



Revista Bitácora Urbano Territorial

ISSN: 0124-7913

bitacora\_farbog@unal.edu.co

Universidad Nacional de Colombia

Colombia

Dalla-Torre, Matías Agustín  
Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: El caso de la provincia de  
Mendoza, Argentina.  
Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 27, núm. 1, enero-marzo, 2017, pp. 47-54  
Universidad Nacional de Colombia  
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74849525005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial:

EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA, ARGENTINA<sup>1</sup>

TERRITORIAL GOVERNANCE AND THE TERRITORIAL PLANNING PLANS:  
 the case of the province of Mendoza, Argentina

GOVERNANÇA TERRITORIAL E OS PLANOS DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO:  
 o caso da província de Mendoza, Argentina

**Matías Agustín Dalla-Torre**

Doctorando en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible  
 matiasdallatorre@hotmail.com

**Recibido:** 30 de noviembre 2014

**Aprobado:** 12 de diciembre de 2016

<https://doi.org/10.15446/bitacora.v27n1.47597>

## Resumen

Con base en el enfoque de la gobernanza territorial, el presente trabajo analiza el proceso de participación ciudadana implementado durante la etapa de elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial en la provincia de Mendoza, Argentina, partiendo de dos interrogantes: ¿existe en Mendoza un modelo de participación y de gestión del territorio innovador y respaldado por una multiplicidad de actores? ¿El Plan de Ordenamiento Territorial de la provincia refleja una visión territorial compartida y consensuada? A modo de hipótesis se sostiene que la gobernanza territorial en Mendoza es un modelo emergente, aún limitado y de incipiente institucionalización que no ha logrado plasmar en el Plan de Ordenamiento Territorial una visión a futuro sobre el territorio compartida y consensuada mediante la participación ciudadana.

El artículo se divide en tres partes, la primera dedicada al análisis de las implicancias teóricas y prácticas de los nuevos estilos de gobierno sustentados en la gobernanza. La segunda se focaliza en la aplicación del concepto en la gestión del territorio, para luego contextualizar el proceso de ordenamiento territorial en Mendoza y los procesos de gobernanza territorial suscitados.

**Palabras claves:** gobernanza, territorio, Estado, sociedad.

## Abstract

This paper analyzes - through territorial governance approach - the public participation process that concluded with the development of the provincial plan of territorial for the province of Mendoza, Argentina. Promoted answers to two major questions: is there a model of participation and of land management innovative and supported by a multiplicity of actors in Mendoza? Does the plan of territorial planning of the province reflect a shared and consensual territorial vision? As a hypothesis argues that the territorial governance in Mendoza is an emerging model still limited, early institutionalization, which has failed to capture a future vision on the shared and consensual territory through citizen participation in the land use plan.

The proposal begins with analysis of the theoretical implications and practices of these new styles of Government based on governance. Subsequently, focuses on the transfer of the concept of governance towards the governance applied to the management of the territory. In the third part, it contextualizes the planning in Mendoza and raised territorial governance processes are characterized. The work ends with a recapitulation of the main findings in each section.

**Keywords:** governance, territory, State.

## Resumo

O presente trabalho analisa – por meio do enfoque da governança territorial – o processo de participação que encerrou a elaboração do plano de zoneamento da província de Mendoza, Argentina. Objetiva-se responder a duas questões principais: existe um modelo de participação e de gestão do inovadora do território que esteja respaldado na multiplicidade de atores em Mendoza? O plano de zoneamento da província de Mendoza reflete a visão compartilhada e consensual? Este trabalho sustenta a hipótese de que a Governança Territorial em Mendoza é um modelo emergente, com institucionalização incipiente, que não conseguiu capturar no plano de zoneamento uma visão para o futuro no território compartilhado e consensual por meio da participação.

A proposta inicia-se com a análise das implicações teóricas e práticas desses novos tipos de governo alicerçados na Governança. Posteriormente, concentra-se na transferência do conceito de governança para a governança aplicada à gestão do território. Na terceira parte, é contextualizado o zoneamento de Mendoza e faz-se uma caracterização dos processos de governança territorial suscitados. O trabalho é finalizado apresentando-se as principais conclusões auferidas em cada seção.

**Palavras-clave:** governança, território, Estado.

<sup>1</sup> Este artículo corresponde a un avance de la tesis en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible desarrollada por la autor, titulada *Tensiones y conflictos de competencias en la política de Ordenamiento Territorial, Mendoza, Argentina*.

## Nociones en torno a la gobernanza. Principales escuelas y líneas de pensamiento

La gobernanza se ha convertido en una nueva forma de gobierno impulsada, principalmente, desde la experiencia europea, que reclama su incorporación en los procesos y dinámicas en América Latina. Se presenta como una propuesta innovadora cuya finalidad es generar repuestas a la crisis existente en las formas tradicionales de gobierno. La gobernanza, en este sentido, formula las bases de nuevas instancias de legitimidad, participación y gobernabilidad, configurando nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

El origen del concepto de gobernanza no es claro y ha sido desarrollado por muy diversas escuelas de pensamiento, desde la corriente neoliberal de la nueva gerencia pública, hasta el neo-institucionalismo de un nuevo estado social o el universalismo comunitario de la sociedad civil. Siguiendo a Farinós Dasí (2008), el término es tomado inicialmente por la economía institucional y de regulación como mecanismo para simplificar los procesos de regulación y de intervención de los actores públicos, y facilitar así la toma de decisiones del resto de los agentes sociales.

El Banco Mundial entiende la gobernanza como el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder de un país y se lo vincula, principalmente, con el buen gobierno, término que refiere directamente a la transparencia, y a la eficacia en la elección y el control de los gobernantes, la capacidad de la administración para gestionar los recursos, la participación ciudadana y la garantía del Estado de derecho. Esta definición ha sido criticada desde diferentes enfoques porque reduce la gobernanza a una "herramienta ideológica para una política de Estado mínimo" (Rosas-Ferrusca, Calderón-Maya y Campos-Alanís, 2012: 115).

A pesar del carácter polisémico del concepto (Farinós Dasí, 2008), el rasgo común en la diversidad de acepciones y connotaciones en torno a la idea de gobernanza es la redefinición del rol del Estado y sus relaciones con la sociedad civil. Autores como Gantus (2013) y Farinós Dasí (2008) sostienen que el Estado moderno, manejado por las clases políticas tradicionales, tiene serias dificultades para dar respuestas a las demandas sociales en un contexto de creciente corrupción, falta de transparencia y crisis de la representatividad, lo que explica las demandas de mayor participación, democratización y apertura que hacen muchos actores al Estado.

De acuerdo con esto, la dirección y la determinación de los objetivos de la sociedad ya no es una función exclusiva del gobierno, sino producto de una multiplicidad de actores que configuran nuevas relaciones y que están reclamando el tránsito de un control jerárquico ejercido desde y por el Estado, hacia formas más horizontales y cooperativas. En otras palabras, la gobernanza promueve un estilo de gobierno sustentado más en la coordinación de intereses de diversos actores, que en el mando formal y normativo propiciado por y desde el Estado.

Ahora bien, ¿cómo se explica que el Estado ceda parte de su monopolio en la tarea de proveer sentido y dirección a la sociedad? Quizás puedan encontrarse algunas respuestas al analizar los cambios en el rol del Estado y sus modelos de gestión. Díaz (2013), siguiendo las ideas de Felcman (2009), sostiene que los procesos de gobernanza deben entenderse a partir de la crisis o estallido de los viejos paradigmas en la administración y del rol del Estado. El modelo burocrático-weberiano jerárquico y legalista, en el cual los procedimientos y procesos estaban

### Matías Agustín Dalla-Torre

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza Argentina), doctorando en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la misma institución y becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor adjunto de la cátedra de Problemática de la vivienda de la carrera de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Cuyo.

normados al detalle, dio paso al modelo individualista impulsado por las reformas neoliberales de las décadas de 1970 y 1980. Estos paradigmas de gestión se encontrarían en serios aprietos frente a otros modelos más acordes con los contextos actuales de incertidumbre y complejidad creciente. De esta forma, la idea de gobernanza se sustentaría en una serie de modelos emergentes denominados modelos igualitarios participativos, una forma de gobierno emergente a partir de la configuración de una multiplicidad de actores en un proceso de negociación y toma de decisión colectiva. Los modelos participativos se caracterizan por

hacer sociedad desde el fin de las organizaciones piramidales, con poderes de contralor concentrados, a favor de la pluralidad de nodos decisorios, en los que el poder difuso circula a la hora de tomar decisiones, en procesos internos y externos de trabajosa negociación, siempre entre muchas organizaciones signadas por una horizontalidad tal que su propio gobierno colegiado y consultivo, integrará, ante la mayor cantidad de problemas, la mayor cantidad de decisiones en procura de mayores consensos (Díaz, 2013: 101).

Estos modelos fueron promovidos, en primera instancia, por los enfoques del desarrollo humano sustentable impulsados desde organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), que postulaba la descentralización y el empoderamiento de las comunidades mediante procesos participativos de tipo *bottom up*. Para Díaz (2013) y Felcman (2009) el modelo participativo también fue el alma de los procesos o movimientos comunitaristas que, desde perspectivas ligadas a las ideas de Habermas, condenan las actuaciones del gobierno por su incompetencia y falta de transparencia, reclamando la participación comunitaria o ciudadana para poner límites a la corrupción y a los problemas de representatividad de la democracia moderna. No obstante, nada asegura la idoneidad, la representatividad, ni la transparencia de estos procesos impulsados desde el accionar de la sociedad civil, pues, aunque el rol del Estado junto a sus modelos de gestión y su relación con la sociedad civil está siendo reinterpretado a partir de los procesos sociales actuales, las nuevas prácticas participativas y comunitarias, sus componentes burocráticos y neoliberales no dejan de estar latentes.

## La gobernanza territorial: algunas consideraciones sobre los modelos participativos aplicados al territorio

Existen áreas y sectores de las políticas públicas como la ambiental y territorial que, por su complejidad y la necesidad de legitimación permanente, son propicias para los modelos participativos o de gobernanza. Para autores como Massiris (2012) y Farinós Dasí (2008), la planificación del territorio es un campo potencial, en el cual se están generando instancias para las nuevas formas de gobierno. Farinós Dasí (2008) identifica a la gobernanza territorial como la puesta en práctica de formas de participación y gestión

de las dinámicas territoriales de manera compartida y concertada mediante la intervención de una multiplicidad de actores que comparten objetivos comunes y conocen qué papel deben desarrollar en la consecución de los mismos. Este proceso puede ser comprendido como una planificación de tipo colaborativo, cuyo resultado es la elaboración de una visión común y consensuada sobre el futuro del territorio por parte de todos los actores, sustentada en la identificación y la valorización del capital territorial.

En otras palabras, el objetivo del concepto de gobernanza que es la búsqueda de mayor eficacia en la gestión, transparencia y legitimidad en los procesos de formulación de políticas públicas, puede ser aplicado a la gestión y el gobierno del territorio, particularmente, para el diseño e implementación de las políticas territoriales. Este proceso debe ser participativo e incluyente, y requiere generar una sinergia entre todos los niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal) y los diferentes actores de la sociedad civil involucrados para evitar incoherencias, acciones contradictorias y yuxtaposiciones.

La estrategia de la gobernanza da impulso a la territorialización de las políticas en donde “cada territorio, como actor global puede escoger las trayectorias para el desarrollo en las que la base identitaria y el apego al lugar guíen la acción y las políticas para poder alcanzar el futuro deseado” (Farinós Dasí, 2008: 16). Si bien estas observaciones corresponden al caso europeo y a la necesidad manifiesta de que cada territorio mantenga su identidad en el proceso global de integración, la gobernanza territorial se presenta como la herramienta que permite que cada territorio, a partir de la generación de procesos de participación ciudadana, identifique su potencial y elabore su estrategia de desarrollo de manera complementaria y convergente con las estrategias nacionales, provinciales y municipales.

Los desafíos principales en torno a estas herramientas de planificación revisten sobre la capacidad que puedan alcanzar los actores de cada territorio para plasmar y fijar sus propias estrategias, deseos, identidades e intereses en los planes o modelos territoriales que finalmente son diseñados por las agencias de gobierno bajo una presunta participación ciudadana. Farinós Dasí (2008) señala la urgencia de hacer un cambio cultural en la forma de los procesos participativos para que logren canalizar verdaderamente los deseos y demandas de la población sobre su territorio, es decir, que los planes, programas y proyectos sean la expresión real de los intereses y necesidades de la comunidad, y no se limiten a representar la visión técnica de la techno-burocracia estatal que elabora los planes territoriales.

El objetivo general de este trabajo es analizar y comprender el proceso de gobernanza territorial desarrollado en el contexto de la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de la provincia de Mendoza, Argentina. Una vez alcanzadas algunas precisiones conceptuales y teóricas en torno a la noción general de la gobernanza territorial, el artículo hace un análisis descriptivo del desarrollo del proceso político del ordenamiento territorial en Mendoza. Utilizando la hermenéutica como una herramienta metodológica, tanto para el análisis documental como para el normativo, se describen las principales vicisitudes a lo largo de

todo el proceso hasta alcanzar su etapa más fundamental: la elaboración del Plan. Finalmente, se cierra este trabajo presentando los avances y limitaciones de la puesta en práctica del concepto de gobernanza territorial en el marco de la política de ordenamiento territorial en la provincia de Mendoza.

La estrategia metodológica que se usó para la selección de fuentes, el análisis y la recolección de datos es de tipo cualitativa. En una primera instancia, se realizaron estudios exploratorios y descriptivos sobre los antecedentes y el estado del arte del objeto de estudio. Para la verificación empírica del abordaje teórico propuesto, se llevó a cabo un análisis de fuentes secundarias como normativas, reglamentos, documentos técnicos y notas periodísticas. Por su parte, las fuentes primarias fueron registradas por el autor de este artículo como miembro del equipo técnico redactor de la propuesta del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) que presentó la Universidad Nacional de Cuyo y miembros del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), lo que le permitió estar presente en los espacios formales a partir de los cuales se formuló la política (comisiones de trabajo, talleres de participación ciudadana, consultas y audiencias públicas), así como de compartir “tras bambalinas” para conocer cómo se diseñan y conjuran verdaderas estrategias para imponer los intereses de cada actor en el desarrollo de la política.

## La estrategia de participación colaborativa en Mendoza

### El proceso político del ordenamiento territorial en Mendoza

El surgimiento en 2009 de la Ley 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la provincia de Mendoza (Provincia de Mendoza, 2009) puede entenderse como la reacción de la comunidad frente a los impactos territoriales generados por el proceso de apertura económica de Argentina durante la década de 1990, en el marco de la globalización mundial, y el debilitamiento del Estado en su función reguladora del territorio (Gudiño, 2010).

Para comprender en su plenitud el proceso político del ordenamiento territorial en la provincia de Mendoza vale retrotraerse hacia los primeros años de la década de 1990, cuando los problemas sobre los usos y la ocupación del territorio comienzan a convertirse en materia de preocupación en la provincia y a ser incorporados en la mayoría de las agendas públicas de los distintos gobiernos. Las consecuencias de una expansión urbana descontrolada, la ausencia de planificación, y la debilidad de los marcos regulatorios y normativos comenzaron a manifestarse en el territorio mendocino con el avance sobre las zonas productivas, el creciente deterioro de las condiciones ambientales producto de los usos de suelo en zonas no aptas, la sobreexplotación del recurso hídrico, el aumento del déficit habitacional y la segregación socio-espacial, configurándose de esta manera una fuerte fragmentación del territorio y una creciente inequidad social.

Esas consecuencias pusieron en evidencia la necesidad de alcanzar algún tipo de regulación sobre el territorio y comenzar a revertir o, por lo menos, moderar las consecuencias negativas del proceso de expansión urbana. Esta reacción adquiere mayor fuerza en el año 2006 con la formación de una coalición técnico-política que congrega a diferentes actores sociales, económicos, científicos, académicos y políticos en pos de archivar dos proyectos legislativos que pretenden generar una normativa de ordenamiento territorial para Mendoza, pero que contienen un sesgo marcado a favor de determinados emprendimientos inmobiliarios y, a su vez, una serie de errores técnico-metodológicos que podrían agravar aún más los conflictos y desequilibrios en los usos y la ocupación del territorio mendocino.

A partir de la presión ejercida por estos grupos, se firma un acuerdo el 28 de diciembre de 2006 entre el Gobierno de la Provincia, las comisiones legislativas de Ambiente, y Urbanismo y Vivienda, la Universidad Nacional de Cuyo, los centros de investigación científica y demás organizaciones de la sociedad vinculadas con el cuidado del medio ambiente. El objetivo es generar un nuevo anteproyecto de ley de ordenamiento territorial en consonancia con las metodologías y principios del ordenamiento territorial. Para ello, se define una coordinación general a cargo de la Universidad Nacional de Cuyo, conformándose cinco equipos interdisciplinarios con representantes de diferentes instituciones. “Los resultados obtenidos por los equipos conformados son validados en talleres [abiertos a la ciudadanía]. En total participan más de 170 personas, 23 instituciones gubernamentales, 11 municipios, 49 organizaciones intermedias” (Universidad Nacional de Cuyo, en prensa).

Al año siguiente se presenta en la Legislatura Provincial el anteproyecto de ley de ordenamiento territorial y usos de suelo para la provincia de Mendoza (AA.VV., 2007) con base en el trabajo interdisciplinario, que impulsa un modelo de desarrollo equilibrado y sustentable del territorio. La Ley 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (Provincia de Mendoza, 2009) es aprobada finalmente en mayo de 2009, luego de diez años de debates y discusiones, y expresa verdaderamente un proceso de participación ciudadana, de discusión y de consenso sobre el futuro de la Provincia, su desarrollo y su territorio (Levatino y Dalla Torre, 2014).

Con el objeto de dar cumplimiento a las etapas establecidas en la Ley 8051 (Provincia de Mendoza, 2009) se conforma la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza, órgano ejecutor de la política de ordenamiento, y como órgano legislativo, consultor y asesor, el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT), compuesto por el ejecutivo provincial, los municipios, las universidades, los organismos de ciencia y técnica, y las organizaciones de la sociedad civil bajo la órbita del Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales.

Entre sus principales funciones, la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial debe elaborar el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial<sup>2</sup> y someterlo a consideración del CPOT. Para

2 El plan de ordenamiento puede definirse “como el conjunto de directrices y lineamientos. Acciones, programas, criterios técnicos-científicos, ejes de articu-

viabilizar la elaboración del Plan, el Gobierno de la Provincia suscribe en el año 2013 un proyecto de investigación y desarrollo con un grupo de investigadores de la Universidad Nacional de Cuyo y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), financiado por el Gobierno de la Provincia y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (ANPCyT) denominado *Ordenamiento territorial para un desarrollo sustentable* (Universidad Nacional de Cuyo, en prensa). El Plan contendrá los principios rectores para que los municipios, a su vez, elaboren sus propios planes municipales. Sin embargo, las diferencias técnicas y conceptuales generan prontamente un quiebre dentro del grupo redactor del Plan. La ruptura de la coalición se formaliza con la presentación de dos planes de ordenamiento territorial a la Legislatura Provincial: el primero de ellos presentado y elaborado por los funcionarios de gobierno, y el segundo promovido por el sector científico y técnico representado por la Universidad Nacional de Cuyo y miembros del CONICET.

Analizar y determinar las causas del conflicto que deriva en la presentación en paralelo de dos planes es de gran relevancia para entender de manera completa el proceso de ordenamiento territorial en Mendoza. Si bien comparar los dos planes no es uno de los objetivos de este trabajo, sólo haremos mención a un trabajo anterior que señala lo siguiente:

el Plan presentado por el gobierno puede interpretarse falsamente como una reproducción del plan elaborado por los especialistas y académicos sin embargo, se evidencia una clara intención de excluir aquellos instrumentos, lineamientos y programas que pudieran generar ciertos roces y conflictos con los gobiernos municipales sin considerar que su incorporación al plan es necesaria y fundamental para el cumplimiento de sus objetivos (Levatino y Dalla Torre, 2014: 7).

## ¿Democracia deliberativa en el Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza?

La Ley 8051 (Provincia de Mendoza, 2009) contempla tres etapas de planificación, sustentadas en procesos participativos de la ciudadanía: a) elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia, el cual, incluye los principios rectores del crecimiento económico y social para Mendoza en los años venideros, b) elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y c) elaboración de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial. Con excepción de los Planes Municipales que no han entrado en la etapa de creación, tanto el Plan Estratégico como el Plan de Ordenamiento Territorial son elaborados a partir de espacios de participación como talleres y foros, todos ellos de carácter “no vinculantes”, pero con la intención de proveer lineamientos de una visión compartida sobre los problemas territoriales de Mendoza. Esta intención fue plasmada en los procesos conducidos por los organismos gubernamentales:

lación provincia-municipio e instrumentos de planificación, gestión, ejecución, coordinación y control que permiten orientar y administrar el desarrollo del territorio” (Universidad Nacional de Cuyo y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, 2014: 4).

se adquiere y se consolida una interpretación compartida que rescata y valoriza la diversidad de opiniones respecto de la idea de bienestar, de desarrollo, de crecimiento, de progreso y de calidad de vida, entre otros y, fundamentalmente, (a) se evita la imposición de criterios y la preeminencia de expectativas e intereses sectoriales y/o corporativos por sobre el interés general del conjunto, (b) se consolida la “visión compartida” como “norte”, como “punto de llegada” al que se adhiere conscientemente, y que moviliza y ordena la acción en el marco del proceso planificador y en la implementación de sus resultados y, (c) se produce un acuerdo fundamental en el trazado de denominadores comunes que surgen de la respuesta individual y colectiva a la pregunta de cómo queremos ser como personas, como comunidad y como individuos que viven en comunidad (Gobierno de Mendoza, 2010: 10).

El esfuerzo para que el proceso de ordenamiento en Mendoza se elabore de acuerdo con las directrices de la gobernanza territorial también está contenido en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, actualmente en tratamiento legislativo, al expresar en su parte introductoria lo siguiente: “todo este trabajo se realizó con alta participación social durante los años que comprendió dicho proceso, a través de foros, talleres departamentales, regionales, reuniones sectoriales, etc.” (Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales y Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, 2014: 18).

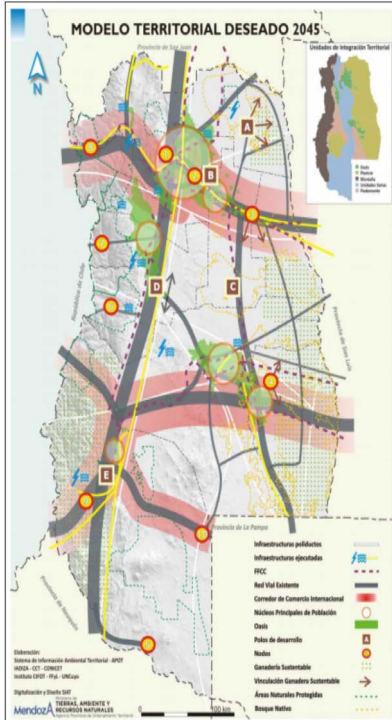
El Plan de Ordenamiento Territorial surge de los ejes establecidos en el proceso participativo de elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo de Mendoza 2030, los cuales fueron cotejados y correlacionados con los problemas detectados en las etapas de diagnóstico y con los “aportes de los talleres realizados con especialistas y técnicos e instituciones y organizaciones de la sociedad civil durante las etapas de consulta y Audiencias públicas” (Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales y Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, 2014: 38).

En el Plan es plasmado el modelo territorial deseado, el cual, se sintetiza en un mapa que muestra la imagen futura de la provincia de Mendoza que surge, como declara categóricamente el documento, del consenso y la validación social (véase Figura No.1) (Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales y Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, 2014: 38).

formal con las instancias de participación establecidas en la Ley como talleres, consulta y audiencia pública, se caracterizan por tener una participación donde priman los especialistas y los técnicos. Estos espacios comienzan con una participación numerosa, sin embargo, la asistencia disminuye durante el trabajo en comisiones, y son los grupos con mayores intereses y mejor organizados los que terminan liderando los procesos y los talleres de validación.

El proceso de elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial cuenta con una instancia de audiencia pública “no vinculante” organizado por el Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales bajo la coordinación de la Agencia de Ordenamiento Territorial. En esta instancia, el gobierno pone a consideración de más de 600 personas el Plan. El 15 de abril de 2014 el gobierno

Figura 1. Modelo territorial deseado de la Provincia de Mendoza



REFERENCIAS DE MODELO TERRITORIAL DESEADO

Polos:

- A - Polo de investigación de zonas áridas (experiencias demostrativas de manejo sostenible de la tierra).
- B - Polo logístico integrador Este.
- C - Polo de investigación de zonas áridas (experiencias demostrativas de manejo sostenible de la tierra).
- D - Polo logístico Integrador Central.
- E - Polo logístico de apoyo a la macro región Pehuenche.

Nodos:

- 1 - Nodo científico tecnológico - Zona Piedemonte.
- 2 - Nodo Multimodal Palmira.
- 3 - Nodo de servicio a la ganadería Santa Rosa - La Paz.
- 4 - Nodo de servicio a la ganadería de General Alvear.
- 5 - Nodo de servicio minero - Nueva Pata Mora.
- 6 - Nodo de turismo en zona de reserva y/o con valor patrimonial -Laguna del Diamante.
- 7 - Nodo de turismo en zona de reserva y/o con valor patrimonial -Valle de Uco.
- 8 - Nodo de turismo en zona de reserva y/o con valor patrimonial -Puente del Inca.
- 9 - Nodo de turismo - Portezuelo del Viento.
- 10 - Nodo de servicios logísticos de Agua Escondida.

Fuente: Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales y Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, 2014.

Ley 8051 (Provincia de Mendoza, 2009) y el proceso mismo de ordenamiento territorial en Mendoza implementado hasta la actualidad, busca consolidarse bajo las prácticas de la gobernanza territorial. Si bien se puede afirmar que el proceso cumple en lo

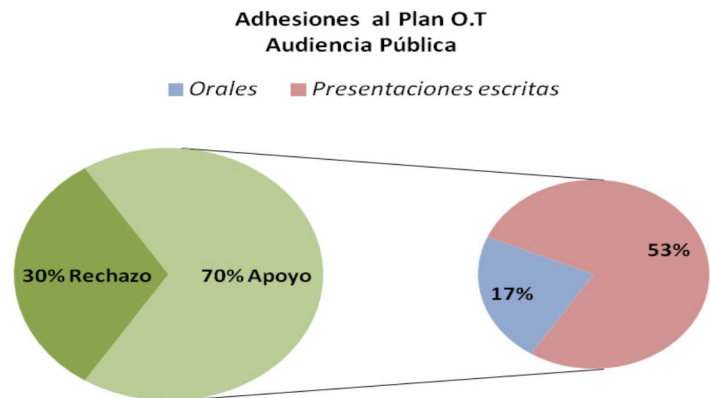
recibe las críticas y aportes técnicos de diferentes organizaciones vinculadas a sectores productivos, científicos, empresariales y educativos. La mayoría de los oradores de la audiencia pública apoyan la existencia del Plan, objetando la falta de pautas y definiciones técnicas para que los gobiernos municipales puedan elaborar sus propios planes (véase Figura No. 2, Figura No. 3, Figura No. 4)

Figura 2. Posiciones a favor y en contra del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial manifestadas en la audiencia pública

Total Oradores	Posiciones a Favor del plan de O.T	Posiciones en contra del Plan O.T
128	84	44

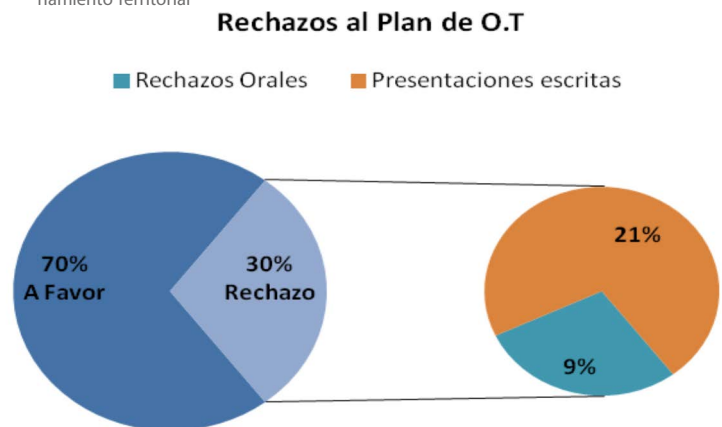
Fuente: Elaboración propia.

Figura 3. Adhesiones presentadas en la audiencia pública del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4. Rechazos presentados en la audiencia pública del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial



Fuente: Elaboración propia.

A pesar del apoyo generalizado a la existencia de un Plan de Ordenamiento Territorial, la audiencia pública estuvo plagada de críticas por la falta de participación y difusión del proceso, el uso de estadísticas desactualizadas –se hace referencia al producto bruto geográfico y al uso de estadísticas sobre la situación hídrica de la provincia correspondientes a 2006, año en que hubo un súper caudal hídrico–, la ausencia de índices de inflación y de un modelo productivo, la falta de consideración de las demandas de

los pueblos originarios y, sobretudo, de los intereses e identidades de los pueblos y comunidades que se encuentran fuera del área metropolitana de Mendoza. Así lo expresa un asambleísta que participó en la audiencia: “para los asambleístas, vecinos autoconvocados de San Carlos General Alvear el plan evidencia la ausencia de un modelo territorial deseado por todos los mendocinos en procesos participativos bastante engañosos y los cuales los aportes son ninguneados continuamente” (No a la mina, 2014).

Por su parte, los políticos de la oposición cuestionan varios aspectos del Plan, señalando que la principal limitación del proyecto presentado es que no planifica ni establece las acciones para alcanzar los objetivos deseados. Consideran que los programas y proyectos establecidos responden a criterios políticos y discrecionales, y no dan cuenta del modelo deseado propuesto en el mismo Plan. El sector científico, en un principio co-autor del documento, se desprende de lo aprobado en la audiencia y crítica con vehemencia algunos puntos referidos a la falta de criterios generales y obligatorios para la realización de las zonificaciones, dejando esta facultad a libre criterio de los gobiernos municipales. Además, critica la falta de concordancia entre los objetivos del modelo territorial deseado y los programas establecidos, así como la ausencia de propuestas para la modificación del impuesto inmobiliario y las políticas de inversión (Romanello, 2014).

### Participación y representación en el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT)

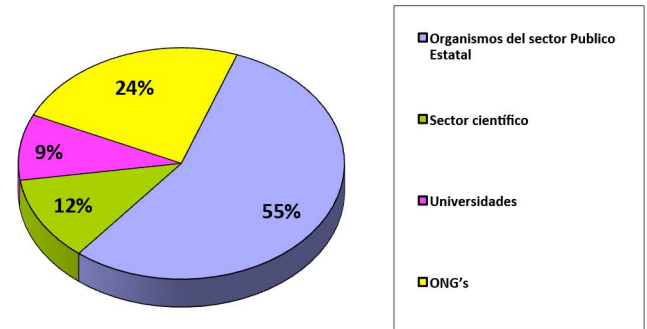
El Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) es el órgano consultor y asesor de la autoridad para la aplicación de la política de ordenamiento territorial. Está integrado por representantes de instituciones públicas y privadas, es presidido por el Secretario de Ambiente y Ordenamiento Territorial, y es el organismo en el que se materializa la participación y la gobernanza territorial.

El Artículo 40 de la Ley 8051 establece que el CPOT deberá estar conformado por (Provincia de Mendoza, 2009):

- Un (1) representante de cada ministerio y secretaría del poder ejecutivo provincial.
- Un (1) representante del Departamento General de Irrigación.
- Un (1) representante por cada uno de los municipios.
- Un (1) representante de las Organizaciones de Usuarios por Cuenca Hidrográfica.
- Cinco (5) representantes del sector científico técnico de la provincia.
- Cinco (5) representantes de las universidades e instituciones académicas.
- Cinco (5) representantes de las organizaciones de la sociedad civil cuyos estatutos tengan relación con la materia.

Si bien el Artículo 40 convoca a representantes de diversos organismos gubernamentales y de la sociedad civil para componer el CPOT, 55,26% de los miembros del Consejo son delegados de los organismos estatales, mientras que sólo el 23,68% representan a la sociedad civil (cuatro entidades empresariales, cuatro colegios profesionales, cuatro entidades diversas, tres institutos, dos pueblos originarios y una organización de usuarios de cuenca hídrica), dándole un mayor peso al sector gubernamental en la toma de decisiones, lo que genera que se viabilicen u obstaculicen las propuestas según sus intereses políticos. Por otro lado, es notoria la ausencia de entidades de base como uniones vecinales, cooperativas u otras organizaciones que representan a la comunidad y que limitan las capacidades de consenso en el proceso de ordenamiento territorial en Mendoza (véase Figura No. 5).

Figura 5. Composición por sectores en el CPOT



Fuente: Elaboración propia con base en Universidad Nacional de Cuyo, en prensa.

## Conclusiones


A lo largo del trabajo se indagó sobre la gobernanza territorial en Mendoza bajo el supuesto de que es un modelo emergente, aún limitado y de incipiente institucionalización que no ha logrado plasmar en el Plan de Ordenamiento Territorial una visión a futuro compartida y consensuada mediante la participación ciudadana sobre el territorio. Las principales conclusiones que sustentan esta conjetura pueden reunirse en los siguientes puntos:

- La gobernanza se ha convertido en una nueva forma de gobierno en un contexto de crisis de los viejos paradigmas en la administración y el rol del Estado. Ella, como modelo de gestión y participación, es congruente con el ambiente actual de incertidumbre y complejidad. Aquellas políticas como la ambiental y la territorial, ya sea por su carácter complejo y su necesidad de legitimación permanente, se conviertan en propicias para los modelos participativos o de gobernanza.
- La gobernanza territorial es la gestión y el gobierno del territorio. Se parte de las mismas premisas de la gobernanza: necesidad de mejorar la gestión gubernamental, mayor transparencia, legitimidad y representatividad en los procesos de formulación de políticas, entre otros. De manera particular, la gobernanza territorial tiene como objeto al territorio bajo la ambición de construir una visión compartida y consensuada sobre su futuro a partir del debate, la negociación y la deliberación entre los diferentes actores territoriales.

- El proceso de diseño e implementación de la Ley de Ordenamiento Territorial en Mendoza se forjó en espacios de participación cuyo objetivo central era obtener una visión compartida sobre el futuro territorial de Mendoza, de manera consensuada y en correspondencia con las teorías de la gobernanza territorial. En dichos espacios de participación prevalecieron los intereses de los sectores mejor organizados. Las críticas se centralizaron en la falta de participación y difusión del proceso, evidenciando limitaciones y desafíos que la gobernanza territorial deberá conducir en el mediano y largo plazo.
- En cuanto a la participación y representación en el Consejo Provincial de ordenamiento Territorial (CPOT), órgano cuya composición debería rescatar la mayor representatividad posible del territorio, el sector público estatal tiene la mayoría de los representantes, lo que se traduce en una mayor incidencia en la toma de decisiones en el Consejo y difícilmente puedan librarse actuaciones que no sean impulsadas con anterioridad por el Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales.
- Las limitaciones en las instancias y organismos de participación ciudadana en el proceso de ordenamiento territorial en

Mendoza señalan los desafíos para forjar una visión territorial a futuro incorporada finalmente en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.

La gobernanza es el resguardo, un artilugio que el ordenamiento territorial incorpora a su proceso para limitar o contener los impactos de una planificación estrictamente racional- verticalista y legal. Es decir, se pretende impedir que en nombre de una ordenación técnica racional se pase por encima de los componentes simbólicos que estructuran y ocupan el territorio: valores, culturas e identidades locales que pueden, o no, ser disímiles a la racionalidad técnica propuesta en la planificación.

Sin embargo, la gobernanza es desdeñada en el proceso por los técnicos y, principalmente, por aquellos funcionarios que miran con recelo las instancias de control y rendición de cuenta ante sus representados. Es decir, se cumple lo que Farinós Dasí (2008) señala para el caso español: se realizan los procesos participativos para cumplir con los requisitos formales establecidos por ley, pero sin ningún compromiso por abrir el debate verdaderamente sobre las formas de ocupación del territorio. Así, los planes y modelos territoriales terminan siendo el resultado del trabajo de funcionarios y técnicos que difícilmente expresen los deseos e identidades del conjunto de la población. 

## Bibliografía

AA.VV. (2007). *Anteproyecto de ley de ordenamiento territorial y de usos del suelo*. Consultado en: <http://www.mdzol.com/files/content/9/9804/Ley+de+uso+de+suelo.pdf>

DÍAZ, C. (2013). "Entre rumores de Big-bang paradigmático y sospechas de 'Nihil novum sub sole'". En: J. A. Bonifacio (comp.), *Reformas administrativas y políticas públicas*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, pp. 20-40.

FARINÓS DASÍ, J. (2008). "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda". *Boletín de la A.G.E.*, 46: 11-32. Consultado en: <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0563/Gobernanza.pdf>

FELCMAN, I. L. (2009). *Nuevos modelos de gestión pública. La importa de la cultura y el liderazgo después del Big bang paradigmático*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

GANTUS, D. (2013). Governance. ¿El caldero al final del arco iris de la sociedad civil? En: J. A. Bonifacio (comp.), *Reformas administrativas y políticas públicas*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, pp. 41-63.

GOBIERNO DE MENDOZA. (2010). *Plan Estratégico de Desarrollo. Mendoza 2030*. Mendoza: Gobierno de Mendoza.

GUDIÑO, M. E. (2010). "Del urbanismo reglamentario a las nuevas concepciones del ordenamiento terri-

torial". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIV (331-25). Consultado en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-25.htm>

LEVATINO, B. y DALLA TORRE, M. (2014). "Coaliciones despolitizadas - territorios desordenados: Reflexiones sobre la implementación de la Ley N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza". San Juan, ponencia durante las 3° Jornadas de Jóvenes Investigadores, octubre 28 a 31.

MASSIRIS, A. (2012). *Gestión territorial y desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

MINISTERIO DE TIERRAS, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y AGENCIA PROVINCIAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. (2014). *Plan Provincial de Ordenamiento Territorial*. Consultado en: [http://www.redulac-argentina.com/9%20-%20Boton%20Eventos/Jornada%20OT%20y%20GRD/1.3%20Plan-provincial-ordenamiento-territorial%20\(2\).pdf](http://www.redulac-argentina.com/9%20-%20Boton%20Eventos/Jornada%20OT%20y%20GRD/1.3%20Plan-provincial-ordenamiento-territorial%20(2).pdf)

NO A LA MINA. (2014, abril 16). "Las voces críticas y objeciones al ordenamiento territorial". *No a la mina*. Consultado en: <http://www.noalamina.org/mineria-argentina/mendoza/item/12515-las-voces-criticas-y-objeciones-al-ordenamiento-territorial>

PROVINCIA DE MENDOZA. (2009). *Ley 8051/09 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo*. Consultado

en: <http://ambiente.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/14/2014/09/Ley-Ordenamiento-Territorial-Mendoza.pdf>

ROMANELLO, C. (2014, julio 13). "NO fue aprobado, pero ya genera polémicas el plan de ordenamiento". *Los Andes*. Consultado en: <http://losandes.com.ar/article/no-fue-aprobado-pero-ya-genera-polemica-el-plan-de-ordenamiento>

ROSAS-FERRUSCA, R., CALDERÓN-MAYA, M. y CAMPOS-ALANÍS, H. (2012). "Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial". *Quívera*, 14 (2): 113-136. Consultado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40126859001>

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO Y EL CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TECNOLÓGICAS. (2014). *Propuesta de Plan Provincial de Ordenamiento Territorial*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo y CONICET. Consultado en: <http://institutocifot.com/wp-content/uploads/2016/05/1-PPOT.pdf>

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO. (En prensa). *Ordenamiento territorial para un desarrollo sustentable*. Mendoza: Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.