

Tensiones y conflictos en la implementación de políticas públicas: el caso del ordenamiento del territorio en Mendoza*

Por *María Melina Guardamagna***

Resumen

En los últimos años, la provincia de Mendoza ha impulsado el desarrollo de una política de ordenamiento territorial. En dicho sentido, es necesario realizar, tanto en América Latina como en el resto del mundo, un análisis crítico del proceso de implementación de dicha política, cuyo soporte formal es la Ley N.º 8051. El presente estudio indaga el modo en que el texto de la norma orienta el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) desde una concepción sistémica del territorio y a partir de un proceso participativo y de planificación normativa. Asimismo, el trabajo se centra en los contrastes entre la prescripción normativa y las actividades efectivas que los actores realizan para avanzar en la implementación de la política y, especialmente, en el diseño del Plan Provincial, haciendo hincapié en el análisis de las etapas que van desde la audiencia pública a la remisión del proyecto del PPOT a la Legislatura.

* El presente trabajo es parte de los resultados del proyecto N.º 06/F334 «La implementación de una política pública en contexto de complejidad normativa: el caso del ordenamiento territorial en Mendoza a partir de 2009», Programa de Incentivos 2013/2015 (evaluado y aprobado), Secretaría de Ciencia, Técnica y Postgrado, Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). También es parte de los insumos del actual proyecto del CEII PICTO 2016 - 0051: «¿Hacia un (des)ordenamiento territorial? La implementación de las políticas vinculadas al desarrollo territorial en Mendoza», AGENCIA, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.

** Docente e Investigadora del CONICET y de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Directora del Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII-UNCuyo). Correo electrónico: <mguardamagna@mendoza-conicet.gob.ar>.

Palabras clave

Ordenamiento – territorio – implementación de política pública – participación ciudadana.

Abstract

In recent years, the Province of Mendoza has given greater impetus to the development of a policy of land use and land management. In this sense, it is relevant to undertake a critical analysis of the implementation process of this policy, formally supported by a specific statute: Law No. 8051. This article seeks to investigate to what extent this rule actually guides the implementation of the Provincial Plan of Territorial Management (PPOTM), taking a systemic view of the territory and departing from a participatory and normative planning process. The analysis focuses its attention on the contrasts between the normative prescription and the effective activities that the actors carry out to advance in policy implementation and especially in the design of the Provincial Plan, paying particular attention to the stages ranging from the Public Hearing to the referral of the PPOTM project to the Legislature.

Key words

Land use – territory – public policy implementation – citizen participation.

Introducción

Desde hace ya más de diez años, en la Argentina y, en particular, en la provincia de Mendoza, se trabaja en la formulación y la implementación de una política de ordenamiento territorial y usos del suelo para contribuir al desarrollo sustentable del territorio.

El presente trabajo ubica el inicio de este proceso en Mendoza en 2009, con la sanción de la Ley N.º 8051, de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Por ello, se concentra en la problemática de la implementación del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (en adelante, PPOT), que implica una etapa central en el ciclo de esta política pública.

Dicha ley establece los procedimientos para elaborar un plan provincial y municipal desde una concepción sistémica del territorio. Para ello, define que aquel debe implementarse en diversas etapas, a partir de un tipo de planificación normativa que incorpore un proceso de construcción colectivo para garantizar que la ciudadana participe.

En un artículo anterior (Guardamagna y Cueto, 2015), con el supuesto de que la falta de cohesión sistémica podría dificultar e incluso imposibilitar la construcción de un modelo territorial deseado a partir del cual se desarrollase el Plan Provincial y los municipales, se examinó la correspondencia teórico-metodológica entre las diversas etapas que la ley precisa y el desarrollo efectivo del proceso de planificación. Específicamente, se hizo hincapié en la elaboración del diagnóstico, el modelo territorial, los escenarios alternativos y la identificación de acciones prioritarias para la Provincia.

Dicho análisis concluyó que, más allá de que se cumplieron las etapas previstas por la ley, se produjeron tensiones, conflictos y cambios entre los actores responsables del diseño en el proceso entre la elaboración del diagnóstico y la identificación del plan de acciones. Asimismo, se generaron inconsistencias teórico-metodológicas entre las prescripciones legales y las propuestas efectivas e inclusive modificaciones en los criterios para definir el formato final del llamado *Documento Preliminar* (APOT, 2014).

Dentro de las inconsistencias teórico-metodológicas encontradas, tal vez, las que tendrán mayores consecuencias en la implementación de las etapas posteriores se vinculan con la utilización de distintas unidades de análisis para elaborar los diagnósticos por subsistema. Tampoco se definió una metodología para interrelacionarlos, por lo que el modelo deseado se terminó construyendo a partir de los procesos críticos identificados en el diagnóstico del Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza 2030 (en adelante, PEDMza 2030) sin incorporar los diagnósticos situacionales desarrollados para cada subsistema. Además, la delimitación de los mecanismos de participación ciudadana fue débil e imprecisa, lo cual permite cuestionar el efectivo involucramiento de la sociedad en el proceso.

También debe mencionarse que la forma asistemática y el altísimo nivel de generalidad y abstracción con el que se presentó el plan de acción difícilmente sirva como insumo para elaborar el PPOT.

El presente artículo tiene como objetivo contrastar la prescripción normativa de las actividades que los actores concretaron para diseñar el proceso de implementación del PPOT poniendo especial énfasis en la etapa posterior al cierre del Documento Preliminar (APOT, 2014). Es decir que este estudio aborda el período que va desde su presentación ante el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (en adelante, CPOT), pasando por las instancias de validación ciudadana, consulta y audiencia públicas, hasta su remisión a la Legislatura Provincial, que lo aprobó en agosto de 2017, ocho años después de la sanción de la ley.

Para ello, el trabajo se estructura en cuatro apartados. El primero explicita la secuencia de planificación definida por la ley distinguiendo, fundamentalmente, procedimientos, acciones y sujetos responsables de la elaboración del PPOT. El segundo analiza el lugar de la participación ciudadana en el proceso. El tercero hace referencia al proceso de elaboración del proyecto de Plan. Y el cuarto analiza en forma comparada la versión del PPOT remitida a la Legislatura en 2014 y la de un grupo de especialistas del sector científico presentada meses después, que es la que, finalmente, tuvo mayor incidencia sobre la versión aprobada en 2017.

1. La secuencia en el proceso de planificación

Los capítulos 2, 3 y 5 de la Ley N.º 8051 hacen referencia a los procedimientos para elaborar y aprobar el Plan Provincial.

En el capítulo 2 «De los instrumentos del ordenamiento territorial», el artículo 10 define la jerarquía de los conceptos que se utilizarán en el resto de la norma, así como al momento de la elaboración de los planes. Para ello, establece la siguiente estructura con sus respectivas definiciones:

a) Planes de Ordenamientos Territoriales: estos comprenden el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial, el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Gran Mendoza, los Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales y los Planes Sectoriales o Intersectoriales. Contienen estrategias que orientan su ejecución y objetivos para alcanzar el modelo territorial deseado.

b) Programas: se trata de instrumentos rectores, derivados de la planificación institucional, conformados por un conjunto de proyectos formulados para alcanzar determinados objetivos, establecidos en los Planes de Ordenamiento Territorial.

c) Proyectos: conjunto de obras o actividades destinadas a alcanzar el cumplimiento de objetivos y metas definidos por un programa, tendientes a la obtención de resultados concretos de acuerdo al ámbito de competencia y responsabilidad de cada unidad, que pueden, planificarse, analizarse y ejecutarse administrativamente en forma específica.

Posteriormente, el artículo 11 hace referencia a la necesidad de adoptar criterios uniformes para formular los planes. En dicho sentido, la ley —o más bien quienes la elaboraron— parece no querer dejar nada librado al azar. El artículo establece que, a través de una reglamentación, se definirá un lenguaje común en lo relativo a «caracterización del suelo, definiciones de áreas, sub-áreas, tipos de uso, coeficientes, indicadores, cartografía, y todo otro elemento que coadyuve a homogeneizar la información».

Además, se solicita la elaboración de un glosario de términos técnicos, y se define un conjunto de criterios de trabajo, entre los que se hace referencia a la necesidad de consensuar con la comunidad, y especificar objetivos, acciones y herramientas, y visión estratégica en el corto, mediano y largo plazo. Esto deberá realizarse en un «contexto de coordinación administrativa e institucional y descentralización municipal» (artículo 11).

Finalmente, al mencionado artículo, se le suma un anexo donde se incorporan definiciones de los criterios a partir de los cuales deberán elaborarse los planes. Estos son propósitos, integralidad, especificidad, visión estratégica, equidad, integración, concurrencia, descentralización, prevención, flexibilidad, evaluabilidad, participación social, educación e integración, información, articulación y eficiencia en la asignación de recursos y presupuestos mínimos de protección ambiental (cf. anexo 2, artículo 11).

En el artículo 13, se determina que los planes «serán las herramientas territoriales que darán lugar a la generación de medidas correctivas, de conservación y de desarrollo territorial, haciendo uso de programas y proyectos de gestión, que garanticen la interacción entre las distintas instituciones y los mecanismos de participación social».

En este sentido, se evidencia una necesidad excesiva de normar hasta lo que se entenderá por cada uno de los conceptos que utiliza la política, lo que —como se verá más adelante— no garantiza que no se genere una brecha entre el diseño y la etapa de implementación.

A continuación, en su artículo 16, la ley define la siguiente secuencia de etapas en el proceso de planificación, es decir, procedimientos específicos para elaborar los planes:

1. Diagnóstico
2. Modelo territorial
3. Escenarios alternativos
4. Identificación de acciones
5. Proyecto de plan o programa
6. Informes sectoriales
7. Evaluación ambiental estratégica
8. Información y participación pública
9. Aprobación del plan o programa

Este trabajo se centra en las etapas que van desde la elaboración del proyecto de plan o programa, pasando por su presentación en la

Legislatura, hasta las instancias de participación pública. Sin embargo, tal como se analizará más adelante, lo que se evidencia en el proceso de implementación de la política es que se saltaron etapas de la secuencia definida por la norma. Tal vez, lo más preocupante sea que algunas de las que se cumplieron efectivamente solo se llevaron a cabo en términos formales.

Los artículos 17, 18 y 19, de carácter procedimental, establecen las normas de aprobación —el PPOT, por ley; y los municipales, por ordenanza municipal (artículo 17)—; los plazos de elaboración de los planes —seis meses desde la promulgación de la ley para la elaboración del PEDMza 2030, dieciocho meses desde la remisión de este a la Legislatura para la confección del PPOT y doce meses desde la aprobación del Plan para que cada municipio realice el suyo (artículo 18)—; y las sanciones por incumplimiento.

En los hechos, los plazos se alejaron de lo dispuesto por la norma, lo que da lugar a sanciones administrativas y penales sobre los funcionarios implicados (artículo 19). La ley se publicó en el Boletín Oficial en mayo de 2009. Un año y siete meses después, en diciembre de 2010, se sancionó el PEDMza 2030, y, recién luego de casi siete años, en agosto de 2017, la Legislatura aprobó el PPOT.

El capítulo 3 hace referencia a la elaboración del Plan. En dicho sentido, identifica los principales actores de la política. Estos son el Poder Ejecutivo a través de la Autoridad de Aplicación¹ responsable de la elaboración del Plan, la Legislatura de quien dependerá su aprobación, y las reparticiones y organismos competentes a cargo de la implementación (artículo 20).

El artículo 21 define los contenidos básicos que este deberá tener en tanto «marco de referencia sistémico y específico para la formulación

¹ De acuerdo con el artículo 39 de la Ley N.º 8051, la Secretaría de Medio Ambiente, o el organismo que la reemplace, será la autoridad de aplicación; los municipios, autoridad de aplicación de esta ley en sus respectivas jurisdicciones. Asimismo, para el cumplimiento de esta tarea, se crean el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) y la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT), un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo. Entre las principales funciones de la Agenda, se encuentra la elaboración de proyectos de los planes de ordenamiento territorial (artículo 41).

y gestión de las acciones públicas y privadas» que impactan sobre el territorio provincial. Se trata de un extenso artículo que enumera un conjunto de acciones, que podrían clasificarse de carácter instrumental, y contenidos —definidos e indefinidos—. Tal como establece la secuencia de la norma, estas acciones implican definir directrices y enunciar un conjunto de acciones a las que el Plan tendría que responder. Se verá luego si esto ocurrió.

Finalmente, el capítulo 5, de carácter procedimental, establece consideraciones comunes para la ejecución de los planes. Entre ellas, define quién se hará cargo de las indemnizaciones que surjan de la aplicación de la ley, cómo se otorgarán las concesiones de servicios públicos, cuáles son los mecanismos que seguir para modificar los planes y los vínculos de estos con el plan ambiental. Dado que el PPOT recién acaba de aprobarse, no se ahondará en estas prescripciones normativas.

Más allá de que toda la norma hace referencia a los Planes de Ordenamiento Territorial —provincial, municipal y sectorial o intersectorial—, dado que constituyen la etapa central de la política, se han mencionado los capítulos y los artículos que definen los contenidos y los procedimientos para su elaboración. En dicho sentido, puede decirse que, para el proceso de planificación, la ley detalla un conjunto de instrumentos y una secuencia de etapas. Además, para su confección, establece un extenso y preciso conjunto de acciones, lo que, *a priori*, podría aparecer como un excesivo normativismo que podría propiciar el cumplimiento de las formas legales, dejando de lado el contenido sustancial, que, en definitiva, es lo que quienes redactaron la norma querían resguardar. Esta característica de la ley podría restarle flexibilidad y capacidad de adaptación a una política que es compleja de por sí.

Ahora bien, ¿cuáles fueron y cómo se instrumentaron las instancias de participación ciudadana previstas por la ley en dicho proceso? ¿Cómo ha sido el proceso de implementación de la política hasta llegar a la presentación del PPOT para su tratamiento y aprobación en la Legislatura Provincial? ¿Cuáles fueron las disidencias entre el Poder Ejecutivo y el sector técnico-científico?

2. El lugar de la participación ciudadana en el proceso de planificación de la política

La participación ciudadana constituye un requisito central en la formulación de políticas públicas en democracia, más aún en temas que afectan en forma directa y, por lo tanto, a una escala local, la vida de los ciudadanos. En este sentido, atraviesa todas las etapas de la política de ordenamiento territorial, lo que también supone desafíos y dificultades al momento de su implementación.

... el concepto de participación ciudadana ocupa en nuestros días una posición muy destacada en el debate sobre el modo de entender y ejecutar las políticas públicas tanto por el margen de posibilidades que se le reconoce en el sistema regulador como por las incertidumbres, contradicciones y conflictos que genera. Identificado asimismo como uno de los pilares en los que se fundamentan los enfoques aplicados a la gobernanza y a la ordenación integrada y sostenible del territorio (Manero Miguel, 2010: 47).

En el ámbito del ordenamiento del territorio, los modos de implementación varían de una legislación a otra de acuerdo con los objetivos y los resultados que se pretende alcanzar.

La participación ciudadana puede darse en diferentes formas: información sobre decisiones; consulta y expresión de pareceres; decisión —interviniendo en la selección de una opción determinada—; control —cuando se vela por la ejecución de las decisiones tomadas—; y gestión (...). La población no sólo conoce propuestas y decisiones, sino que expresa su parecer sobre un determinado evento y declara, en función de sus *intereses*, un conjunto de necesidades, aspiraciones y puntos de vista (Arteaga, 2003: 73 citado por Martínez-Flores *et al.*, 2005: 195).

Entonces, el gran desafío es reconocer la participación ciudadana como uno de los baluartes esenciales de las políticas orientadas a ordenar el territorio (Manero Miguel, 2010). Esto se vincula con el interrogante de

cómo superar la contradicción entre el involucramiento de la sociedad en estos procesos y la calidad de los mecanismos de gestión pública para que este sea realmente efectivo, más allá del cumplimiento formal de la norma que lo legisla.

Tal vez, la mirada de Rodríguez Vera y Saavedra (2013) resulte un poco negativa, pero, sin duda, es real, y ayudará a entender el lugar que ha tenido la participación ciudadana en la implementación de la política de ordenamiento territorial en Mendoza. Los autores se preguntan cuál es el peso de las opiniones vertidas por los ciudadanos al momento de aprobar los planes.

... cuando se convoca a los ciudadanos a participar en la elaboración de los planes y programas, la autoridad lo hace con conocimiento de que lo que puedan aportar los ciudadanos y sus organizaciones puede ser considerado o no, y, en ocasiones, estas propuestas no cambiarán el sentido de la planeación del Estado (Rodríguez Vera y Saavedra, 2013: 242).

2.1. ¿Qué dice la ley y cómo regula la participación de la ciudadanía en el proceso de planificación?

Tal como se dijo anteriormente, cada una de las etapas definidas por la ley prevé el involucramiento de la sociedad, así lo establecen los objetivos del ordenamiento territorial. Los generales buscan garantizar la participación ciudadana (artículo 3, inciso f) y «lograr la coordinación interinstitucional, multidisciplinaria y permanente, que incluya los medios de consulta, participación y control ciudadano para la elaboración e implementación de los Planes de Ordenamientos Territorial en sus diferentes escalas» (artículo 3, inciso g).

Además, dentro de los específicos, se sostiene la necesidad de

... fortalecer el desarrollo sustentable del territorio, priorizando las acciones provinciales, municipales y sectoriales que garanticen la participación

social en cada una de las fases del proceso para asegurar la gobernabilidad del mismo, construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado (artículo 4, inciso a).

En dicho sentido, para la elaboración de los planes, uno de los criterios que la norma precisa es el involucramiento de la sociedad:

Los Planes de Ordenamiento Territorial deberán permitir la intervención de todos los actores involucrados a fin de priorizar metas y objetivos, detectar problemas y conflictos y establecer las acciones a seguir, logrando el máximo nivel de beneficio público posible, definiendo propósitos, objetivos y metas compartidas que permitan alcanzar los objetivos fijados por los planes (inciso l, anexo 2, artículo 11, capítulo 2).

Además, el capítulo 8 define los mecanismos para garantizar la información y la participación ciudadana, y especifica cuál es su objetivo: «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» (artículo 42). Para ello, a través de un Sistema de Información Territorial que la ley crea, la autoridad de aplicación deberá dar a conocer de forma pública y gratuita las acciones que se realicen (artículo 43).

En dicho sentido, como parte de las etapas que se analizan en este trabajo, la ley establece dos procedimientos específicos: la consulta y las audiencias públicas.

El objeto de la consulta pública es «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» (artículo 44). Para ello, la ley especifica las características que la convocatoria deberá seguir.

- *Participantes*: personas físicas o jurídicas, privadas o públicas que invoquen un interés legítimo o derecho subjetivo simple o difuso; organizaciones de la sociedad civil cuya tarea guarde relación con la temática que tratar; organismos o autoridades públicas y organismos de protección de intereses difusos (artículo 45).
- *Convocatoria*: se realizará a través de la página *web* del Sistema de Información Territorial. También podrá recurrirse a otros medios, como radio, televisión, diarios, etc. La convocatoria especificará el tema de la consulta; el lugar físico; la página *web* donde se podrá consultar la documentación y la dirección postal y de correo electrónico a la cual podrán remitirse las observaciones, opiniones y comentarios; y los plazos (artículo 46).
- *Modalidad y plazos*: la autoridad de aplicación deberá ponderar observaciones, opiniones y comentarios, y aceptarlos o rechazarlos en forma fundada (artículo 47).

En el caso de las audiencias públicas, estas podrán convocarse «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...» (artículo 48). Luego, el artículo especifica formato de la convocatoria, formas de difusión, plazos y características del lugar donde se desarrollará.

2.2. ¿Cómo y en qué contexto se instrumentaron los procedimientos de participación ciudadana?

En el período estudiado, se desarrollaron diversas instancias participativas y de consulta, entre ellas, las sesiones del CPOT, y la consulta y la audiencia públicas para validar el proyecto de PPOT. Su convocatoria varió en las distintas gestiones de Gobierno que atravesaron el proceso de implementación de la política².

² Gobernación Francisco Pérez (PJ): 2011-2015; Gobernación Alfredo Cornejo (Frente Cambia Mendoza): 2015-presente.

En cumplimiento de las etapas dispuestas por la ley, el Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales convocó la consulta pública para el lapso comprendido entre el 10 y el 21 de febrero de 2014. En ella, se especificaron como temas centrales los siguientes interrogantes: «¿Cómo prepararnos ante amenazas naturales? ¿Cómo mejoramos la calidad de vida de la población urbana y rural? ¿Cómo protegemos la tierra productiva del avance urbano? ¿Cómo cuidamos el agua de Mendoza? ¿Cómo protegemos nuestros glaciares?» (Diario *Los Andes*, 2014a).

Al mismo tiempo, dividido en tres comisiones —Comisión de Instrumentos del Plan, Comisión de Procedimiento de Elaboración del Plan y Comisión de Contenido del Plan— el CPOT trató el Documento Preliminar (APOT, 2014) para revisarlo y mejorarlo en las sesiones del 5 de febrero, 19, 20, 25 y 26 de marzo y 24 de abril de 2014.

La audiencia se convocó para el 15 de abril de 2014, y, además, se fijaron varias instancias de inscripción previa para los interesados en participar. Más de quinientas personas realizaron el trámite, aunque, finalmente, solo 130 tomaron la palabra (Diarios *Los Andes*, 2014c).

Es importante destacar que estas instancias de validación colectiva se realizaron en un contexto con determinadas características y con actores representantes de sectores clave. De esta manera, pueden entenderse la forma en la que la Agencia de Ordenamiento Territorial³ trabajó luego con los aportes al documento del PPOT, y los apoyos, objeciones y rechazos al documento y al proceso, sobre todo, en lo referido a las formas en las que se instrumentó la participación ciudadana.

El Ejecutivo había demostrado un notorio interés por cumplir rápidamente las etapas que la norma prevé. El Gobernador había prometido presentar el Plan en el acto de apertura de sesiones ordinarias de la Legislatura, y, para ello, era necesario validar previamente el documento, aunque esto significara desoír los reclamos de la ciudadanía, que pedía más tiempo para analizar el material.

³ Tal como se dijo, fue la encargada de elaborar el documento del PPOT (artículo 41).

El período de consulta pública recién se habilitó esta semana —aunque el ministro Guillermo Elizalde planteó que evalúa la posibilidad de extenderlo— y es el paso previo a la audiencia pública prevista para el 27 de marzo. Esto, con el objetivo de llegar al 1 de mayo, como se comprometió el gobernador Francisco Pérez en la apertura de sesiones ordinarias —el mismo día del año pasado— con el proyecto de ley (Diario *Los Andes*, 2014b).

Los funcionarios que eran parte del proceso acompañaron la postura oficialista y, en distintas instancias públicas, salieron a explicar y a defender los modos en que se estaba implementando la política. Así lo reflejaba la presencia en la audiencia pública de los extitulares de Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales, Marcos Zandomeni y Guillermo Carmona, junto con representantes de los ministerios de Turismo y Deportes, del IPV y de distintos departamentos justicialistas.

Por su parte, la ciudadanía y, principalmente, los representantes de ONG ambientalistas manifestaron su disconformidad con el proceso, incluso hasta llegaron a pedir su nulidad. Entre las principales críticas, destacaban que el documento diagnóstico presentado era muy extenso y poco legible, y que, además, no contemplaba los aportes que la ciudadanía venía realizando en las diferentes instancias de participación convocadas desde 2012. Así lo afirmaba una ciudadana que había participado de los talleres en la etapa diagnóstica:

Ha habido espacios de participación y consulta permanentes, pero desconozco si las sugerencias se han visto plasmadas en este proyecto preliminar. No he podido leer todo el material, es complicado para quienes no han estado involucrados en su elaboración, con lo que se dificulta una consulta pública informada (Diario *Los Andes*, 2014b).

Una integrante de la Asamblea por el Agua, de San Carlos, sostenía lo siguiente:

Hace dos años que venimos participando y nos encontramos con que el documento preliminar es un engendro que va mutando.

Los mismos funcionarios no cumplen con los procedimientos. Evidentemente, están apurados porque el gobernador les pidió presentar el proyecto el primero de mayo (Diario *Los Andes*, 2014c).

Los partidos de la oposición —fundamentalmente, funcionarios del radicalismo— también expresaron una postura crítica sobre la metodología utilizada para la elaboración del documento y los contenidos. Diego Kotlik, director de Planificación Urbana de Godoy Cruz, decía lo siguiente: «El documento se muestra como un híbrido que no alcanza a constituirse como un plan, hay un listado de proyectos sin jerarquización, sin plazos, en fin, un conjunto de obras que no contribuyen a la Mendoza del 2030» (Diario *Los Andes*, 2014c).

El sector técnico-científico que había participado tanto en la elaboración de la ley como en las etapas del diagnóstico, el modelo territorial y los escenarios alternativos también mostró su disconformidad por la forma en que dicho trabajo había sido plasmado por la Agencia en el Documento Preliminar (APOT, 2014) del Plan Provincial de OT. Entre las apreciaciones de los expertos, por ejemplo, para la Coordinadora del Instituto de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional de Cuyo, el diagnóstico realizado no se veía reflejado en el Plan (Diario *Los Andes*, 2014c), y, según la Directora del Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable de la casa de estudios, el documento adolecía «de fallas técnicas e incoherencias» (Diario *Los Andes*, 2014c).

En definitiva, en relación con los talleres realizados en los distintos departamentos, estas instancias de participación más convocantes y masivas, como la consulta y la audiencia públicas, sirvieron para evidenciar a los distintos actores, sus críticas, apoyos y rechazos.

Por un lado, quienes habían participado en la implementación de las etapas previstas por la ley sostenían la necesidad de aprobar el Plan: por ejemplo, al sector político oficialista le permitía capitalizar, previo a las elecciones de 2015, un proceso que venía impulsando desde la gestión de Carmona al frente de la Secretaría de Medio Ambiente (2007). El oficialismo sabía

que se trataba de una política sensible a los intereses ciudadanos, que transversalizaba todo el territorio provincial e intentaba ordenar la explotación de recursos vitales para la Provincia, como son el agua y los minerales. En dicho sentido, repercutió en los intereses de poderosos sectores, como el inmobiliario y el de las empresas mineras. En cuanto al sector científico, más allá de las críticas a la metodología utilizada por la Agencia para la elaboración del Plan, este había sido parte no solo de las etapas previas, sino también de la elaboración de la ley.

Por otro lado, estaban quienes se oponían a aprobar el Documento Preliminar presentado por el Gobierno. El sector político de la oposición aducía fallas metodológicas en la elaboración del documento, que, para ellos, no llegaba a constituir un plan, aparte de los intereses político-electorales que estaban en juego. Y los ciudadanos —principalmente, los representantes de organizaciones ambientalistas que habían participado de todo el proceso con un altísimo nivel de organización— no veían que sus aportes fueran parte del documento que el Gobierno pretendía ingresar a la Legislatura. En dicho sentido, la ley tampoco establece una metodología que ayude a garantizar la incorporación de los aportes ciudadanos.

Con el cambio de gestión, en diciembre de 2015, las instancias participativas fueron escasas —tres reuniones del CPOT—. Sin embargo, para la presentación del nuevo proyecto de PPOT, debe recordarse que los presentados durante el Gobierno anterior estaban frenados en la Comisión de Ambiente del Senado, por tanto, 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 manifestaba un integrante del área 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, junio 2017).

En cuanto a la validación ciudadana del nuevo proyecto, requisito que la ley prevé, se consideraron la consulta y la audiencia públicas realizadas en 2014. Tampoco se convocó a la ciudadanía para discutir el nuevo proyecto de PPOT presentado ante la Legislatura en marzo de 2017.

3. El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial

Tal como el Gobierno venía anunciando, en el discurso de apertura del período de sesiones ordinarias de la Legislatura, el 1 de mayo de 2014, el gobernador Francisco Pérez anunció que el Ejecutivo había enviado el 30 de abril el proyecto de ley para la aprobación del PPOT.

De acuerdo con este actor clave de la política, se habían cumplido las etapas previstas por la norma. En la audiencia pública, la ciudadanía le había dado su conformidad al proyecto: «Se concluyó mayoritariamente apoyar el Plan con observaciones y aportes, las que, posteriormente, han sido incorporadas por la Agencia de Provincial de Ordenamiento Territorial» (Expte. N.º 65017). Y, en la sesión extraordinaria del 24 de abril, el CPOT había aprobado la nueva versión del Plan «surgido de la participación y la construcción colectiva de provincia a la que se aspira» (Expte. N.º 65017).

Sin embargo, representantes de la ciudadanía, como Fabiana Villafañe, de la Asamblea por el Agua, de San Carlos, se quejaron porque el documento final no reflejaba lo que se había aportado en la audiencia pública: «Se ha hecho hincapié en que sean los municipios los responsables del ordenamiento territorial, y no se detalla claramente cómo» (Diario *Los Andes*, 2014d). Tadeo García Salazar, diputado por la UCR de la oposición aseguró que su bloque se negaría a aprobar un plan cerrado: «... No se han tenido en cuenta los aspectos que aportaron en la audiencia pública» (Diario *Los Andes*, 2014d). Desde el sector técnico científico, sostenían que sus aportes no habían sido incorporados al documento del Plan, lo cual terminó, sin duda, afectando su tratamiento legislativo, al menos, en esa coyuntura política.

Dos años y medio más tarde, ninguno de estos actores manifestó —o al menos, los medios no se hicieron eco de ello— su disconformidad frente a un proyecto de PPOT que mantenía la misma estructura —salvo pequeños cambios— que los presentados en 2014.

3.1. ¿Cómo se elaboró el Plan?⁴

En esta etapa, la APOT fue la responsable de la elaboración del documento del Plan a partir del diagnóstico y del modelo deseado que habían sido construidos con la participación del sector técnico-científico, más los aportes de la CPOT y de la ciudadanía a través de la consulta y la audiencia públicas.

El proyecto de 160 páginas presentado a la Legislatura se estructura en cinco capítulos: introducción, antecedentes, modelos territoriales, nodos a identificar y jerarquizar e instrumentos, más un glosario y un anexo cartográfico.

Dentro del capítulo 3, el más extenso del documento, se retoma el modelo territorial actual, el tendencial, el deseado y, finalmente, el realizable. Debe recordarse que, en la etapa diagnóstica, la Agencia recurrió a los siete procesos críticos identificados en el PEDMza 2030:

El modelo deseado se construyó a partir de los procesos críticos identificados en el diagnóstico del PEDMza 2030 sin incorporar los diagnósticos situacionales desarrollados para cada subsistema y sin tener en cuenta los aportes de la ciudadanía a través de los talleres realizados por los equipos del sector técnico-científico (Guardamagna y Cueto, 2015: 148).

⁴ Al explicar el proceso de elaboración del proyecto de PPOT, se pondrá especial atención a los proyectos presentados durante 2014, el del Ejecutivo y el del sector científico, ya que, como se advirtió, el PPOT aprobado recientemente por la Legislatura retoma las etapas implementadas y respeta la misma estructura de aquellos, salvo ciertas modificaciones a las que se hará referencia en este apartado.

A partir de estos siete problemas, se planteó el modelo territorial deseado: «La situación deseada surge de los ejes estratégicos establecidos en el proceso participativo del PED Mendoza 2030» (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 33). Esto evidencia una vez más, y tal como ya venía ocurriendo en las etapas previas, inconsistencias entre la secuencia definida por la norma y lo efectivamente implementado. Debe recordarse que, de acuerdo con la Ley N.º 8051, el modelo deseado debía surgir del diagnóstico (ver secuencia de etapas) y no del PEDMza2030, que es anterior a esta etapa y que, además, es uno de los instrumentos y procedimientos del OT (artículo 7 de la Ley N.º 8051).

La situación deseada definida en el documento del Plan merece algunos comentarios. Se trata de un planteo con un altísimo nivel de generalidad, confusión en las ideas y los conceptos utilizados, y sin una bajada empírica clara —parece un conjunto de deseos utópicos para la realidad de la Mendoza actual—. Por ejemplo, se enuncia que

... la aplicación de definidas políticas en los diferentes ámbitos del Gobierno provincial, los municipios y de los órganos de representación legislativa dan como resultado una coherente gestión territorial en un marco de suficiencia presupuestaria... Desde el Estado provincial y municipal, así como en la construcción de políticas de Estado de extendido consenso entre los diversos sectores de la sociedad, se hace efectiva la inclusión social de todos los ciudadanos y ciudadanas para lograr la cohesión social, a través del trabajo digno, la educación, la salud, la vivienda en un hábitat adecuado, la cultura, la recreación y el deporte y el ambiente sano y seguro (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 34-35).

Además, demuestra un manejo acotado del enfoque teórico-metodológico propio del análisis de políticas públicas. No queda clara la distinción entre las acciones que merecen la formulación de una política, un programa o un proyecto, tal como lo enuncia la ley, más bien, todo lo expuesto parece ser objeto de una política y hasta de una política de Estado: «Se aplican políticas de gestión de transporte y de conectividad planificadas y continuadas

en el tiempo» o «... se ha generado una política de Estado en cuanto a la implementación de estrategias para la preservación, conservación y el uso sustentable de los bienes naturales, promoviendo un modelo de desarrollo sustentable en lo económico, lo social, lo territorial y lo ambiental» (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 35-36).

También se evidencian imprecisiones en el lenguaje técnico utilizado, ejemplo de ello es la forma en la que se adjetivan las políticas públicas: *la aplicación de definidas políticas, una política decidida, políticas activas, políticas de Estado de extendido consenso* (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 35-36).

En cuanto a los contenidos del modelo deseado, en cada uno de los siete procesos críticos, se mezclan diversas problemáticas. Dentro del primer problema vinculado con la inercia en la gestión del Estado, se hace mención al sistema impositivo provincial para pasar luego a las regalías provenientes de los recursos naturales no renovables y, a continuación, al personal del Estado:

Se promueve que el sistema impositivo provincial sea equitativo, previsible, que aliente la inversión, la creación de empleo y la redistribución de ingresos en lo social y territorial, el cumplimiento de las obligaciones fiscales es una conducta valorada socialmente. Se orientan las regalías provenientes del aprovechamiento de recursos naturales no renovables hacia el desarrollo sustentable de la provincia. Se promueve que el personal del Estado sea suficiente, idóneo, con capacitación permanente y con un sistema de ingreso, evaluación y promoción transparente (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 34).

Lo mismo ocurre con el resto de los problemas, donde se mezclan cuestiones, como transporte, energía, educación, cambio climático, respeto por la cultura de los pueblos, entre tantas otras, que, además, se repiten en los distintos procesos críticos. También se trata de problemas que requieren distintos niveles de análisis, aunque la forma en la que se presentan no lo refleje.

Se diseñan e implementan políticas públicas que garantizan la inclusión económica, política e institucional, profundizando la inversión social en el territorio y fortaleciendo y promocionando la familia en sus diversas formas. Se busca a través de políticas específicas el reposicionamiento del trabajo como integrador social por excelencia, que posibilita la construcción de identidad, que permite el acceso a los derechos y la asunción de obligaciones que representan un núcleo de inclusión y pertenencia social. Se promueve activamente la educación como garante de la movilidad social ascendente y generadora de oportunidades. Se hace una reparación histórica con los pueblos originarios reconociendo su derecho a la propiedad de la tierra y a recibir asistencia técnica y financiera para lograr un armónico desarrollo de sus actividades (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 35).

Este nivel de confusión se traslada luego al modelo territorial realizable, que «se obtiene a partir del modelo territorial actual, tendencia y deseado, define la imagen del sistema territorial a conseguir en un horizonte de corto, mediano y largo plazo» (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 40). Nuevamente, se definen siete ejes, que, siguiendo la secuencia lógica utilizada en la etapa de diagnóstico y en el modelo deseado, deberían corresponderse con los siete procesos críticos previamente identificados. Sin embargo, se plantea una redefinición en el contenido de los ejes, algunos coincidentes con los problemas surgidos del diagnóstico.

La parte central del Plan donde se definen los contenidos básicos en respuesta al artículo 21 de la Ley N.º 8051, que indica que el PPOT «constituye el marco de referencia sistémico y específico para la formulación y gestión de las acciones públicas y privadas, que tendrán los siguientes contenidos básicos», responde a la siguiente secuencia. En primer lugar, por cada uno de los ejes, se definen objetivos específicos que alcanzar por el Plan Provincial y por los municipales. Luego, para de cada uno de estos, se establece un conjunto de directrices, lineamientos y programas. Dentro de estos últimos, se ponderan aquellos que son estructurantes, «de realización prioritaria para la concreción de los objetivos del PPOT» (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 50) y, finalmente, los que son prioritarios o indicativos, que son los primeros que se implementarían a partir de la aprobación del PPOT. En el documento, no queda clara la distinción entre ambos tipos de proyectos.

Cuadro N.º 1. Prueba de inconsistencia metodológica en la secuencia entre el diagnóstico y el Plan

| Problemas que surgen del PEDMza 2030 y del diagnóstico | Modelo territorial realizable Ejes | Correspondencia entre ejes y problemas |
|--|--|--|
| 1. Inercia en la gestión del territorio | I. Fortalecimiento institucional del papel del Estado. | I E.- P. 1 |
| 2. Desequilibrios territoriales | II. Disminución de la fragmentación territorial, la segregación socioespacial. | II E.- P. 2 |
| 3. Inequidades sociales | III. Desarrollo de una economía regional integrada y diversificada | III E. - P. 3 P. 5 P. 6 |
| 4. Conectividad, accesibilidad y movilidad | IV. Integración de Mendoza en América Latina e inserción en el mundo | IV E. - P. 4 |
| 5. Existencia de sistema productivo dual | V. Integración de las zonas no irrigada | V E. - P. 4 P. 6 |
| 6. Deterioro de condiciones ambientales | VI. Incorporación de nuevas propuestas educativas y profesionales en función de un modelo territorial sustentable. | VI E. - P. 3 P. 5 |
| 7. Deficiencia en la gestión integrada del recurso hídrico | VII. Mayor eficiencia para un uso más equitativo del recurso hídrico. | VII E. - P. 7 |

E.: Eje P.: Problema

Fuente: Elaboración propia a partir del Documento del Plan Provincial de OT (2014)

Tabla N.º 1. Cuantificación de la secuencia utilizada en la elaboración del Plan

| Ejes | Objetivos específicos que alcanzar por el PPOT y PMOT por eje | Directrices por objetivo | Lineamientos por objetivo | Programas por objetivo | Programas estructurantes por objetivo | Programas estructurantes prioritarios o indicativos por objetivo |
|------|---|--------------------------|---------------------------|--|---------------------------------------|--|
| I | 1 | 5 | 7 | 3 | 3 | 3 |
| II | 1 | 5 | 7 | -Nodo principal: 7 -Centros intermedios: 4 -Centros rurales: 3 -Creación polos desarrollo: 5 -Generales: 7 -Total: 26 | 3 | 3 |
| III | 1 | 7 | 4 | 12 | 4 | 4 |
| IV | 1 | 9 | 5 | 14 | 3 | 3 |
| V | 1 | 3 | 4 | 9 | 2 | 2 |
| VI | 1 | 5 | 5 | 6 | 2 | 2 |
| VII | 1 | 3 | 4 | 12 | 2 | 2 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Documento del Plan Provincial de OT (2014)

La cuantificación de la secuencia utilizada para la elaboración del PPOT permite apreciar la escasa sistematicidad y consistencia metodológica en la definición de directrices, lineamientos y programas. En este sentido, el caso más significativo es el del II eje, donde, de 6 directrices, se desprenden 4 lineamientos y 26 programas, de los cuales, finalmente, se ejecutarán en forma prioritaria solo 3.

Al analizar sus contenidos, además, se evidencia un alto nivel de generalidad, abstracción y desarticulación. De hecho, no queda claro lo que se entiende por *directriz* y por *lineamiento*, ya que ambos se caracterizan por un mismo estado de generalidad. En algunos ejes, la lógica seguida pareciera ser que las directrices responden al nivel provincial, y los lineamientos, al municipal, como en el I, II, IV, V y VI eje. Sin embargo, en el III y en el VII eje, se mezclan en las directrices y lineamientos las acciones definidas para los distintos niveles de gobierno.

Por su parte, la extensa enunciación de programas por eje es repetitiva y con un altísimo nivel de abstracción. Por ejemplo, en cuanto a los programas del II eje, se mencionan los siguientes: de movilidad sustentable, de infraestructura, de vivienda y hábitat, de servicios y de equipamiento. Respecto a los del III eje, pueden citarse el de inserción, integración y de mixtura de sectores sociales, el de barrios, el de seguridad humana y el de acceso al empleo (cf. Documento Plan Provincial de OT, 2014: 45-46).

En el documento, solo se llega al nivel de programas, más allá de que la ley define a lo largo de todo su texto la necesidad de «implementar planes, programas y proyectos» (cf. Ley N.º 8051). En definitiva, el proyecto del PPOT no propone una bajada empírica que oriente a los municipios a desarrollar sus propios planes y le dé a la ciudadanía un panorama entendible de hacia dónde el Gobierno piensa el desarrollo de la Provincia.

A continuación, se detallan cuáles son los programas prioritarios o indicativos que, de acuerdo con cada eje, el PPOT define para implementar en el corto plazo:

Programas estructurantes prioritarios e indicativos del PPOT por eje:

I Eje:

1. Programa de fortalecimiento institucional para coordinar los planes de acción interministeriales e interinstitucionales y el establecimiento de procedimientos uniformes y sistematizados para la gestión en todo el territorio provincial
2. Programa para el establecimiento de un sistema de gestión para formulación, ejecución y seguimiento de los planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial a nivel provincial, municipal e interjurisdiccional
3. Programa de fortalecimiento de la generación de información ambiental y territorial para la creación de nodos municipales vinculados al SIAT

II Eje:

1. Programa nodo principal (Área Metropolitana Mendoza). Subprogramas: movilidad sustentable, conectividad vial, gestión integral de residuos, infraestructura, equipamiento, saneamiento de aguas, vivienda y hábitat, gestión de riesgo y gestión, monitoreo de la seguridad humana
2. Programa centros intermedios y menores. Subprogramas: equipamiento, infraestructura, servicios, vivienda y hábitat
3. Programa centros rurales. Subprogramas: dotación de servicios básicos —agua y luz—, dotación de equipamiento, infraestructura y servicios, vivienda y hábitat rural
4. Programa polos de desarrollo. Subprogramas: conectividad y accesibilidad, energía, equipamiento, infraestructura, servicios, vivienda y hábitat, TIC
5. Programa protección y puesta en valor de los suelos productivos y de las áreas de fragilidad ambiental

III Eje:

1. Programa refuncionalización y expansión de los servicios
2. Programa banco de tierras fiscales
3. Programa barrios
4. Programa acceso al empleo

IV Eje:

1. Programa generación de indicadores ambientales
2. Programa determinación de los valores de aptitud del suelo y capacidad de carga
3. Programa mitigación de riesgos ante amenazas naturales y antrópicas —Plan de gestión de riesgo—

V Eje:

1. Programa accesibilidad y conectividad local, provincial, nacional e internacional acorde con el modelo deseado de la provincia
2. Programa unificación de los servicios de transporte público de pasajeros en una red provincial eficiente, inclusiva, favoreciendo la accesibilidad y conectividad de los distintos nodos y polos estructurantes del territorio

VI Eje:

1. Programa sistema de identificación y actualización de los sectores productivos
2. Programa fortalecimiento de la construcción social del entramado productivo a través de la incorporación de pequeños productores, cooperativas y organizaciones sociales

VII Eje:

1. Programa gestión integrada participativa del agua y del territorio
2. Programa compatibilización y actualización de la normativa vigente para la preservación y administración del recurso hídrico

4. Similitudes y diferencias con el proyecto del sector científico

La participación del sector técnico-científico ha sido significativa en todo el proceso de la política, tanto en la etapa de formulación —principalmente, en la ley— como en la implementación —a través del Proyecto de Investigación y Desarrollo PID 08/2009: Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable⁵—. Los distintos equipos de investigación de la UNCuyo-Conicet estuvieron a cargo de la elaboración del diagnóstico situacional. A partir de dicho momento, se trasladó «la responsabilidad en el desarrollo de la tarea desde los equipos de la UNCuyo-Conicet al grupo técnico de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT)⁶... encargada de avanzar con el desarrollo del modelo territorial actual y la etapas subsiguientes» (Guardamagna y Cueto; 2015: 154).

A principios de 2014, nuevamente, el Gobierno convocó a representantes de este sector para mejorar el material que iba a discutirse con la ciudadanía en la audiencia pública prevista para marzo.

María Elina Gudiño, directora del Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable (de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNCuyo), comentó que fue convocada para elaborar un material

⁵ Proyecto financiado por el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT). Institución beneficiaria: Universidad Nacional de Cuyo. Empresa adoptante: Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno de Mendoza —actual Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales—.

⁶ APOT es un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo creado por la Ley N.º 8051 (cf. artículo 41) en la órbita de la Exsecretaría de Medio Ambiente, actual Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales.

mucho más conciso y claro para la audiencia pública del 27 de marzo. La especialista indicó... que la intención del material que se elaborará es mostrar la situación actual del territorio, el modelo o escenario deseado a futuro en unos 20 años y definir los lineamientos del plan de acción para alcanzarlo (Diario *Los Andes*, 2014b).

Sin embargo, en julio de 2014, tres meses después de que el Gobierno remitiera a la Legislatura el PPOT, este mismo grupo de especialistas ingresó para tratar otro documento con aspectos que, a su entender, no se habían incorporado al proyecto oficial.

Según María Elina Gudiño, directora del Doctorado en Ordenamiento Territorial de la UNCuyo y vocera del grupo, que fue convocada por el ministro de Tierras, Ambientes y Recursos Naturales, Guillermo Elizalde, para contribuir con el plan en el documento final que presentó el Ejecutivo, se sacaron ciertos elementos fundamentales relacionados con la gestión del territorio (Diario *Los Andes*, 2014d).

De acuerdo con este grupo de especialistas, el proyecto de plan presentado por el Ejecutivo constituía una versión acotada del original que omitía el tratamiento de aspectos normados por la Ley N.º 8051.

En la elaboración del documento, participaron especialistas de la Maestría en Ordenamiento Territorial de la Facultad de Filosofía y Letras y del Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Cuyo e investigadores de distintos institutos de la UNCuyo-Conicet, que eran parte del Proyecto PID 08/09. Además, de acuerdo con la nota elevada al Senado por este grupo,

el mismo responde al Reglamento para la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, aprobado por el CPOT en el mes de marzo del 2014 e incorpora los aportes brindados por la Agencia y el Sistema de Información Ambiental Territorial (SIAT) del Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno de Mendoza; los dictámenes del CPOT; los aportes

efectuados en la Consulta Pública hecha durante el mes de febrero de 2014 y los aportes a la Audiencia pública realizada el 15 de abril de 2014 (VV. AA., 2014).

Ahora bien, ¿cuáles son los principales puntos de disidencia de este proyecto del oficial? Para distinguirlos, se han confrontado ambos proyectos recurriendo a los documentos donde el grupo de especialistas responsable de su elaboración resalta las diferencias entre ambos. Estas se refieren a cuestiones de forma y de contenido. Entre las primeras, puede mencionarse lo siguiente:

- El PPOT omite las previsiones del Reglamento aprobado por el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (VV. AA., 2014).
- El PPOT no incluye el diagnóstico construido participativamente a partir de lo establecido por la Ley N.º 8051.
- El PPOT no considera en su totalidad las etapas definidas para la elaboración del Plan aprobadas en plenario del CPOT a diferencia de lo que ocurre con el documento elaborado por los especialistas de la UNCuyo-CONICET (VV. AA., 2014).
- La propuesta de los especialistas de la UNCuyo-Conicet incorpora cronogramas de acciones de los programas e instrumentos vinculados a los planes municipales (Conicet y UNCuyo, 2014: 103-104).

Dentro de las disidencias de contenido, se encuentra lo siguiente:

- El PPOT no responde a la metodología que la Universidad Nacional de Cuyo aportó validada a través de talleres en todo el territorio provincial (VV. AA., 2014); esto más allá de lo que el proyecto del Ejecutivo hace mención a la

metodología *adoptada* (cf. Documento Plan Provincial de OT, 2014: 15).

- El PPOT omite criterios técnico-científicos e instrumentos de planificación, económicos, de gestión y de control, para ser aplicados uniformemente en todo el territorio provincial (VV.AA., 2014).
- El PPOT no establece criterios técnico-científicos que garanticen homogeneidad procedimental para la planificación territorial coordinada de las instituciones gubernamentales que participan en la implementación de la política (VV.AA., 2014).
- El Ejecutivo incorpora al Documento del PPOT aspectos sin rigor científico (VV.AA., 2014).
- Varían la cantidad y el contenido de los ejes a partir de los cuales se estructura el Modelo Deseado y el Modelo de Desarrollo Territorial Sustentable (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 40 y Conicet y UNCuyo, 2014: 32-33). Sin embargo, los objetivos específicos que surgen de los ejes son los mismos para ambos proyectos. Mientras que, en realidad, los contenidos de los ejes son muy similares, lo que varía es el mayor nivel de sistematicidad y desagregación que se les da en el documento de los especialistas de la UNCuyo-Conicet.
- Varían la cantidad y el contenido de los programas. La propuesta de los especialistas de la UNCuyo-Conicet define directamente los programas que considera estructurantes⁷ (12) (Conicet y UNCuyo, 2014: 32-33).

⁷ Definen como *programas estructurantes* aquellos con cuya ejecución se tiende a modificar la forma de organización del territorio para el logro de una mayor integración, equilibrio, equidad y sustentabilidad. Son programas concadenados entre sí y con los instrumentos previstos para su implementación (VV.AA., 2014).

Estos incluyen objetivos que alcanzar, instituciones responsables, zonas en las que se desarrollarán, procedimientos que cumplir por cada institución, etapas y tiempos previstos y las probables fuentes de financiamiento. La propuesta de plan del Gobierno implica 82 programas que «son solo indicativos contrariamente a lo que exige la Ley N.º 8051» (VV.AA., 2014) y que, luego, los reducen a 21 programas estructurantes (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 41-66). Por cada programa estructurante, se definen objetivo, descripción, actores intervinientes y plazos. No se mencionan fuentes de financiamiento o partidas presupuestarias específicas para la concreción de cada programa. Además de la diferencia en la cantidad de programas estructurantes definidos, hay algunos que coinciden y otros referidos a los mismos contenidos donde cambia el modo de redacción, que en el caso del proyecto de los representantes del sector técnico-científico, se simplifica.

- El proyecto presentado por el grupo de científicos de la UNCuyo-Conicet incorpora los instrumentos de la consulta y la audiencia públicas mecanismos para la difusión de los resultados de las evaluaciones (Conicet y UNCuyo, 2014: 101).
- Varía la definición de los Instrumentos de Gestión, Ejecución y Control. El proyecto del Gobierno enuncia los siguientes: la Auditoría Interna (AI), la Auditoría Externa de Impacto Territorial (AEIT), la Evaluación de Impacto Territorial (EIT) y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 110). Además de hacer mención a los mismos instrumentos, el documento de los especialistas del sector técnico-científico propone elaborar planes de acción anual por resultados en materia de ordenamiento

territorial, convenios interjurisdiccionales que permitan lograr consistencia e integralidad de las políticas, define recursos económicos para la implementación del plan de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley N.º 8051 y los del Fondo de Afectación Específica (artículo 53) para los municipios (Conicet-UNCuyo, 2014: 90-96).

- Varía la definición de la zonificación según la Ley N.º 8051 (artículo 15) como instrumento de ordenamiento y la planificación territorial. En el proyecto del sector técnico-científico, se incluyen la metodología para que los municipios puedan realizarla, y los criterios generales y uniformes para delimitar la unidad urbana, las áreas de interface, las naturales, las rurales y las sujetas a regímenes especiales (Conicet-UNCuyo, 2014: 75-78).

- Con respecto a los conjuntos inmobiliarios y los cementerios privados, se hacen provisiones expresas que se corresponden con lo exigido en el artículo 11 de la Ley N.º 8051. Respecto de los primeros, se llega a la conclusión de que el desorden prevaleciente obedece a una anacrónica interpretación de la Ley de Loteos de la Provincia, por lo que se propone habilitar la figura de *propiedad horizontal* como forma jurídica. Además, se define como área permitida para estos la urbana y de interface, lo que promueve la protección del área rural de su avance (Conicet-UNCuyo, 2014: 71-73). El tema no se aborda en el proyecto del Ejecutivo.

4.1. El proyecto de PPOT aprobado

Los proyectos presentados en 2014, el del Ejecutivo y el del sector técnico científico, permanecieron sin tratamiento en la Comisión de Ambiente del Senado. En el marco de una campaña fuertemente nacionalizada como la que

se vivió durante 2015, la preocupación en torno al crecimiento de Mendoza y al uso de sus recursos, como el agua, quedó en un segundo plano.

Recién al asumir, en diciembre de 2015, el nuevo Gobierno, que, en el período anterior, había encarnado una de las oposiciones más fuertes a la aprobación del PPOT, aludiendo fallas técnico-metodológicas, retomó el tema y la necesidad de contar con un plan aprobado por ley. Para ello, recurrió al equipo técnico que había elaborado uno de los proyectos presentados en 2014, es decir que varios de los profesionales del Instituto de Cartografía, Investigaciones y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT-UNCuyo) pasaron a presidir y formar parte de la APOT.

Luego de tres sesiones plenarias del CPOT en las que no se discutió el nuevo proyecto —tal como se advirtió acerca de las instancias de participación—, el 24 de marzo de 2017, el Gobernador presentó el PPOT a la Legislatura. El 11 de julio, el proyecto obtuvo la media sanción de la Cámara de Senadores y, finalmente, el 23 de agosto de 2017 se aprobó en Diputados.

Más allá de ser anunciado como un proyecto nuevo, el PPOT recientemente sancionado, superador de las deficiencias de los anteriores, presenta la misma estructura que aquellos en términos generales. Conserva la propuesta de integración del territorio a través de la potenciación de nodos estructurantes y nuevos polos de desarrollo, aunque sin la jerarquización realizada por los municipios. Siguen sin definirse instrumentos para controlar y delimitar las urbanizaciones cerradas y demás desarrollos inmobiliarios. Esto se suma a que tampoco se especifican las partidas presupuestarias para desarrollar el tipo de planificación del territorio que se define.

Algo novedoso es la incorporación de la figura del *Unicipio*, en la cual se aglutina un conjunto de nodos urbanos que forman parte del Área Metropolitana de Mendoza (AMM) con sus siete municipios: Capital, Godoy Cruz, Lujan de Cuyo, Maipú, Guaymallén, Lavalle y Las Heras.

Conclusiones

La secuencia analizada en el presente trabajo deja en evidencia —tal como ocurrió en las etapas anteriores— la complejidad de un proceso cargado de tensiones, conflictos e inconsistencias, tanto en los referido a las formas como a los contenidos.

En dicho sentido, se evidencia que, en vez de facilitar y garantizar la ejecución de la política, el excesivo normativismo que define la Ley N.º 8051 complejiza aún más el proceso, lo que genera brechas entre las etapas de formulación y de implementación. Además, esto pone en peligro su contenido sustancial, que, en definitiva, se relaciona con el objetivo de resguardar los recursos naturales y, por lo tanto, de mejorar la calidad de vida de los mendocinos. Se trata de una característica de la ley que le resta flexibilidad y capacidad de adaptación a una política compleja de por sí.

En general, las etapas definidas por la norma se cumplieron en lo formal. Sin embargo, las críticas de los actores involucrados y afectados por la política se refieren a lo sustancial. Una de las principales objeciones se vincula al modo en que se instrumentó la participación y la no incorporación de los aportes de la ciudadanía a los tres documentos del PPOT ingresados a la Legislatura. En cuanto a los talleres realizados en los distintos departamentos, la consulta y la audiencia públicas sirvieron para evidenciar a los distintos actores, sus críticas, apoyos y rechazos.

Aparece aquí uno de los desafíos no resueltos por la política de ordenamiento territorial, una política que define la participación ciudadana como elemento central, pero que solo logra garantizarla en lo formal.

Es necesario articular de manera efectiva la participación y los aportes ciudadanos. Si esto no sucede, se corre el riesgo de que los participantes se sientan *estafados* por no haber sido escuchados y, por ende, por haber concurrido sin sentido. En esto, son claves las metodologías, el acceso a la información, el recurso tiempo y la decisión política. De lo

contrario, podrá pensarse, como sostienen Rodríguez Vera y Saavedra (2013), que la autoridad abre estas instancias de participación ciudadana con la idea de que los aportes de la sociedad tengan alguna posibilidad de ser considerados, y que, en ese caso, estos difícilmente cambiarán el sentido de la planeación del Estado.

Las inconsistencias teórico-metodológicas que se marcaron en los diagnósticos situacionales y en su posterior articulación para construir el actual modelo de la Provincia (Guardamagna y Cueto, 2015) siguen presentes en la etapa de elaboración del Plan. Para establecer los ejes en torno a los cuales se definen los programas, la APOT recurre a los procesos críticos del PEDMza 2030 y no al diagnóstico elaborado por el PID 08/09. Además, se suman nuevas inconsistencias que, fundamentalmente, se vinculan con la implementación de la secuencia definida por la ley para la confección del Plan:

1. Imprecisiones y errores conceptuales en la utilización del enfoque del análisis de políticas públicas.
2. Inconsistencias entre los problemas que surgen del PEDMza 2030 y el diagnóstico y los ejes definidos para el modelo territorial realizable, del cual, luego, se desprenden directrices, lineamientos y programas.
3. Escasa sistematicidad, articulación y consistencia metodológica en la secuencia utilizada para la elaboración del PPOT, al definirse directrices, lineamientos y programas por cada uno de los ejes.
4. Alto nivel de abstracción en el listado de programas propuestos, que solo se presentan a modo enunciativo, y se terminan priorizando unos pocos sin una fundamentación lógica y —lo que es más grave— sin la participación de los municipios.
5. Más allá de que el proyecto del sector científico tiene algunas precisiones —como una metodología para la zonificación que

permitiría una bajada empírica para orientar a los municipios en la elaboración de sus propios planes—, ninguno de los dos PPOT define proyectos, tal como estipula la ley.

En definitiva, el proceso de elaboración del PPOT, etapa central de la política, deja un sabor amargo y la certeza de que, al menos, en este caso, las lógicas de los actores del ámbito técnico-científico y del político no llegaron a entenderse, menos aún a articularse, salvo en estos últimos meses, donde parte de dicho sector comenzó a formar parte de la estructura institucional a cargo de la política. En la actualidad, a siete años de la sanción de la Ley N.º 8051, el escenario del ordenamiento territorial, una política que es prioritaria para el crecimiento del oasis mendocino, continúa siendo una incertidumbre.

Nadie niega que la sanción del PPOT constituye un hecho positivo en el proceso de implementación de la política. Sin embargo, la débil definición o la ausencia en el Plan de algunas cuestiones centrales para el desarrollo del territorio dificultan la tarea que ahora deberán emprender los municipios, muchos de los cuales han intentado definir algún tipo de ordenación territorial, aunque de forma desarticulada, por prueba y error, con aportes aislados del sector científico y con distintos niveles de voluntad política. Y esto es así, porque los gobiernos locales se enfrentan diariamente a los problemas que afectan los recursos naturales, la calidad de vida de los ciudadanos y las consecuencias del avance desordenado de las urbanizaciones sobre las zonas rurales, temas que no siguen los tiempos de la lógica política o de la científica.

Referencias bibliográficas

- Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) (2014). Documento Preliminar Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Presentado ante la Audiencia Pública, enero.
- Conicet y UNCuyo (2014). Proyecto Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Presentado ante la Legislatura Provincial, julio.

- Diario *Los Andes* (2014a). «Es importante que participes del ordenamiento territorial en Mendoza», 16 de febrero.
- (2014b). «Amplían aportes a plan de uso del suelo», 21 de febrero.
 - (2014c). «Inédita discusión por el uso del suelo», 16 de abril.
 - (2014d). «No fue aprobado, pero ya genera polémica el plan de ordenamiento», 13 de julio.
- Gobierno de Mendoza (2017). Proyecto Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Presentado ante la Legislatura Provincial, marzo.
- (2014). Proyecto Plan Provincial de Ordenamiento Territorial Presentado ante la Legislatura Provincial, 30 de abril. Expte. N.º65 017.
- Guardamagna, M. M. y W. Cueto (2015). «La implementación de la Política de Ordenamiento Territorial en Mendoza, Argentina: una mirada crítica sobre diseño del Plan Provincial». En *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, (13), 22, pp. 135-153.
- Manero Miguel, F. (2010). «La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones». En *Cuadernos Geográficos*, 47, pp. 47-71.
- Martínez-Flores, V.; M. de L. Romo-Aguilar y G. Córdova-Bojórquez (2005). «Participación ciudadana y planeación del ordenamiento territorial en la frontera norte de México». En *Revista Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, (XXII), 64, pp. 52-71.
- Provincia de Mendoza (2009). Ley N.º 8051, de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Publicada en el B. O. el 22 de mayo.
- Rodríguez Vera, A.R. y G. Saavedra de la Cruz (2013). «La participación social en el ordenamiento territorial. Participación o representación un dilema legal y metodológico». En Aguilar Robledo, M.; E. Delgado López; V. Vázquez Solís y O. Reyes Pérez (eds.). *Ordenamiento territorial y participación social: problemas y posibilidades*. México: INECC.
- VV.AA. (2014). Nota presentada por los especialistas de CONICET y la Universidad Nacional de Cuyo al Presidente de la Comisión de Ambiente, Senado de la Legislatura de la Provincia de Mendoza, 7 de julio.
- VV.AA. (2013). *La implementación de una política pública en contexto de complejidad normativa: el caso del ordenamiento territorial en Mendoza a partir de 2009*. Secretaría de Ciencia, Técnica y Postgrado, UNCuyo. Proyecto N.º 06/F334 (Programa de Incentivos 2013/2015).

Bibliografía de consulta

- Cueto, W. y M.M. Guardamagna (2012). «¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto». En *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (12), 18, pp. 7-26.
- Elizalde, G. (2014). «El desafío de ordenar el territorio». En Diario *Los Andes*, 28 de junio.
- Guardamagna, M. M. y W. Cueto (2013). «Políticas de Estado en democracia: la relación Estado Sociedad como ámbito de construcción de la política». En *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, (XIII), 2, pp. 59-80.
- Subirats, J.; P. Knoepfel; C. Larrue y F. Varone (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.