



MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA TERRITORIAL. ANÁLISIS A PARTIR DE DOS PLANES MUNICIPALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MENDOZA

CITIZEN PARTICIPATION MECHANISMS IN A TERRITORIAL POLICY. ANALYS FROM TWO MUNICIPAL LAND USE PLANS IN MENDOZA

PAULA VOGELⁱ

Fecha de Recepción: 29/04/2022 | Fecha de Aprobación: 24/06/2022

Resumen: La participación ciudadana ha sido un tema recurrente para los estudios contemporáneos de gobernabilidad, políticas públicas y democracia. Ante un escenario de crisis de confianza en las instituciones democráticas y en las decisiones de los gobiernos, los últimos han optado por incorporar componentes participativos en los distintos niveles de la administración pública. En este trabajo, presentamos los puntos centrales de una investigación orientada a caracterizar los mecanismos de participación ciudadana implementados en la formulación de los planes municipales de ordenamiento territorial en dos municipios de la provincia de Mendoza, cuyo proceso se extendió entre el año 2016 y 2021. Para dicha investigación se generó una estructura de análisis apoyada en criterios de legitimidad del proceso y representatividad de este que fue aplicado a cada mecanismo. Los resultados obtenidos buscaron identificar si el diseño y la implementación de los mecanismos participativos aportaron fórmulas que contrarrestaran aquellas limitaciones promotoras de la crisis de confianza en la forma de tomar decisiones públicas. Con base en la experiencia de la investigación, en la última sección proponemos una serie de desafíos por considerar a la hora de delinear la participación ciudadana, específicamente en una política territorial local.

Palabras clave:

*Participación
ciudadana.
Políticas públicas.
Ordenamiento
territorial.
Democracia.
Gobierno.*

ⁱ Licenciada en Ciencia Política y doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Cuyo. Es becaria doctoral de CONICET y trabaja en el Centro de Estudios de Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo (CEII-UNCuyo-CONICET). Contacto: apvogel@mendoza-conicet.gob.ar | apaulavogel@gmail.com

Abstract: Citizen participation is a recurring theme in contemporary governability studies, public policies and democracy. Faced with a scenario of confidence crisis in democratic institutions and government decisions, the latest studies incorporate participatory components at different levels of public administration. In this paper we present the central points of a research that aimed at characterizing the mechanisms of citizen participation implemented in the formulation of municipal land use plans in two municipalities of the Province of Mendoza, which was carried out 2016 to 2021. To develop this research an analysis structure was generated based on criteria of legitimacy of the process and its representativeness. The structure was applied to each mechanism. The results sought to identify whether the design and implementation of participatory mechanisms provided formulas that counteract those limitations that promote the crisis of confidence in the making of public decisions. Based on the research experience, in the last section of the article we propose a series of challenges to consider when delineating citizen participation, specifically in a local territorial policy.

Keywords:

Citizen participation.

Public policies.

Land use planning.

Democracy.

Government.

Introducción

A partir de los procesos de desequilibrio, marginalidad y deterioro territorial de la Argentina post 2001, en 2004 se puso en marcha a nivel nacional el Plan Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, con el objetivo de crear un nuevo modelo de organización territorial para el desarrollo del país en función de objetivos y metas comunes de sus diferentes provincias y áreas geográficas. En el marco de esta política nacional, Mendoza debió comenzar a delinear acciones propias para paliar su desequilibrio territorial, mediante lineamientos que consideraran dichas dimensiones de manera integral y con visión de sustentabilidad.

El resultado de ello fue la sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo en 2009, un Plan Estratégico de Desarrollo con miras al 2030 lanzado en 2010 y el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial aprobado en 2017. Las políticas abocadas al ordenamiento territorial generan externalidades que afectan simultáneamente a diversos sectores y actividades (Couto, Foglia y Rofman, 2016), por lo que plantean el reto de la incorporación de sus voces al diseño, formulación, implementación y evaluación de estas mediante mecanismos de participación ciudadana previstos por la norma (Legislatura de

Mendoza, 2009). Se suma así un desafío más al desarrollo del territorio: el de incorporar vías de legitimación de las decisiones de gobierno más allá de la relación representado/a-representante. Se abren nuevas redes al habilitarse la opción del proceso deliberativo entre sectores de la sociedad para la construcción de esta política pública.

Los mecanismos de participación ciudadana invitan a nuevas problematizaciones en las que la investigación en Ciencias Sociales tiene mucho para aportar. En este sentido, la participación ciudadana puede significar una herramienta que incrementa la posibilidad de que la ciudadanía señale a sus representantes las problemáticas sobre las que quiere que se actúe y proponga soluciones propias. Esto tiene el potencial de democratizar la toma de decisiones e incorporar nuevos agentes permite una suerte de retroalimentación entre la legitimidad democrática y la capacidad de gobernar la sociedad con la que cuenta el gobierno. Sin embargo, hay limitaciones (Canto Chac, 2008) y contradicciones de los procesos participativos que hacen que no logren retraer los problemas de legitimidad, funcionalidad y gobernabilidad de los procesos tradicionales de gobierno (Subirats, 2017).

Desde el año 2017 al 2020, nuestra investigación se orientó a conocer la forma en la que la participación ciudadana había sido implementada en la política de ordenamiento territorial en Mendoza y, más específicamente, en la etapa de formulación de Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT). Hacia adentro de esta etapa se buscó comprender las características de los procesos participativos empleados por los municipios para construir sus Planes a fin de conocer si la forma de darles curso a los mecanismos era capaz de potenciar la calidad democrática o si reproducía las desigualdades existentes en los medios tradicionales de toma de decisiones públicas. A fin de indagar en estas potencialidades de los procesos participativos, se tomó como casos a los departamentos de Maipú y Luján de Cuyo.

En la primera sección de este trabajo, recorreremos algunos de los planteos teóricos que definen los porqués de la incorporación de la participación ciudadana a la toma de decisiones. Buscamos destacar que dichos planteos se han esgrimido tanto desde las perspectivas de estudios sobre democracia, políticas públicas y Estado, como de perspectivas de enfoques de desarrollo territorial y local. Luego, resaltamos los modelos de análisis y evaluación que corrientes y organismos internacionales han confeccionado en la búsqueda de una mayor calidad de los procesos participativos desde la década de los noventa. Por último, exponemos la estructura de criterios conformada, partiendo del aporte de aquellos modelos generados durante más de dos décadas de innovación y pesquisa en la materia, para el análisis de los casos en la investigación.

En la segunda parte del artículo, se exponen los casos y se describe los mecanismos utilizados por los municipios, posteriormente brindamos ejemplos ilustrativos de cómo se aplicó la estructura de análisis a cada uno de ellos y las conclusiones obtenidas. En una última sección, esbozamos una serie de desafíos que identificamos como dificultades susceptibles de ser encontradas en casos similares al nuestro, con el objetivo de hacer un aporte a la discusión científica y a la práctica administrativa a partir de lo estudiado durante casi cuatro años de seguimiento de talleres, reuniones, encuentros, asambleas y consultas.

1. Participación ciudadana y desconfianza en los actos de gobierno

Por décadas la ciencia política ha trabajado sobre la problemática de la crisis de la democracia, sus causas y perfiles. En este sentido hay quienes entienden que existe un debilitamiento del ejercicio, con una sociedad distanciada al ver sus intereses desfavorecidos, creando un ambiente de desconfianza y desmotivación. Otra línea la identifica como una crisis frente a los nuevos desarrollos económicos y políticos, así como producto del agotamiento por el cese de luchas y por la caducidad del modelo y del crecimiento (Puerta Riera, 2016).

Desde estos enfoques, la literatura ha desarrollado elementos teóricos para explicar y conceptualizar los procesos y redefinir la democracia. Se habla de postdemocracia; cosmocracia; democracia postliberal, multidimensional y contrademocracia. Desde una visión más analítica del Estado, se plantea una crisis de confianza en las instituciones representativas del gobierno (Norris, 1999). Manin propone la noción de metamorfosis representativa, aludiendo a una ruptura de la forma particular del gobierno representativo (1997), señala que el fenómeno será entendido cuando la mirada se centre más en el gobierno que en las instituciones. En un orden similar, Aguilar Villanueva (2007) señala que, más bien, es necesario entender que las crisis del siglo XX y XXI son de carácter disímil. En el primero, el cuestionamiento caía sobre la legitimidad del gobierno en tanto los regímenes impuestos, arbitrarios y atropelladores de los derechos humanos. En el presente siglo, la crítica cambia de eje, los gobiernos en su mayoría son elegidos libremente, respetan libertades políticas y civiles y deben rendir cuentas. El cuestionamiento a la democracia no cae ya en la legitimidad sustantiva de esta, sino sobre la forma de gobernar en sí: existe un factor de desgobierno. Es el modo de gobernar lo que impide resolver cuestiones concernientes a la seguridad pública, pobreza, desigualdad y lo que potencia la crisis de la ciudadanía y la crisis de confianza en las instituciones de la democracia.

En el siglo XXI, aquel gobernar en sí al que refiere Aguilar Villanueva se relaciona íntimamente con "el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio Gobierno consideran prioritarios" (Tamayo, 1997:281), es decir, con las políticas públicas.

Hay una estrecha relación entre el factor de desgobierno, del modo de gobernar y de las políticas públicas, pues es en estas donde se clarifican orientaciones y estilos de gobierno y son ellas las que reflejan qué problemas se priorizan, cómo se administran las decisiones de gobierno, qué intervención se elige y con quiénes (González y Mballla 2017). Es decir, son las políticas públicas las que denotan fortaleza o debilidad para resolver problemáticas de la ciudadanía en el sentido amplio de la misma. En acuerdo con Subirats (2001), los autores señalan que las principales críticas respecto a los sistemas democráticos representativos se asientan principalmente en tres ejes: la distancia entre representados y representantes, la asimetría de recursos supuestamente iguales y la incapacidad de resolución de problemas mediante las decisiones públicas tomadas.

Ante este escenario, la literatura comenzó a centrar su análisis en el modo de gobernar, principalmente desde enfoques del área del análisis de políticas públicas. A partir de la década de los ochenta, una corriente de autores desarrollaron enfoques sobre posibles estrategias para devolver la legitimidad a los actos de gobierno, como el de gobernabilidad o gobernanza (Pierre y Peters, 2005; Knoepfel, Corinne, Larrue, Subirats y Varone, 2008). La participación ciudadana surgió con un fin similar, pero como perspectiva fue reclamando la repolitización de la sociedad civil en la toma de decisiones (Canto Chac, 2008) y aspirando a repensar aquella relación Estado-sociedad en crisis.

Gobernabilidad, participación y enfoques teóricos

Hemos dicho que ante el descontento y la desconfianza, se gestaron nuevos enfoques y formatos en el ejercicio de la toma de decisiones. La participación de la ciudadanía en el acto de gobernar entró en la escena del debate teórico y en la práctica de la administración pública. En América Latina, se propagó en la escala local con el modelo de descentralización administrativa de los noventa mediante el vínculo de los municipios con las organizaciones sociales locales (Finot, 2001). La participación parecía contar con ventajas frente a los clásicos canales de toma de decisión en la democracia representativa: ofrecía una relación más próxima al nuevo tipo de ciudadanía —informada globalizada—; y buscaba intervenir mediante instrumentos no tan jerárquicos, disciplinados y globalizadores como los partidos

políticos, sino con otro tipo de organización más horizontal y con una voluntad de actuación más parcial, como movimientos sociales, ONG y el tercer sector (Budge,1996). En una definición más reciente, la participación ciudadana es entendida como:

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

Tanto desde el punto de vista teórico como de gestión, se fueron impulsando nuevos formatos que incorporaron actores del mercado y la sociedad civil al proceso de gobernar (Subirats, 2017) como formas de regulación, coordinación y control (Rhodes, 1997). Estos nuevos formatos se sustentaron en la idea de que la participación de actores clave y la ciudadanía en la definición del problema, decisión, implementación y evaluación de una política, permitiría un mejor diagnóstico, una mayor comprensión del problema y una corresponsabilización respecto a la solución (Subirats, 2017). Es decir, se presentaba como una nueva forma de elaborar las políticas públicas.

Para la más auspiciosa de las acepciones, la participación de la ciudadanía en el acto de gobernar podría implicar una potencialidad de democratizar todo el proceso de toma de decisiones, de modo que estas sean más representativas y resolutivas de las problemáticas de la sociedad. Al mismo tiempo podría promover la gobernabilidad y saldar las vacancias en materia de confianza y satisfacción.

Hemos de señalar que la gobernabilidad en un sentido amplio se refiere a la calidad de algo (una persona, organización, o la sociedad toda) de poder ser gobernado por alguien. La posibilidad de que algo sea gobernado, según Aguilar Villanueva (2007), depende de la capacidad que el gobernante posee de dirigir al gobernado. Sin embargo este concepto, desarrollado por numerosos autores (Achard y Flores, 1997; Camou, 1995; De Riz, 2001; Flisfish, 1989; Malloy, 1993, y otros), ha sido criticado por referirse a las capacidades del gobierno y no a las acciones de relación del gobierno con la sociedad. Es decir que se centra en las potencialidades de acción y no en las relaciones que hacen manifiestas y efectivas esas capacidades, que pueden ser una de las causas de la crisis de gobernabilidad. Ante estas críticas, destacamos la consideración de Castillo Cubillos (2017) al resaltar el trabajo de Prats (2001) respecto al concepto de gobernabilidad democrática, el cual considera que la misma

solo se lleva a cabo cuando la toma de decisiones y resolución de conflictos se desarrolla en sistemas y fórmulas que se pueden calificar como democráticas. En términos de gobernabilidad frente a la crisis de confianza, a la relevancia del factor de lo democrático sumamos la importancia de considerar la relación Estado-sociedad al momento de estudiar la participación.

A esta altura del debate cabía preguntarse de qué forma la participación ciudadana podría promover una toma de decisiones con legitimación democrática. Muchos autores ya han vinculado la relación entre este fenómeno y la gobernabilidad en términos de *gobernanza* (Rodhes 2005; Grau, Iñiguez Rueda y Subirats, 2011): entendían que el gobierno es un agente legítimo y necesario, pero insuficiente para definir y realizar el interés social (Aguilar Villanueva, 2007). La gobernanza, entonces, requería la apertura por parte del sector público hacia las influencias provenientes de la sociedad y de los niveles inferiores de la propia organización, incrementando las posibilidades de elección (Pierre y Peters, 2005). Pero, a pesar de su popularidad, no es el único enfoque para teorizar la participación de los sectores de la sociedad en la toma de decisiones.

Proponemos considerar el trabajo de Cuoto, Foglia y Rofman (2016) que tipologiza otras perspectivas sobre la participación ciudadana. En este sentido, los estudios en materia de participación son ordenados, por un lado, en los enfoques que se posicionan desde la visión de la sociedad; por otro, los que observan este fenómeno desde el punto de vista estatal; y, por último, dimensión de interfaz que plantea que lo público involucra en igual manera al Estado y a la sociedad.

Las aproximaciones a este fenómeno desde el punto de vista de la sociedad entienden que el potencial democratizador de la participación en términos de experiencias o de democracia participativa, radica en la autonomía de la sociedad civil respecto al Estado. Así, se tiende a identificar a la sociedad civil en tanto se organiza alrededor de la acción colectiva, como los movimientos sociales o las organizaciones sociales. Estas visiones tienden a aglutinarse bajo el modelo de la incidencia, en las lecturas más institucionales, o bajo el modelo de la protesta (Svampa y Pereyra, 2004), para las aproximaciones más radicalizadas (Couto, Foglia y Rofman, 2016).

Desde el punto de vista del Estado y las políticas públicas, la mayor parte de las teorizaciones confluyen sustancialmente en el modelo de gobernanza. Es decir, refieren al paradigma de gestión posterior al weberiano y al de la Nueva Gestión Pública. Este enfoque observa posibles caminos para mejorar las decisiones respecto a los asuntos públicos en un

mundo globalizado y presta atención a la compleja trama de actores y su incidencia en las diferentes etapas de elaboración de una política. Los estudios de gobernanza que buscan ampliar la democratización de este modelo proponen un nuevo paradigma de gobierno: la gobernanza interactiva o en red. Las redes incluyen una articulación horizontal y relativamente estable de actores interdependientes, pero operacionalmente autónomos que interactúan mediante distintas formas de negociación, deliberación y luchas de poder. Se considera que tienen lugar en un marco relativamente institucionalizado de reglas, normas, conocimientos e imaginarios sociales contingentemente articulados; y que contribuyen a la producción de un propósito de carácter público en medio de un amplio conjunto de visiones, ideas, planes y regulaciones (Sorosén y Torfing, 2005).

La visión de interfaz sostiene que la intervención de la sociedad civil en políticas estatales, como propone la gobernanza, trae consigo la ampliación del ámbito público y privado, lo que impulsa la democratización del Estado. Entiende a la sociedad civil en términos de ciudadanía, es decir, de derechos y obligaciones en relación con el Estado (Couto, Foglia y Rofman, 2016). Esta última perspectiva tiene como fortaleza considerar los intereses de las partes principales de la relación Estado-sociedad. Permite conocer ambas caras del proceso de toma de decisiones: representatividad de las demandas de la sociedad y mayor gobernabilidad mediante la legitimación de los actos de gobierno. En orden con lo desarrollado en el apartado anterior, se adhiere a la perspectiva de interfaz porque incluye a la dimensión de gobernanza, evalúa la gobernabilidad y fortalece el estudio del potencial de la participación ciudadana para democratizar la relación Estado-sociedad.

En el apartado siguiente, nos interesa señalar un enfoque que tiene la característica de constituir un tipo particular de políticas públicas que proponen una mirada transversalizadora de la participación ciudadana.

El enfoque de ordenamiento territorial y la participación ciudadana

El ordenamiento territorial (OT) es un enfoque de desarrollo que comenzó a tomar protagonismo en los países latinoamericanos a finales de los setenta, asociado a planes urbano-regionales y urbanísticos. Más tarde dicha visión se amplió al incorporar Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la década del ochenta y alcanzó en los noventa su mayor difusión. Tiene como objeto la regularización u organización del uso, ocupación y transformación del territorio para aprovecharlo óptimamente. Esto implica el uso racional y sustentable de los recursos naturales, en correspondencia con patrones adecuados de

distribución de asentamientos y actividades económicas (Massiris, 2005). Rolando García considera que el territorio es un sistema complejo cuyos elementos son heterogéneos e interdefinibles. Los elementos que componen este sistema complejo “son subsistemas, unidades complejas que interactúan entre sí en una totalidad organizada que constituye el territorio” (2006:54). Los elementos del territorio suelen organizarse en subsistemas: físico-ambiental, político-institucional, socio-cultural y económico-productiva (Lettelier; Bertotto; Ander-Egg, Dalmasso, 2013). Para que el desarrollo territorial se alcance de forma integral, sustentable, sostenida y equilibrada, ha de observarse la promoción armónica de estas dimensiones que lo constituyen. En la experiencia de la región latinoamericana generalmente el OT como estrategia se ha concretado en políticas públicas multinivel, Planes de Ordenamiento Territorial (POT), que expresan el modelo territorial al que se espera llegar en el largo plazo y las estrategias para alcanzarlo (Massiris y otros, 2012).

La multidimensionalidad del territorio lo posiciona también como una construcción histórica, alcanzada por estrategias de actores que territorializan el espacio, ocupan el suelo y los recursos naturales (Raffestin, 1981 y 1996 y Claval y 2002). Es decir, una visión en la que los territorios son socialmente construidos. Vinculan un sistema espacial con una configuración de actores y de relaciones económicas, socioculturales, políticas e institucionales que poseen modos de regulación específicos, dotando a este de un carácter multidimensional (Sepúlveda, 2002). El territorio constituye un espacio transformado por la acción de la sociedad, pero al mismo tiempo marca las condiciones de reproducción de esa sociedad. Couto, Foglia y Rofman afirman que existe una dimensión dialéctica en la construcción social del territorio: por un lado, las sociedades producen y reproducen las estructuras y representaciones espaciales y, por el otro, las estructuras se cristalizan estableciendo determinaciones espaciales a la acción social (2016). El territorio es un proceso y un producto de interacción. Una política de ordenamiento territorial provoca externalidades sobre todas las dimensiones del territorio. Al modificar el espacio donde la ciudadanía realiza actividades que van desde el asentamiento humano hasta la producción, tiene influencia en todos los sectores de la población. Cada actor será reacio o proclive a las modificaciones, según estas afecten sus intereses sectoriales. La política de ordenamiento territorial requiere, entonces, crear al menos un mínimo de consenso sobre estas modificaciones, buscando un equilibrio entre los intereses y valores que se expresan entre los actores (Pacheco y Vega, 2001). Indica Massiris (2005) que esta visión participativa de la política tiene un carácter democrático que se nutre de planteamientos

teóricos que establecen que la participación es un agente legitimador de un plan de ordenamiento territorial.

Las limitaciones de la participación ciudadana

Hasta aquí hemos visto cómo la participación ciudadana supone ventajas de todo tipo. Manuel Canto Chac (2008) indica que la misma revela de manera eficiente las preferencias de los usuarios; genera aprendizajes sociales e innovación; proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutan las actividades; fortalece instituciones locales y mejora su eficiencia; genera mayor credibilidad y legitimidad; fortalece la identidad regional y competitividad sistémica de la región y genera capital social.

Pero el mismo autor explica que al momento de efectivizar la participación se suscitan contradicciones a estas ventajas. Entre ellas señala que un proceso participativo puede propiciar la formación de élites que sesgan la participación. Además, genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas y suele volverse ocasión de captura de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales. Por otro lado, sesga las preferencias del universo de usuarios hacia la de los participantes y propicia la informalización de la política al abrir canales alternos a los de la representación institucionalizada. Es capaz de limitar la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas y, por último, disminuye la confianza hacia las instituciones representativas.

Estas contradicciones hacen que los procesos participativos no logren retraer los problemas de legitimidad, funcionalidad y gobernabilidad de los procesos tradicionales de gobierno (Subirats, 2017). Esta perspectiva de las limitaciones es compartida en la literatura por autores como Stoker (1998) y Peters y Pierre (1998). Por otro lado, Kliksberg asevera que las principales objeciones a la participación siguen argumentos relacionados a la necesidad de la eficiencia a corto plazo, al reduccionismo economicista respecto a las motivaciones para participar, el predominio de la cultura organizacional formal, la subestimación de las personas en condición de pobreza y la tendencia a la manipulación de la comunidad mediante la inserción de líderes aliados en el proceso participativo; pero señala que la principal traba es el problema del poder. Las administraciones se resisten a dar el control real sobre los detalles de la implementación, no tienen incentivos para orientarse hacia la comunidad y no se interesan por invertir en el desarrollo de las capacidades de la comunidad (1999).

Considerando las ventajas y las limitaciones, al caracterizar los mecanismos de participación ciudadana estudiados, nos problematizaba conocer si en ellos los intereses de la ciudadanía habían sido representados y si habían auspiciado una mayor democratización de los actos de gobierno con relación a la visión de interfaz mencionada. O si, en cambio, habían primado las contradicciones que terminan reproduciendo las formas de gobernar que concibieron la crisis de confianza señalada por Aguilar Villanueva (2007). En nuestro estudio, enfocamos la mirada en el nivel local.

¿Por qué estudiar la participación en el nivel local?

Tomando en cuenta las particularidades del sistema complejo que es el territorio, el nivel local es un ámbito donde la relación gobernado-gobernante es más visible y factible de ser analizada y estudiada. Allí es donde la ciudadanía tiene una oportunidad más directa de incidir participativamente en la producción de su propio espacio, ya sea urbano, rural o de interfaz. Señala Ander-Egg (2005) que el desarrollo en el ámbito local supone algunos elementos de participación activa de la misma gente, de las organizaciones y de distintos sectores con interés en la temática. Por su parte, Albuquerque y Dini (2008), desde su enfoque de desarrollo territorial local, consideran las articulaciones e intervenciones de todos los niveles decisionales del Estado en concertación con el sector empresarial y el conjunto de la sociedad civil territorial y sus organizaciones políticas, sociales, culturales y científico-técnicas.

La proximidad representantes-representados en el nivel local permite reflexionar respecto a la forma en la que se diseñan los mecanismos de participación ciudadana y cómo estos reflejan la cosmovisión de la relación Estado-sociedad que sostiene determinado gobierno en un determinado momento. La participación ciudadana, más que un resultado signado por las acciones de la gestión municipal o por la sociedad, es producto de su interacción. Constituye uno de los fenómenos en los que se refleja y recrea la relación Estado-sociedad (Espinosa, 2009), en un espacio donde quienes participan se relacionan intencionalmente comunicándose y diferenciándose. En la confección de los planes municipales de ordenamiento territorial, la participación ciudadana a escala local busca:

detectar problemas, para poder interactuar con los distintos actores que también planifican conforme a su realidad, para estudiar y analizar diferentes situaciones integrales a una escala de resolución manejable, la escala local. Pero para poder responder a este desafío el O.T. también debe buscar metodologías, procedimientos e

instrumentos que sean capaces para definir situaciones, realizar operaciones coyunturales, dar respuestas en tiempo y forma conforme al arco direccional trazado en el largo plazo, y definir escenarios alternativos frente a probables obstáculos que se presenten (Gudiño, 2002:6).

El análisis de los procesos participativos en este nivel permite entender cómo las estructuras dispuestas desde lo estatal establecen los espacios para el despliegue de la participación. Es decir, permite analizar experiencias, fenómenos, modelos o casos revisando la supuesta oposición o distancia entre lo estatal y lo social (Espinosa, 2009), así como las supuestas virtudes y/o debilidades intrínsecas de los procesos participativos y sus mecanismos.

A continuación comenzaremos a introducirnos en el curso que tomó la investigación que sustenta el presente trabajo. Nos interesa compartir los interrogantes que le dieron curso y la forma en la que se diseñó una estructura de análisis de mecanismos de participación ciudadana.

Construcción de una estructura de criterios de análisis

Las limitaciones de los procesos participativos han llevado al desarrollo de criterios para evaluar, monitorear o revisar los mismos. Martí, Blanco, Parés y Subirats (2016) propusieron la aplicación del modelo de grandes tipos de legitimidad de Scharpf (1999) para evaluar la legitimidad democrática de las redes de gobernanza urbana. Rescatamos de este enfoque la cercanía temática de nuestra investigación y hemos tomado los dos primeros tipos de legitimidad de Scharpf. El primero hace referencia a la representación que involucra el proceso de elaboración de la política pública y el segundo pone la visión en mismo proceso, aproximándose a que este tienda a promover la formación de la identidad de un *nosotros colectivo* sobre las preferencias de las minorías que tienden a reproducir el *statu quo* (Scharpf, 2005).

Es así que en nuestra investigación, para responder la primera pregunta-dimensión *¿hay legitimación de la política mediante el proceso participativo?* la atención se fijó en los criterios relacionados a *cómo* se efectuaron las instancias participativas. Es decir, fue orientada al proceso de la participación y la forma en la que las autoridades decidieron darle curso.

Para responder la segunda pregunta, *¿estuvieron representadas las demandas e intereses de la ciudadanía?*, la investigación se enfocó en los aspectos que hacen a la presencia y participación igualitaria de la ciudadanía, el *quiénes*. Aspirando a conocer con más facilidad si sobre el proceso participativo primaron las barreras o se buscó la distribución equitativa del

poder de intervención entre actores durante la deliberación y los distintos mecanismos aplicados.

Se trabajó con cuatro modelos que aportan visiones para estudiar la participación tanto desde el quiénes participan (o quiénes han sido invitados a participar), como desde los procesos implementados. Los modelos son el de Principios de Participación Ciudadana (Sandoval, Sanhueza y Wiliner, 2015); los Tipos de Legitimidad (Agger y Lögfren, 2008; y Laurian y Shaw 2008); el *Spectrum* de la Participación (Asociación Internacional de Participación Pública, 2010) y la Guía para Evaluar la Calidad de los Procesos Participativos (Observatorio Internacional de Democracia Participativa, 2006). Son dimensiones de análisis que la literatura propone para promover instancias participativas legítimas y más representativas. A partir de criterios surgidos de esta revisión teórica y de antecedes, se confeccionó una estructura de análisis (representada en la Tabla 1) para caracterizar los mecanismos participativos relevados.

En el primer modelo considerado, Sandoval, Sanhueza y Wiliner en los Manuales de la CEPAL (2015) esperan, mediante un conjunto de principios, proveer orientación estratégica al momento del diseño metodológico del proceso con el fin de disminuir la fuerza de las barreras a la participación sustantiva, entendiendo que estas deslegitiman el proceso. Los principios observan principalmente que la información sea prevista adecuadamente, que haya voluntad de participar, que exista inclusión de todas las personas interesadas en el proceso, equidad de trato y reconocimiento de las opiniones; y que todas las opiniones y propuestas sean consideradas para la toma de decisiones.

Para conocer la legitimidad de los procesos participativos Agger y Lögfren (2008) y Laurian y Shaw (2008), recuperan el modelo clásico de Scharpf (1999). Este construye tipos para evaluar la legitimidad de las políticas mediante criterios o dimensiones de análisis. Tiene la ventaja de la discriminación en una tipología que permite ordenar el ejercicio analítico.

La Asociación Internacional de la Participación Pública (AIPP) brinda una herramienta que permite identificar un *Spectrum* de la participación, revisando simultáneamente tres ejes: los objetivos de la participación, las promesas a la sociedad civil y los instrumentos o técnicas que se utilizan en cada caso. Las cualidades de cada una varían según los niveles o metas en los que la administración se compromete a incluir a la ciudadanía desde la categorización en niveles —informar, consultar, involucrar, colaborar, empoderar (2010)—.

El Observatorio Internacional de Democracia Participativa ha propuesto una compleja guía que agrupa criterios de calidad en cinco áreas: coordinación del proceso, participantes,

tema, método y consecuencias. Estos criterios representan aspectos que son deseables en un proceso participativo de calidad (ODIP, 2006). El instrumento brindado por la OIDP (2006) es complejo y está acompañado por mecanismos de recolección de datos para evaluar procesos a gran escala. En este trabajo, fueron tomados de él aquellos puntos que ayudan a perfilar el carácter representativo y la legitimidad que pueden dar los mecanismos de participación.

En la investigación, el aporte de estos modelos fue complementado con el enfoque de análisis de políticas públicas. Este involucra todo el proceso y elementos de la política pública, ya que entiende a la misma como un sistema, aunque puede centrarse en estudio en diferentes puntos: los aspectos externos, los actores sociales críticos con intereses en el proceso de la política, los objetivos y metas de la política en sí o en los procesos, medios y recursos empleados para desarrollarla (Tamayo, 1997). Contribuye a dar forma a la caracterización de los mecanismos participativos utilizados para la elaboración de políticas. Importa observar quiénes están albergados en el desarrollo de la participación. En este sentido, el enfoque de análisis de políticas públicas es insumo para la formulación de interrogantes como ¿el mecanismo incluye a todos los sectores interesados en la problemática?; ¿a quiénes excluye?; ¿por qué? Por otro lado, permite indagar respecto al momento de participación de la ciudadanía: ¿cuándo se abre el juego en la política pública a la participación ciudadana?; ¿en qué etapa?; ¿cómo se incorporan los aportes en cada etapa? Específicamente se siguió los términos heurísticos del enfoque procesual clásico de políticas públicas (Lasswell, 1953; Aguilar Villanueva, 1992; Perez Sánchez, 2005; Acuña, 2007), es decir, se aplicó una mirada situada (Guardamagna y Reyes, 2019) considerando una etapa específica, el momento y características de la política en particular.

Para aplicar la estructura de análisis, nuestra investigación recabó datos desde el año 2017 al 2020 mediante el análisis documental de los Planes de Ordenamiento y ordenanzas municipales, de la normativa provincial en la temática desde el 2009, artículos periodísticos y científicos; además se realizó observación *in situ* durante el desarrollo de los mecanismos participativos (talleres distritales de consulta y audiencias públicas) y reuniones organizativas y encuentros afines; se trabajó sobre el estudio de encuestas e instrumentos aplicados por los gobiernos locales, así como entrevistas semiestructuradas a participantes y funcionarios encargados de la elaboración de la política.

LEGITIMACIÓN EN EL PROCESO PARTICIPATIVO

Técnicas e instrumentos utilizados Espacio seleccionado para desarrollar la instancia. Tiempos asignados a la instancia. Desarrollo de la instancia –técnicas utilizadas–.

Convocatoria Canales de convocatoria. Direccionalidad de la convocatoria. Nivel de apertura de la convocatoria.

Flujo de información Preparación de participantes previa a la instancia. Información durante la instancia participativa. Devolución.

Nivel de participación Meta de la administración al organizar la instancia participativa.

REPRESENTATIVIDAD DE INTERESES Y DEMANDAS

Inclusión y diversidad Identificación de participantes. Identificación del grado de organización de participantes. Origen de la voluntad de participar. Representación de mujeres y otras personas/colectivos usualmente relegadas de la toma de decisiones.

Receptividad Posibilidad de expresión de opiniones de todas las personas participantes. Absorción igualitaria de todas las propuestas. Limitaciones en la posibilidad de intervención. Canales existentes para la formulación de propuestas innovadoras.

Tabla 1- Dimensiones y criterios de análisis.

Fuente: elaboración propia a partir de Sandoval, Sanhueza y Wiliner(2015), Agger y Lögfren (2008), y Laurian y Shaw (2008), OI DP (2006) y AIPP(2010).

A partir de lo relevado se ordenó la información según su carácter y temática en la matriz de análisis, para obtener primero conclusiones por criterio de estudio (secciones hacia adentro de las dimensiones) y después por dimensión de referencia (ordenadas según nuestra pregunta-problema en términos de legitimidad y representatividad). Este proceso se realizó con cada mecanismo estudiado en cada municipio para obtener una caracterización completa de cada uno. Luego se complementaron los resultados por dimensión a nivel municipal, lo que permitió dar respuesta a cada pregunta de referencia con relación a la participación ciudadana en cada municipio. Finalmente, se contrastó cada municipio para identificar debilidades y fortalezas de los procesos en forma comparada.

En la segunda sección de este artículo presentaremos, en primer lugar, una aproximación al tipo de política estudiada, y luego los casos analizados. Es nuestra intención

pormenorizar las características de los mismos pues, trabajando desde la perspectiva situada, buscamos referenciar las realidades que definen las problemáticas de un espacio dado y las particularidades de la política en nuestro territorio.

2. Mecanismos de participación ciudadana en el nivel local: un análisis a partir de la política de ordenamiento territorial en los municipios de Maipú y Luján de Cuyo, Mendoza

Las complejidades del territorio provincial precisaban desde hace tiempo una planificación específica para su desarrollo equilibrado: solo el 4,8 % del territorio está compuesto por los tres oasis irrigados —Norte, Centro y Sur— (SADS, 2014). Allí se asienta cerca del 90% de la actividad económica y el 65% de la población, conllevando esto a una atenuada fragmentación territorial (DGI, 2007). Aunque la preocupación por ordenar el territorio de Mendoza comenzó décadas atrás, fue recién en 2009 que oficializó un marco legal integral de planificación, mediante la Ley 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (LOTUS). La misma establece principios, estructuras y metodologías para llegar a una planificación que haga frente a las complejidades mencionadas.

El principal instrumento de ordenamiento territorial de acuerdo a la Ley es Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT). Fue aprobado en 2017, luego de siete años de avances y retrocesos (Ballabio y Reyes, 2016) y de trabajo participativo de sectores de interés, ciudadanos particulares y funcionarios. A partir de la aprobación, los municipios contaban con el plazo de un año para elaborar sus PMOT. Estos debieron seguir un criterio de uniformidad, compartiendo la “estructura, metodología, criterios técnico-científicos, instrumentos de ordenamiento territorial y planificación, económicos y de gestión, ejecución, coordinación y complementación, como también los de control para el seguimiento y evaluación establecida por el PPOT” (Legislatura de Mendoza, 2017:69).

Los mecanismos participativos previstos por el PPOT que debían (Legislatura de Mendoza, 2009 y 2017 y CPOT, 2014) ser replicados por los municipios fueron:

-Talleres participativos, cuyo objetivo es implicar a la población en el procedimiento del OT para obtener consensos. Se aplican durante la elaboración del diagnóstico y sus actualizaciones para validar el modelo territorial actual y definir el modelo territorial deseado que será parte del PPOT y PMOT. Se realizan en los diferentes municipios o zonas de la provincia, con una convocatoria que ha de ser lo más amplia posible y que debe que incluir información sobre temas por tratar, lugar, hora. Se publica en medios masivos de

comunicación y en sistema de información ambiental (SIAT). Los resultados de los talleres han de publicitarse en informes a través del SIAT y remitir copia a los participantes.

-Consulta pública, que busca receptor información, opiniones y objeciones de la ciudadanía con el fin de mejorar la calidad de la decisión a adoptar. En el informe sobre los resultados la autoridad de aplicación debe ponderar las observaciones recibidas (en formato papel y digital) y aceptarlas o rechazarlas de forma fundada.

-Audiencia Pública, con el fin de obtener información, opiniones y objeciones de la ciudadanía sobre la política diseñada. Ha de implementarse previamente a que se dictamine sobre PPOT y PMOT y durante la actualización de diagnósticos y procedimientos Evaluación de Impacto Territorial (PPOT). Requiere una convocatoria a partir de los diez días hábiles posteriores a la finalización de la Consulta y la publicación de un informe de lo sucedido en el desarrollo de la misma.

Cada municipio debía hacer uso de estos mecanismos participativos mínimos previstos por la ley durante el diseño de la política. Como última etapa del proceso de formulación, el plan municipal resultante sería aprobado por los concejos deliberantes. Luego quedaría en la esfera de acción de las diferentes áreas la ejecución de los programas y proyectos contenidos en el Plan.

Repasando primero el caso de Maipú y luego el de Luján de Cuyo, los siguientes apartados versan sobre nuestro análisis de la hechura de la política municipal de ordenamiento y sus mecanismos participativos. Para ello se organizan de la siguiente forma: en primer lugar, se describe la particularidad territorial y el proceso general de la política; luego se describen las características esenciales de los mecanismos aplicados; se brinda un ejemplo de cómo se aplicó la estructura de análisis a cada caso y finalmente se expone en los términos más generales las conclusiones obtenidas.

Antes de pormenorizar las características de nuestros municipios-caso, es necesario aclarar que, al primer semestre de 2022, aún siete de los dieciocho departamentos de la provincia no han culminado con la etapa de elaboración de sus PMOT y el funcionamiento de aquel complejo entramado multinivel y multisectorial de normativas, instrumentos, mecanismos y metodologías se encuentra en pausa desde el inicio de la pandemia.

Mecanismos participativos en la formulación del PMOT en Maipú

Maipú es un territorio complejo y heterogéneo. Tiene zonas rurales, urbanas, territorios de interfaz. Cuenta con producción pecuaria, agrícola y turismo y una planta de tratamiento de

residuos sólidos urbanos. La banda industrial de Rodríguez Peña, la más importante del Gran Mendoza, avanza sobre áreas urbanizadas. En su territorio, grandes desarrollos inmobiliarios privados avanzan sobre zonas rurales, modificando la matriz productiva del municipio. Cuenta con suelos que son reservas arqueológicas y otros destinados a la densificación poblacional con programas de articulación de administraciones multinivel como es PRO.CRE.AR. Por otro lado, la urbanización con condominios y subloteos sobre territorio rural pone al municipio en tensión, producto de la desarticulación con Catastro Provincial y los grises normativos de la Ley 4341 de loteos urbanos y suburbanos.

En abril de 2018 se empezó a elaborar la política pública con mirada integral de las dimensiones y subsistemas de ordenamiento territorial integrados y articulados en un único plan. La confección del mismo estuvo a cargo de la Dirección de Desarrollo Territorial y Ambiente que conformó un equipo con personal técnico de la repartición y contrató a la Universidad de Congreso como organismo asesor. Para la elaboración del Plan Municipal y siguiendo el reglamento del PMOT Maipú, fue planteado un proceso de cuatro fases que concuerda con la metodología establecida para los municipios en el Plan Provincial, siguiendo el principio de uniformidad. En primer lugar, fue desarrollada la fase preliminar, donde se delimita la visión, alcance, objetivos, contenido, metodología y equipo de trabajo con la que se estructura el plan. Luego, se procedió a las tres fases de elaboración propiamente dicha — diagnóstico, construcción de modelos y planificación—. La aprobación del PMOT por el HCD fue retrasada hasta junio de 2021, primero por el cambio de gestión y luego por el advenimiento de la pandemia. La última fase es la de implementación de los programas y proyectos establecidos, cuya ejecución aún no ha comenzado.

Maipú llevó a cabo las tres modalidades de participación que establece la ley: talleres participativos para la validación del diagnóstico, consulta pública y audiencia pública. A estas modalidades le sumó talleres sectoriales y una encuesta *online* y otra en formato papel. Los mecanismos fueron implementados desde octubre de 2018 hasta octubre de 2019.

Encuesta abierta

Antes de comenzar las fechas de los talleres, el Equipo PMOT lanzó una encuesta en formato papel —a la que se podía acceder acercándose a la municipalidad— y *online* que seguía el formato del cuestionario que se utilizaría en el taller. Se esperaba que quienes no pudieran asistir a los talleres tuvieran la oportunidad de manifestarse. Sin embargo, el número

de respuestas fue tan acotado que se decidió descartar estas instancias y focalizarse en los talleres.

Talleres participativos distritales (TD)

Durante noviembre de 2018, se llevó a cabo un taller por distrito¹, salvo por tres excepciones en las que se unificaron talleres por cuestiones de criterio organizacional. Se trabajó en mesas con moderadores y fueron aplicadas dos técnicas participativas: la encuesta y el cartografía colaborativa. Además, el Equipo PMOT implementó un breve cuestionario sobre la propia instancia al final del encuentro. En total participaron alrededor de 360 personas.

Talleres sectoriales

Durante los meses de noviembre y diciembre de 2018, fueron organizados talleres sectoriales. La modalidad se focalizó tanto en la recopilación de información, como en la construcción de consenso entre representantes de sectores —comercial, inmobiliario, educativo, etc.—. Las pautas para la implementación de este mecanismo participativo no están contenidas en el Reglamento de Elaboración del PMOT Maipú (Ord 6326/19) y el Plan no contiene especificaciones sobre cómo fue procesada esa información.

Consulta pública

Se dejó a disposición el PMOT en formato físico en la municipalidad y en la página web del municipio para que la ciudadanía realizara consultas, observaciones y comentarios desde el 29 al 31 de julio de 2019.

Audiencia pública (AP)

Se llevó a cabo el 10 de octubre de 2019 en el Parque de Desarrollo Empresarial e Industrial y participaron veinticinco personas. La convocatoria fue abierta a toda la ciudadanía del departamento y se realizó mediante boletín oficial, redes sociales, diarios comunales y provinciales y la página web de la Universidad de Congreso. Por otro lado, y de forma personalizada mediante llamada telefónica, correo o WhatsApp, se invitó a representantes del sector científico, industrial, inmobiliario y turístico. De los 25 participantes, 10 pertenecieron a estos sectores, distribuyéndose los restantes 15 entre particulares (7), representantes de uniones vecinales (4), representantes de ONG (2), de partidos políticos (2) y una (1) empleada municipal. Se publicitó, previamente a la Audiencia, el documento preliminar del PMOT. La AP

se organizó en cuatro etapas: la introducción, la intervención de oradores inscriptos, las alocuciones espontáneas y preguntas y, por último, palabras de cierre.

La Autoridad de Aplicación en Maipú implementó cuatro mecanismos participativos diferentes, de los cuales uno contuvo más de una técnica de recopilación de datos. Tras modificaciones en la página web y un año y medio después del desarrollo de la AP, el documento del PMOT ha sido eliminado de la página oficial y ya no se puede acceder digitalmente a él ni a ningún archivo referido a la política de ordenamiento territorial del municipio.

Análisis de los mecanismos de participación ciudadana

Habiendo realizado un pasaje previo sobre la estructura de análisis y los mecanismos aplicados por el municipio, en las tablas 2, 3, 4 y 5, mostramos un ejemplo de caracterización del mecanismo Talleres Distritales, del municipio de Maipú en la dimensión procesual. Es decir, con respecto a la pregunta que refiere a cómo se desarrolló el mecanismo en relación con la legitimación.

Técnicas e instrumentos utilizados
Once talleres participativos de encuentro único, organizados por distrito. Coordinados por la municipalidad con delegados distritales y ubicados en lugares físicos representativos de cada distrito: escuelas, uniones vecinales, centros de integración comunitaria, edificios municipales.
Trabajo organizado dos etapas: 1-actividades introductorias (1 hora) para registro de asistentes, conformación de mesas de trabajo (diez personas por mesa de trabajo con una figura de facilitador, capacitado previamente para coordinar el debate) e introducción al taller por parte de un funcionario que explicaba temática y pautas de trabajo. 2- Recolección de información mediante técnicas (1 hora 20 minutos).
Técnica 1: encuesta individual. Llenado de formularios con 17 preguntas abiertas y cerradas sobre valores que identificaban al distrito, forma de participación social más utilizada, riesgo percibido, situación de vivienda y acceso servicios, usos de suelo del distrito, valoración de la gestión municipal, valoración del plan y acciones ciudadanas. Técnica 2: Cartografía colaborativa: trabajo grupal guiado por moderador sobre una única cartografía del distrito: marcar hitos históricos, puntos de conflictividad y modificaciones territoriales. Técnica 3: evaluación participativa: encuesta individual, ocho preguntas sobre las características de la participación en el taller y propuestas sobre temas no tratados.

Tabla 2: Técnicas e instrumentos utilizados en los TD de Maipú.
Elaboración propia a base de SIS (2019) y cuaderno de campo.

En esta primera dimensión de análisis, cuyas observaciones generales están apuntadas en la Tabla 2, se pudo relevar que los tiempos del taller fueron flexibles, pero ordenados, y se acoplaron a las necesidades de quienes participaron, aunque en varias ocasiones se debió apremiar la finalización de la segunda técnica. Se incluyó una encuesta evaluativa sobre el taller, lo que permitió a quienes participaron reflexionar sobre la participación en sí. La combinación de técnicas permitió diferentes abordajes de la información y un mayor acercamiento a la temática. En términos procesuales la participación fue rica, ordenada y sistemática.

Convocatoria
Estrategia a cargo de área de protocolo de la municipalidad. Boca a boca a partir de delegados de cada distrito, contactos en listados preexistentes y referentes comunitarios como directores de escuelas o de clubes; difusión gráfica en redes del municipio y en los espacios de encuentro, difusión por radio.
El municipio priorizó la convocatoria a la ciudadanía que conociera la temática y tuviera interés particular en la problemática. La confección de listas de potenciales invitados estuvo a cargo del equipo técnico. 62 % de los asistentes se enteró mediante invitación directa del municipio y delegados, 29 % por boca a boca de vecinos, 6 % por difusión en redes sociales.
Direccionada, pero con posibilidad de participación abierta.

Tabla 3: Convocatoria de los TD en Maipú. Elaboración propia a base de SIS (2019) y cuaderno de campo.

En la convocatoria (Tabla 3) no se utilizó el reglamento de elaboración del PMOT para la puesta en marcha, pero en cambio se articularon distintos canales, excediendo los mínimos requeridos. Fue sumamente direccionada y no estuvo a cargo del Equipo PMOT, sino de otras áreas de la municipalidad, no especializadas en el OT. De esta manera, se acotó la asistencia de nuevas personas sin contacto estrecho con la autoridad departamental y de invitados con conocimientos en la temática. La legitimidad en términos de convocatoria fue limitada, derivando en una participación inducida.

Flujo de información
Mención durante la convocatoria sobre el objetivo del taller: crear una herramienta de planificación sostenible.
No se presentaba el diagnóstico técnico en la introducción de los talleres, se presentaba el departamento y explicaba el proceso participativo.
No existieron instancias de devolución o información posterior. Actualmente la ciudadanía no tiene acceso digital al plan final redactado.

Tabla 4: Flujo de información en los TD de Maipú. Elaboración propia a base de SIS (2019) y cuaderno de campo.

La Tabla 4 sintetiza lo relevado sobre el flujo de información: no se proporcionó información completa sobre el OT antes, durante y después del proceso. Quienes participaron tuvieron la oportunidad de adentrarse en las áreas de la temática solo a partir del trabajo en las técnicas. No se cumplió con los requerimientos de los reglamentos para la elaboración del PPOT y PMOT Maipú sobre la información posterior. En términos de flujo de información, se desaprovechó la posibilidad de promocionar aprendizaje para la ciudadanía y de mantener el interés sostenido durante todo el proceso participativo de elaboración de la política, acotando la legitimidad del mismo.

Nivel de participación
Trabajo sobre preguntas abiertas y cerradas, escaso espacio para elaborar propuestas alternativas. Objetivo formal del mecanismo: conseguir información para la construcción del diagnóstico, del modelo actual y deseado.
Se indicó a la ciudadanía que las preocupaciones y aspiraciones impactarían directamente en la elaboración del diagnóstico. No hay claridad en la influencia que finalmente tuvieron en el modelo territorial.
Instrumentos utilizados: brindaron posibilidad de debate y de elección colaborativa.

Tabla 5: Nivel de participación en los TD de Maipú.
Elaboración propia a base de SIS (2019) y cuaderno de campo.

Los aspectos resumidos en la Tabla 5 nos impulsaron a concluir que los TD llegaron a un nivel de involucramiento de la ciudadanía. Este es el tercer nivel de impacto de la opinión pública en la escala de cinco niveles de la AIPP. En el mismo se plantea una comunicación bidireccional y la ciudadanía forma parte importante del proceso de elaboración —en este caso en la conformación del diagnóstico y los modelos territoriales— de la política, pero no de la selección y construcción de alternativas de actuación. En términos de legitimidad, es un nivel medio en el proceso de impacto de la participación.

El proceso para legitimar la política pública y la representatividad en Maipú

El análisis de todos los mecanismos de Maipú probó que sus dinámicas fueron heterogéneas que es posible enriquecer el proceso mediante la incorporación de diferentes técnicas, pautas ordenadas y procedimientos flexibles. La convocatoria buscó la masividad en algunos casos y la información fue manejada de acuerdo a decisiones conscientes del Equipo PMOT. La continuidad informativa fue interrumpida y focalizada según la instancia y, al día de hoy, no es posible llegar de forma veloz y oportuna a devoluciones ni aun al mismo documento

que conforma la política pública. En un balance general a partir de la consideración de todas las dimensiones de análisis, Maipú no llegó a implementar un proceso legitimador de la instancia y que promocionara una forma más profunda de legitimación de la política pública.

Al igual que se verá en el caso de Luján, durante el proceso de elaboración estuvieron representadas las demandas e intereses de la ciudadanía cuya participación se buscó discrecionalmente. No obstante, este carácter no permite afirmar que los mecanismos hayan garantizado una representatividad plural e inclusiva, dado a que la selectividad de las voces que formaron parte fue un factor que se repitió a lo largo de los mecanismos y que la sistematización de incorporación de las mismas permanece indefinida.

Mecanismos participativos en la formulación del PMOT en Luján de Cuyo

Luján es un territorio extenso y productivo. Cuenta con zonas urbanas, residenciales, comerciales. Tiene producción pecuaria, agrícola, industrial y turismo. Gran parte de su extensión forma parte del Parque Provincial Aconcagua y un área municipal protegida, el Parque Potrerillos, que se ha visto afectada por inversiones provinciales y nacionales desde la construcción del Dique Potrerillos, de uso turístico y energético. Se encuentran focos conflictivos en la zona industrial por el área de impacto de emanación de gases que se extiende hasta el territorio de Godoy Cruz. Loteos sobre el Piedemonte, zona de riesgo aluvional, han avanzado sin regularización y previsión del Estado municipal (Audiencia Pública PMOT Luján, 2019). Además, cuenta con actividades económicas no reguladas, como la Feria de Ugarteche y grandes extensiones usurpadas, como los terrenos fiscales en Cacheuta (Entrevista a funcionaria, 2018).

La Subsecretaría de Ordenamiento y Planificación Territorial, comenzó a gestar la política de Ordenamiento Territorial de Luján de Cuyo en 2015, antes de la sanción del PPOT, pero tomando como respaldo normativo la Ley 8051, en coordinación con los organismos provinciales APOT Y CPOT² y contando con una asesoría técnica externa contratada. La política en el departamento se constituyó como un plan de acción de gobierno sin normativas específicas. Se trabajó generando planes por distrito con el objetivo de luego articularlos de forma integral en zonas (zona norte-urbanizable; zona sur-productiva; zona turística y distrito industrial) de desarrollo y de tratamiento del OT y, posteriormente, a nivel municipal. Hasta la aprobación del PPOT en 2017, Luján de Cuyo ya había elaborado los diagnósticos y realizado los talleres participativos distritales de seis de sus quince distritos. El Reglamento para la elaboración del PMOT fue redactado por el municipio durante la misma confección del Plan y

se aprobó por el HCD en conjunto con él, es decir, *a posteriori* de la implementación de los mecanismos participativos. Fijó una “metodología sistémica, estratégica-situacional, prospectiva y con participación social integrada” (HCD de Luján de Cuyo, 2019:209). Estableció que las etapas del Plan serían: 1) etapa preliminar; 2) elaboración del PMOT; 3) aprobación del PMOT; 4) ejecución del PMOT; 5) seguimiento y evaluación del plan; y 6) revisión del PMOT y realización de ajustes cada diez años.

La aplicación de mecanismos de participación ciudadana comenzó en 2016 y se extendió hasta 2019, siendo los implementados por este departamento:

Talleres de consulta distritales (TCD)³

Entre marzo de 2016 y noviembre de 2018, cada distrito realizó un TCD que consistía en un encuentro de vecinos y representantes de distintos sectores de interés, con trabajo en mesas guiadas y moderadas por personal del municipio. Las preferencias y opiniones fueron expresadas mediante encuestas durante el taller y luego procesadas cuantitativamente. Así, cada respuesta seleccionada por los vecinos se integró en una estadística a nivel distrital, sectorial y municipal. Según los datos oficiales, unas 530 personas pasaron por los TCD (SPOT, 2017).

Audiencia pública

Llevada a cabo el jueves 21 de febrero de 2019 en distrito ciudad de Luján de Cuyo. La AP fue el mecanismo de validación del documento preliminar del PMOT. Participaron 26 personas entre los que conformaron la lista de oradores y los que dieron alocuciones espontáneas, la composición de este grupo puede verse en la Tabla 6. Unas sesenta personas asistieron como oyentes. Cabe mencionar que el PMOT ya había sido presentado formalmente por el intendente y su gabinete en un acto realizado casi dos meses antes del día de desarrollo de la audiencia.

Luján de Cuyo aplicó dos de los tres mecanismos mínimos que la LOTUS establece para la conformación de los PMOT. La información respecto a los mismos fue observada y recopilada desde 2017 al 2019, lo que señala la larga tarea que representa elaborar una política participativa. En relación con la dimensión de caracterización de representatividad de intereses y demandas, apoyándonos en las tablas 6 y 7, brindamos un ejemplo del análisis de la Audiencia Pública de Luján de Cuyo.

Inclusividad y diversidad
Audiencia Pública ubicada en el centro del municipio. 22 personas inscriptas, 17 se presentaron. De ellos 10 entregaron documentos. 4 personas intervinieron con alocuciones y preguntas espontáneas.
Representatividad por distritos: 9 distritos. 3 personas La Puntilla, 4 Vistalba, 2 Carrodilla, 7 Piedemonte, 1 Ciudad, 1 Las Compuertas, 1 Potrerillos, 2 Perdriel, 1 Agrelo. Por zonas de desarrollo: 64 % zona norte urbanizable; 21 % zona turística; 14 % zona sur productiva.
Representatividad por sectores: 16 vecinos particulares, 3 uniones vecinales, 3 sector científico técnico, 2 organizaciones sociales, 1 empleado municipal, 1 partido político.
Origen: demandas relativas al ordenamiento del territorio.
No se buscó la representación de colectivos usualmente relegados de la toma de decisiones.

Tabla 6: Inclusividad y diversidad en la AP de Luján de Cuyo.

Elaboración propia a partir de SPOT (2019), Informe AP (2019) y cuaderno de campo.

La Tabla 6 expone puntos que nos llevaron a considerar que en la AP primó ampliamente la participación de personas residentes en la zona urbanizable por sobre la productiva y la turística. Repitiendo el fenómeno de los TCD, la representatividad de sectores de interés en la AP no tuvo correlato con lo plasmado como estratégico en la retórica del PMOT. La mayoría de asistentes fueron vecinos particulares, cuyo interés en participar se basó en buscar soluciones a sus problemas puntuales. La diversidad de representatividad en la audiencia fue limitada y no se tuvo en cuenta ninguna estrategia por propiciar la inclusión de las voces históricamente excluidas.

Receptividad
Cinco minutos por orador. Holgadas posibilidades de inscripción y posibilidad de alocución espontánea.
No se consideró la amplitud territorial del departamento a la hora de organizar la instancia, brecha de participación.
Temáticas de las exposiciones en orden de recurrencia: acceso a servicios, falta de zonificación, falencias metodológicas, idiosincrasia de los distritos. Cierre de micrófono ante reclamo por falta de agua potable de vecinos particulares por “querer politizar el debate”.
Respuestas a los escritos dada dos semanas luego de la AP y publicada <i>online</i> . Redireccionamiento de demandas a áreas municipales específicas.
No hubo ninguna modificación del documento PMOT tras la AP.

Tabla 7: Receptividad en la AP de Luján de Cuyo.

Elaboración propia a partir de SPOT (2019), Informe AP (2019) y cuaderno de campo.

Finalmente, la Tabla 7 refiere a la manera en que en la AP todas las personas que presentaron escritos tuvieron la posibilidad de que sus observaciones fueran consideradas y de recibir respuestas fundadas. Estas no impactaron en el documento final. Debemos decir que se limitó el debate en una ocasión y, además, no se consideraron las brechas participativas para efectuar la instancia. En términos de representatividad, hubo un grado formalmente correcto de receptividad de opiniones y demandas aunque cabe señalar que la incorporación de los resultados del mecanismo AP depende sustancialmente de la voluntad de la autoridad de aplicación.

El proceso para legitimar la política pública y la representatividad en Luján de Cuyo

Más allá de los ejemplos brindados a modo ilustrativo, la forma en la que se orientó todo el proceso participativo en Luján de Cuyo y los factores que lo caracterizaron permitieron concluir que no se llegó a un proceso que aportara mayor legitimidad en la política pública participativa. La normativa que debió guiar la implementación de técnicas, convocatoria y publicidad fue cumplida solo en algunos casos y desoída con frecuencia, variando según el mecanismo y el distrito. Frente a esta flexibilización, no se tomaron recaudos compensatorios para asegurar la participación abierta e informada, así como fueron pocas las posibilidades de que la ciudadanía proporcionara visiones e ideas nuevas.

La respuesta al interrogante fue que estuvieron representadas las demandas e intereses de la ciudadanía en la medida en la que la gestión lo buscó y permitió. Vale aquí reflexionar sobre el origen de la participación y el carácter no vinculante de los mecanismos participativos. Queda en manos de la voluntad de la autoridad incluir, diversificar, recibir e incorporar lo expresado en las instancias participativas y en ese caso lo que prima es la intención de elaborar o no una política representativamente participativa. En vistas de lo investigado, la representatividad de intereses y demandas estuvo presente en términos formales y casi simbólicos.

De nuestra investigación resultó que, de acuerdo a los términos de caracterización, los mecanismos de participación ciudadana aplicados en ambos municipios no lograrían resolver las limitaciones de los procedimientos de toma de decisiones en una forma que permitiera resolver, mediante procesos de legitimación y representatividad, las crisis de confianza en los actos de gobierno. Además no superaron las desigualdades contenidas en los medios tradicionales de elaboración de políticas públicas. Sin embargo, consideramos que la aplicación de mecanismos participativos en los departamentos de Mendoza en términos de

democratización, tiene la potencialidad de ser un proceso enriquecedor, aunque es sumamente incipiente y requiere la revisión y adquisición de capacidades en las gestiones actuales.

El recorrido de nuestro estudio nos permitió identificar vacíos, fortalezas y debilidades en las decisiones tomadas por la administración pública a la hora de diseñar e implementar las instancias participativas. En el último apartado, esbozamos observaciones respecto a aquellas, con el objeto de compartir algunas alarmas respecto a brechas a saldar en el diseño y la aplicación de mecanismos para la formulación participativa de políticas públicas con anclaje territorial.

3. Los desafíos en el diseño y aplicación de mecanismos de participación ciudadana

El breve repaso de algunos puntos centrales de nuestra investigación tuvo el objetivo de presentar una de las muchas formas de poner en práctica la participación ciudadana. Del diseño e implementación de los cuatro tipos de mecanismos estudiados en los dos municipios, han surgido observaciones generales que es posible prever como desafíos a atender por aquellos sectores de la administración pública que busquen formular sus políticas públicas con un carácter participativo.

1. La pertinencia de los mecanismos

Luján de Cuyo desestimó la normativa provincial y no implementó el mecanismo de consulta pública, mientras que Maipú lo hizo sin resultados definitivos. Aunque esté previsto por la Ley 8051, el PPOT y el Reglamento de elaboración del PPOT, cabe repensar cuál es el aporte que genera la CP con el diseño que se le dio en el nivel provincial. Se vio que para generar una participación más numerosa en este mecanismo hubiera sido necesario que las áreas encargadas le dieran máxima difusión y tal vez hasta recayeran en la convocatoria direccionada para conseguir más participantes. Además, las presentaciones que se realizan en la CP tienen un carácter similar al de las que pueden hacerse en la audiencia. Para constatar la efectividad de este mecanismo sería necesario ampliar el estudio al resto de los departamentos de la provincia a fin de conocer cómo lo han implementado y qué resultados obtuvieron. En lo observado, la consulta pública fue aplicada para cumplir con la normativa provincial.

Si incorporamos la observación de los restantes mecanismos, se presenta el interrogante de qué mecanismos aplicar y cuáles no. En nuestros casos analizados, los

municipios debían seguir un principio de uniformidad respecto a la normativa provincial. No compete a este trabajo dirimir respecto a la conformación de las leyes provinciales de ordenamiento territorial o la normativa de evaluación de impacto ambiental de forma específica; no obstante, se evidenció que ninguno de los dos departamentos dio valor suficiente al mecanismo para hacer mediar una convocatoria masiva, ni obtuvo de los mismos aportes incorporables al proceso de decisiones. Nos invita a preguntarnos *¿cualquier mecanismo genera legitimación y representatividad en cualquier territorio?* Al trabajar con una política que ha de construirse desde y con el territorio, resulta contradictorio que las instancias participativas no sean diseñadas en estrecha relación con el mismo. Con escasa experiencia en alternativas virtuales y aún más escasas en gobierno y ciudadanía digital, en el 2018 y 2019 los municipios aplicaron audiencias públicas presenciales y nucleares, ajenas a las heterogeneidades territoriales de sus municipios, evidencia de ello fue la necesidad de Maipú de ofrecer transporte municipal hasta el evento. Es que los procedimientos de Audiencia Pública (Ley provincial 5961 y 9003), si bien en nuestra provincia tuvieron su gesta con relación a la política ambiental en 1992; no encuentran correlato actual en la territorialización de la participación a escala local, cuyo carácter es situado y arraigadamente idiosincrático. Mucho menos refleja una intención de coproducción de la política. Al ser un único encuentro posterior a esta y de carácter no vinculante que, usualmente, no genera impacto en la propuesta diseñada por la administración pública.

2. La relación diseño-objetivo

Además de la pertinencia del mecanismo en sí, encontramos la cuestión de la congruencia de su diseño en relación con los objetivos de la instancia y las características de sus representantes. El equipo de Luján de Cuyo durante todas las instancias fue buscando el orden y cumplimiento estricto de tiempos y pasos de modo tan rígido que, en el caso de los talleres, quienes participaban no tenían tiempo para reflexionar o interiorizarse con los conceptos técnicos que desconocían. La dinámica principal, la compleja encuesta en formato matricial, requirió constantes explicaciones por parte de los moderadores que en muchos casos terminaron induciendo las respuestas. El espacio se conformó más como un encuentro masivo para responder encuestas que un espacio de debate y construcción conjunta, generando inconsistencia entre la técnica seleccionada y la implementación de la misma. En Maipú, se buscó enriquecer el proceso a partir de la utilización de distintas técnicas, aunque en el caso de los talleres sectoriales la alta variabilidad de las mismas ha puesto entre sombras la

sistematización de la información recibida. En los TD existió mayor flexibilidad y diversidad de técnicas por parte de Maipú, donde la técnica de cartografía colaborativa propició un ambiente de mayor intercambio. Pero fue el único momento en el que se permitió el debate entre participantes. El resto de las instancias de carácter individual y con instrumentos altamente cuantitativos podría bien haberse llevado a cabo mediante encuestas domiciliarias. Consideramos que esto es una debilidad que se repitió en ambos departamentos y nos lleva a resaltar el segundo desafío: *para diseñar una instancia participativa primero es necesario considerar el objetivo y la esencia de esta* ¿Se espera que el mecanismo implique un debate entre sus participantes?; ¿la intención es que el resultado sea construido de forma conjunta o individual?; ¿el rol de quienes organizan es de moderadores, controladores o de guías?; ¿el mecanismo es de validación o de coproducción? Y, más aún, entendemos que un mecanismo de participación ciudadana que busque superar las barreras de la clásica toma de decisiones en la administración pública, debe diseñarse pensando también en supraobjetivos: ¿se busca concientizar respecto a la problemática en sí?; ¿se espera ayudar a gestar redes de asociatividad entre ciudadanos y ciudadanas?; ¿la instancia busca propiciar la educación en materia cívica?

3. Informar con visión de oportunidad

Identificamos que un factor central en la calidad de la participación fue el flujo de información. Las administraciones públicas en estudio no tuvieron una visión estratégica del manejo de la información ya que la misma fue discontinua y sectorizada. Se perdió la oportunidad de promover una ciudadanía cualificada en el tema e interesada por participar, que se mantuviera activa durante todo el proceso y, por ello, de generar consensos que se sostuvieran a lo largo de las etapas participativas y fases posteriores, como la implementación. Referido a esto hay que aclarar que Luján en su PMOT identificó desde el inicio a un grupo de *vecinos socios* que podría invitar en oportunidades venideras. No obstante, estos socios, que emergieron de vínculos anteriores y por fuera de los talleres, eran personas ya conocidas por el equipo de elaboración del Plan y con calificación previa al proceso colectivo. Por esto no se puede decir que esas asociaciones hayan sido un resultado marginal positivo (mucho menos un supraobjetivo de la administración), ni que el consenso y la alianza se haya generado durante la elaboración del PMOT. Trabajar la información desde aquella visión de oportunidad implica revalorizar lo que se le entrega a la ciudadanía. Muchas veces los equipos técnicos lamentaban que hacia adentro de la administración pública no se valorara el carácter holístico

e integral del ordenamiento territorial y que fuera considerado como una política más. Pero, al mismo tiempo, se subestima la importancia de informar y compartir conocimiento tanto con la población como con las diferentes áreas gubernamentales. Por supuesto que cuantiosa literatura y asesoramientos sobre gobierno y ciudadanía digital hay disponible para ir más allá en este tema. Pero, pensando en términos de escasez de recursos, existen canales de difusión gratuitos y accesibles. No es necesario convocar a un taller ni agotar mayores recursos para hacer una devolución: se puede compartir informes por correo electrónico, redes sociales o hasta dejar copias de los resultados del taller en una unión vecinal para quienes no acceden a internet. Mantener el flujo continuo de información se puede capitalizar en organización y consenso, que es relevante en este caso porque se habla de un plan de largo plazo con etapas de revisión de diagnósticos, replanificación y evaluaciones constantes hasta el año 2045.

4. La tensión diversidad-pluralidad

La representatividad caracterizada en este trabajo invita a pensar la tensión que hay entre las nociones de diversidad y de la pluralidad hacia dentro de los mecanismos participativos a escala local: tanto en Luján como en Maipú se dio la representatividad en tanto fue buscada. Los equipos organizadores procuraron que hubiera diversidad de sectores, pero la selectividad de quiénes representarían a cada sector hizo que la ventaja de la diversidad fuera opacada por la acotada pluralidad. Referido a esta última observación, una reflexión que surgió varias veces a medida de que se desarrollaba la investigación fue que ninguno de los dos departamentos respetó las premisas básicas de apertura de convocatoria. Invitaron a personas puntuales y con el objetivo de garantizar la concurrencia deseada. Debemos considerar que en la audiencia de Maipú se direccionó la convocatoria y esto produjo una escasa pluralidad, pero Luján no lo hizo y terminó habiendo subrepresentación de los sectores que potencialmente serían más afectados por la política. La selectividad y direccionalidad implican un proceso menos legítimo, pero más convocante, por lo que es posible que los equipos organizadores se vean tentados a tomar ese camino. Ante esto cabe preguntarse ¿la ciudadanía realmente está dispuesta a participar?; ¿cuáles son los factores que desincentivan la participación?; ¿cuáles son las estrategias que las áreas encargadas deberían implementar para atraer a nuevos participantes?; ¿hay voluntad para hacerlo? Si la voluntad para impulsar mecanismos participativos plurales, con voces y sectores nuevos no existe, es entonces allí donde es mayor el riesgo de que la participación sea solamente simbólica.

Sostenemos que, en la participación institucionalizada, la responsabilidad de superar estos últimos desafíos queda en manos de la administración que la diseña e implementa. Debemos considerar que los procesos participativos también reflejan las condiciones políticas reales de los gobiernos locales. Observamos que la forma en la que se diseñan los mecanismos de participación ciudadana termina reflejando en cierta medida la cosmovisión de la relación Estado-sociedad que sostiene un determinado gobierno en el momento en cuestión. Sería inocente pasar esto por alto y agotarnos el desarrollo de un el análisis técnico de los mecanismos. Pero si no se demanda que la administración muestre la voluntad de incorporar nuevas voces con pluralidad, diversidad e inclusión, entonces deberíamos aceptar que la relación Estado-sociedad, interpretada por los gobiernos locales, solo incluye a unos pocos seleccionados. No es ese el resultado a la que hemos llegado con nuestra investigación: tuvimos la oportunidad de observar tremendos esfuerzos en los equipos técnicos y en todas las áreas involucradas con el proceso, así como en la ciudadanía. De estas experiencias particulares concluimos que la puesta en práctica de nuevas alternativas para generar un gobierno participativo con mayor legitimidad y representatividad es un proceso posible que avanza lentamente. Requerirá el aprendizaje recíproco entre la administración pública y la ciudadanía, que han de apuntarse a propiciar y consolidar una cultura participativa en los territorios.

Referencias bibliográficas

- ACHARD, Diego y FLORES, Manuel. (1997). *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, PNUD.
- ACUÑA, Carlos (Comp.). (2007). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete.
- AGGER, Annika y LÖGFREN, Karl. (2008). "Democratic assessment of collaborative planning processes". *Planning Theory*, 7 (2), Sage Journals, 145-164.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando. (2007). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, México
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando. (1992). *El estudio de las Políticas, Antología 1..* México: Miguel A. Porrúa.

- ALBURQUERQUE, Francisco y DINI, Marco. (2008). Guía de Aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo territorial. Sevilla: IDR y IEGD, US.
- ANDER-EGG, Guillermo. (2005). *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*. Buenos Aires: Editorial Lumen Hvmantitas.
- Asociación Internacional de la Participación Pública (AIPP). (2010). *Spectrum de la participación*. Disponible en www.iap2.org
- BUDGE, Ian. (1996). *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge: UK Polity Press.
- CAMOU, Antonio. (1995). *Gobernabilidad y democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- CANTO CHAC, Manuel. (2008). "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo". *Política y Cultura*, 20, 9-37.
- CASTILLO CUBILLOS, Mónica. (2017). "El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas". *Revista CS*, 23, 157-180.
- CLAVAL, Paul. (2002). "El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio". *Boletín de la AGE*, 34, 21-39.
- CUOTO, Bárbara; FOGLIA, Carolina y ROFMAN, Adriana. (2016). Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial. En Rofman, Adriana (comp), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. (Pp. 73-118). Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- DE RIZ, Liliana. (2001). La construcción de un orden político democrático: el caso argentino. En Labastida, Julián y Camou, Antonio (Coords.). *Globalización, identidad y democracia* (Pp. 111-116). México: Siglo XXI.
- ESPINOSA, Mario. (2009). "La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía". *Dossier Ciudadanía y representación, Revista Andamios* vol.5 no.10, 71-109.
- FILSFISH, Angel. (1989). "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión", *Revista Mexicana de Sociología*, Año 11, 3, 113-133.
- FINOT, Iván. (2001). *Descentralización en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- GARCÍA, Rolando. (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: Gedisa.
- GONZALEZ, Luis David Cruz y MBALLA, Louis Valentín. (2017). "Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina". *Revista Políticas públicas*, 10, 35-60.
- GRAU, Marc; IÑIGUEZ RUEDA, Lupicinio y SUBIRATS, Joan. (2011) "¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional". *Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, vol. 11, núm. 1, 63- 84.
- GUARDAMAGNA, Melina y REYES, Malena. (2019). "El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo territorial". *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, vol. xviii, núm. 59, 103-133.
- GUDIÑO, María E. (2002). "Desafíos para el neoliberalismo. Ordenamiento Territorial y Planificación estratégica". *Revista Proyección*, 2, sp.
- HOLGUÍN, Carmen. (2013). La participación social y ciudadana en las políticas públicas: apuntes para su reflexión. En: Roth, André (Ed.), *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la*

participación: reflexiones teóricas y estudios de casos (Pp. 73-205). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

KLIKSBERG, Bernardo. (1999). "Seis tesis no convencionales sobre participación". *Revista de Estudios Sociales*, 4, 1-18.

KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corine; SUBIRATS, Joan y VARONE, Frederic. (2008.) *Análisis y Gestión de Políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

LASSWELL, Harold. (1953). La orientación hacia las políticas. En Aguilar Villanueva, Luis (2003) *El estudio de la Políticas Públicas*. México: Miguel A. Porrúa.

LAURIAN, Lucie y SHAW, Mary Margaret. (2008). "Evaluation of public participation: the practices of certified planners", *Journal of Planning Education and Research*, 28 (3) 293-309.

Legislatura de Mendoza (1992) Ley de Preservación del Medio Ambiente. Ley N°5.961/92. Legislatura de Mendoza, Provincia de Mendoza, Argentina

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

Legislatura de Mendoza (2017), Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Ley N° 8999/17, Legislatura de Mendoza, Provincia de Mendoza, Argentina.

LETTELIER, Dolores; BERTOTTO, Clara; ANDER-EGG, Guillermo y DALMASSO, Claudia. (2013). Desarrollo rural con enfoque local: La dimensión institucional desde la perspectiva de los actores En: XXIII Jornadas de Investigación y V Jornadas de Posgrado. Organizado por la Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado de la Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina. 9-11/04/2013.

MALLOY, J. (1993), Política econômica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais. En Sola, Lourdes y Hurrell, Andrew (Comps.) *Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas* (Pp. 99-126). São Paulo: Paz e Terra.

MANIN, Bertrand. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.

MARTÍ, Marc; BLANCO, Ismael; Parés, Marc y SUBIRATS, Joan. (2016). Regeneración urbana y gobernanza ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso. En Rofman, Adriana (comp), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. (Pp. 73-118). Buenos Aires: Ediciones UNGS.

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

MASSIRIS, Angel; ESPINOZA RICO, Miguel Antonio; RAMIREZ CASTAÑEDA Teresa; RINCON AVELLANEDA, Patricia y ARTUNDUAGA, Tadeo. (2012). *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia. Libro de la Maestría en Ordenamiento-Urbano Regional*. Bogotá: Acción Gráfica Editores.

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

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

PACHECO, Raul y VEGA LOPEZ, Obdulia. (2001). "Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental". En *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, 3 (9), 25-61.

PEREZ SANCHEZ, Margarita. (2005). *Análisis de políticas públicas*. Granada, España: Colección Manuales, Universidad de Granada.

- PETERS, Guy y PIERRE, Jon. (1998). "Governance Without Government? Rethinking Public Administration". En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 223–243.
- PIERRE, Jon y PETERS, Guy. (2005). *Governing Complex Societies. Trajectories and scenarios*. Londres: Palgrave, Macmillan.
- PUERTA RIERA, María Isabel. (2016). Crisis de la democracia. Un recorrido por el debate en la teoría política contemporánea. *Espiral*, 65, 9-43.
- RAFFESTIN, Claude. (1981) *Pour un géographie du pouvoir*. Paris: Ed. LITEC.
- RAFFESTIN, Claude. (1996) *Réseaux territoires. Significations croisées*. France: Éditions de l'Aube.
- RHODES, Roderick. (2005). La nueva Gobernanza. Gobernar sin gobierno. En Cerrillo i Martínez (Coord.) *La Gobernanza hoy. 10 textos de referencia* (Pp 99-122). Madrid: INAP.
- RHODES, Richard. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham y Philadelphia: Open University Press.
- ROFMAN, Adriana (Comp). (2016). *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Buenos Aires.: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- SANDOVAL, Carlos; SANHUEZA, Andrea y WILLINIER, Alicia. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de participación multiescalar*. Santiago de Chile: ILPESCEPAL..
- SCHARPF, Fritz. (1999., *Governing in Europe: effective and democratic?*. Oxford: Oxford University Press.
- SCHARPF, Fritz. (2005). Conceptos de legitimación más allá del Estado-nación. *Revista Española De Ciencia Política*, 13, 13-50.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Mendoza (2014), Directrices para el ordenamiento territorial de las áreas rurales de Mendoza. Recuperado de: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-prov/MENDOZA/Directrices-para-elOrdenamiento-Territorial-de-las-areas-rurales-de-Mendoza.pdf>
- Secretaría de Infraestructura y Servicios Maipú SIS (2019). Documento preliminar Plan Municipal de Ordenamiento Territorial Maipú Sostenible 2019-2045. Departamento Ejecutivo Municipalidad de Maipú Municipalidad de Maipú, Provincia de Mendoza, Argentina.
- SEPÚLVEDA, Sergio. (2002). *Desarrollo Sostenible Microregional: Métodos para la planificación local*. Costa Rica: IICA.
- SORONSEN, Eva y TORFING, Jacobo. (2005). "The democratic anchorage of governance networks". *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.
- STOKER, Gerry. (1998). "Governance as theory: five propositions". En *International Social Science Journal*, 50, 17-28.
- SUBIRATS, Joan. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas, En Joan Font (Ed.) En *Ciudadanos y decisiones públicas* (Pp. 33-42). Barcelona: Ariel.
- SUBIRATS, Joan. (2017). Innovación social, cambio tecnológico y gobierno abierto: la coproducción de políticas públicas. En Naser, Alejandra; Ramirez, Álvaro y Rosales, Daniela (edit). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. (Pp. 191-208). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial de Luján de Cuyo (2017) Documento de Formulación y Ejecución del Plan de OT para Lujan de Cuyo, 2017. Municipalidad de Luján de Cuyo. Provincia de Mendoza, Argentina.

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

TAMAYO, Manuel. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (Comps.), *La nueva administración pública*. (Pp. 281-312). Madrid: Alianza.

¹ Maipú está organizado territorialmente en doce distritos. Los distritos coordinan administrativamente con el municipio mediante delegaciones y su respectivo delegado o delegada y se encargan de acercar a la comunidad servicios tales como centros deportivos, centros de salud, espacios de educación laboral, entre otros.

² Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial y Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial, respectivamente.

³ Al igual que Maipú, Luján de Cuyo se organiza territorialmente en distritos coordinados por delegaciones. En total, quince distritos lo componen.