

ACTAS 2016

# I Jornadas Nacionales de Investigación en Ciencias Sociales de la UNCuyo

25 y 26 de Agosto de 2016

**"Perspectivas actuales en la investigación en ciencias sociales: problemáticas,  
enfoques epistemológicos y abordajes teórico-metodológicos"**

## **Avances y retrocesos en la implementación de una política compleja. Desarrollo institucional de la política pública de Ordenamiento Territorial en Mendoza**

ISBN 978-987-575-164-4

Dra. Marcela Ballabio  
marchuba@hotmail.com

Lic. Malena Lucía Reyes  
malenaluciareyes@gmail.com

Proyecto Bianual 2013 -2015 Código 06/F334. La implementación de una política pública en contexto de complejidad normativa: el caso del ordenamiento territorial en Mendoza a partir de 2009

Walter Cueto (Director). Melina Guardamagna (Codirector). Marcela Ballabio. Malena Reyes. Claudia Sosa. Sergio Luza

Centro de Estudios de Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo

### **Resumen**

Mendoza es una de las provincias argentinas que ha dado mayor impulso al desarrollo de una política de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. En dicho sentido es relevante realizar un análisis crítico de la implementación de dicha política. Las siguientes son algunas de las distancias entre lo normado y lo ejecutado, detectadas: 1) inconsistencias teórico-metodológicas en el proceso de planificación; 2) baja capacidad de coordinación y de establecimiento de prioridades, con duplicación de funciones por parte de las estructuras institucionales que la Ley crea: el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) y la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT); 3) discontinua y heterogénea participación de actores afectados en la implementación; 4) retraso en la adopción de la política y 5) alta dependencia de la APOT y CPOT de las decisiones tomadas por el poder ejecutivo provincial.

### **Palabras Clave**

política pública, implementación, ordenamiento territorial

## **1. Innovación en la política pública de Ordenamiento Territorial**

La innovación implica nuevas ideas. La existencia de una idea que se intenta llevar a la práctica para obtener un nuevo producto, proceso o servicio. La innovación presupone, por lo tanto, la generación, desarrollo o adaptación de una idea nueva que debe ser transformada en una realidad tangible. También implica la generación de nuevos comportamientos y nuevas prácticas, la aparición de nuevas posibilidades y oportunidades (Balliart, 2001: 19).

La novedad puede ser total o parcial, absoluta o relativa, dependiendo de si la idea aparece realmente por primera vez, la innovación debe suponer una novedad para el individuo, la organización o la sociedad que la adopta (Balliart, 2001:19). El Ordenamiento Territorial como política pública no resulta una novedad en el mundo y específicamente en América Latina se viene desarrollando heterogéneamente por más de 30 años.

Tal como recapitula Angel Massiris (2012) las políticas de ordenamiento en América Latina se pueden agrupar en tres enfoques. En Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba Panamá y Puerto Rico ha predominado el enfoque de planificación física con énfasis urbanístico o municipal; en el Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, ha prevalecido el enfoque de planificación física con énfasis ambiental, referido al uso de los recursos naturales, la protección ambiental, la prevención de desastres; en tanto que en México y Chile, domina el enfoque de planificación socioeconómica, con énfasis urbano o regional, referido a la ordenación del sistema regional y nacional de asentamientos urbanos. Otros países como Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela están redefiniendo su enfoque en función de los nuevos modelos de desarrollo-que se están construyendo en dichos países, basados en una visión que se aleja de los postulados neoliberales que prevalecen actualmente en el mundo: es el caso del modelo del “Buen Vivir” boliviano, el “Vivir Bien” ecuatoriano, el “Poder Ciudadano” nicaragüense y el “Socialismo del Siglo XXI” que impulsa Venezuela (2012:25).

El autor también observa que el estado actual de las políticas del ordenamiento en América Latina presenta una cierta debilidad normativa, evidenciada al analizar el fundamento legal de las mismas como indicador (Massiris, 2012:25). Los países donde hay leyes nacionales específicas sobre ordenamiento territorial son: Uruguay, Colombia, El Salvador, Honduras y Cuba. En otros países como Bolivia, Ecuador y Venezuela, el soporte del ordenamiento es la misma Constitución Política; sin embargo para que puedan operar requieren de desarrollos legales que aún no existen. En Perú, Nicaragua y Guatemala solo existen proyectos de ley en trámite en sus Congresos. Finalmente en Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela y México se observan leyes específicas pero no en el ámbito nacional sino en ámbitos sub-nacionales. (Massiris, 2012). En Argentina, son las provincias las que

han ido estableciendo sus normas, en ausencia de normas nacionales tal como es el caso de la Provincia de Mendoza.

Retomando la lógica de la innovación, entendemos que a pesar de que la novedad no sea absoluta en el sentido de uso originario, es necesario que la idea sea nueva en sentido objetivo. Es suficiente que sea percibida como nueva por el grupo de referencia o unidad de adopción para poder ser caracterizada como innovación (Ballart, 2001: 19). En este sentido, en mayo de 2009 la Legislatura de Mendoza sancionó una nueva ley destinada a promover la Política de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo en la Provincia. Si bien dicha política no se inició con la sanción de la Ley nº 8051 -ya que existieron varios proyectos de ley anteriores- la nueva norma pareció imponerle un especial impulso a la misma (Guardamagna y Cueto, 2013).

El texto de la ley, tiene una estructura normativa interna compleja, minuciosa por la diversidad de cuestiones que aborda e implica la generación de instituciones innovadoras en la materia. Específicamente, para esta política el impulso innovador radica en la creación de tres instituciones, el Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo (CEPED), el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT), la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT), los primeros dos como órganos colegiados y la última como organismo técnico, que en su conjunto cambian la forma tradicional de implementación de una política vinculada a la lógica ministerial.

Dicha lógica de innovación institucional se aproxima más a la experiencia europea, donde la política de ordenamiento se fundamenta en normas específicas junto a una organización institucional, que generalmente es a partir de ministerios o incluso consejos de ordenamiento -o comisiones- que están por encima de los ministerios, lo que le da un valor muy importante al ordenamiento en el conjunto de las políticas públicas de estos países (Massiris, 2012).

De igual modo, el concepto de innovación está estrechamente relacionado con el cambio porque facilita la adaptación de los individuos y las organizaciones a los cambios que experimentan las sociedades contemporáneas (Gopalakrishnan y Damanpour, 1997), en vista de responder a los problemas profundos y complejos que las aquejan. El Ordenamiento Territorial busca responder a los nuevos desafíos en materia de planificación. En respuesta a estos cambios, la innovación puede ser analizada tanto como un proceso o como resultado.

En primer lugar, la innovación como proceso, consta de distintas fases congruente con el ciclo de políticas públicas, que inicia con la definición de una idea/problema. La política de Ordenamiento Territorial en Mendoza se ha caracterizado por ser un proceso innovador desde la fase de formulación hasta la actual de implementación. Siendo una de las características de innovación la amplia incorporación de sectores como el académico, científico técnico y sociedad civil que han participado activamente en las etapas de diseño de la norma, diagnósticos y propuestas.

En segundo lugar, la innovación puede también considerarse como resultado final de un proceso. La política de Ordenamiento Territorial en la Provincia se encuentra en su instancia de implementación con dificultades para la concreción de los instrumentos específicos que estipula la Ley (principalmente el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial). En definitiva no podríamos hablar de un proceso acabado, no obstante, el resultado concreto es innovador y lo conforma la norma 8051/09 que constituye un elemento clave de la política aunque no se reduce a ser la política pública (Subirats, 2008).

## **2. Desarrollo Institucional durante la implementación de la política de ordenamiento territorial**

Tradicionalmente, los académicos interesados en las políticas públicas solían dirigir su atención a la manera en que estas se elaboraban. En los últimos treinta años, se han comenzado a preocupar por determinar si las políticas realmente logran lo que se espera de ellas.

Martín Rein y Francine Rabinovitz se posicionan desde una perspectiva amplia sobre la manera en la que opera la implementación, a fin de ofrecer un marco de referencia para comprender los distanciamientos de la intención legislativa original. Entienden a la implementación como una declaración de las preferencias del gobierno, mediada por varios actores que generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas. Asimismo señalan que se deben tener en cuenta la existencia de tres imperativos potencialmente conflictivos entre sí: 1) el imperativo legal de cumplir con la exigencia legislativa, 2) el imperativo racional burocrático de realizar lo que sea defendible en términos racionales y 3) el imperativo consensual, de facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesadas en el resultado y con posibilidades de ejercer influencia (Rein y Rabinovitz; 1978). En este sentido, hasta el momento en la implementación de la política de OT se han suscitado el primer y el tercer imperativo, dado que al no haberse sancionado el PPOT -que es el que contiene instrumentos concretos para la acción como las directrices, lineamientos y programas-, la tecno-burocracia no ha tenido que aplicar la racionalidad instrumental debido a que no se ha llegado aún a la ejecución.

Donald van Meter y Carl van Horn (1979) ofrecen un modelo sistémico del proceso, incluyendo varios factores, los cuales condicionan el desempeño de la política, entre los que destacamos: 1) los criterios que rigen las políticas y los recursos 2) las condiciones económicas; 3) las características de las agencias encargadas de la implementación; 4) la comunicación de los estándares de las políticas y de otras decisiones en y entre las agencias encargadas de la implementación; 5) los incentivos para promover la aceptación de las decisiones políticas, y 6) las decisiones políticas de los funcionarios responsables de la implementación. Este marco conceptual ofrecido por estos reconocidos

académicos nos permite focalizar nuestra investigación sobre lo acontecido durante el proceso de implementación por los distintos organismos encargados del Ordenamiento Territorial para la Provincia de Mendoza a partir de la sanción de la Ley.

Nos interesa asociar el interés por el proceso en la implementación de la Política de OT con el interés por los efectos de las instituciones en los resultados, es decir cómo están organizadas las instituciones atinentes al OT en Mendoza, a partir de lo estipulado por la ley 8051/09, en vista de evaluar cómo han sido tomadas las decisiones colectivas para responder a lo previsto normativamente, a la problemática social-territorial y cuánto se aleja de lo prescripto.

### *2.1. Los criterios que rigen las políticas y los recursos*

La implementación incluye la puesta en marcha de complejos mecanismos institucionales, administrativos, financieros y operativos que se articulan en una verdadera y cuantiosa trama que autores como Joan Subirats han tratado de identificar y sistematizar (Subirats,2008: 71).

El texto de la ley, como ya hemos señalado anteriormente, tiene una estructura normativa interna compleja. La misma, prevé la creación de tres instituciones, el CEPED, el CPOT y la APOT. En el espíritu de la norma se contemplaba organizar e implementar la política quebrando la lógica ministerial a través del trabajo en consenso, con instancias colegiadas, descentralizadas y fundamentalmente, haciendo participar a los ciudadanos.

El artículo 8 de la Ley 8051/09 establece la creación del Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo (CEPED) de la Provincia de Mendoza para asistir al Poder Ejecutivo en la coordinación del Plan Estratégico de Desarrollo. El mismo deberá ser elaborado teniendo en cuenta los mecanismos que aseguren una amplia participación social. Estará integrado por los Intendentes Municipales, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Superintendente General de Irrigación, representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria y ex Gobernadores de la Provincia. Además lo integrarán los representantes del sector de Ciencia y Técnica, de Universidades locales y organizaciones de la Sociedad Civil cuyos estatutos propendan al bien común general. Por invitación del Poder Ejecutivo lo integrarán autoridades nacionales con asiento en Mendoza (Ley 8051/08; art. 8).

De igual modo, el artículo 39 de la Ley 8051/09 estipula que la Autoridad de Aplicación en el ámbito provincial será la Secretaría de Medio Ambiente correspondiéndole a esta definir los objetivos esenciales del Ordenamiento Territorial y adoptar las decisiones finales en la materia, así como serán los municipios la autoridad de aplicación en su territorios.

Para el cumplimiento de tales funciones se crea el CPOT y la APOT. Estos organismos implican un trabajo continuo de coordinación entre instituciones. La ley establece en su artículo 40 que el CPOT

estará constituido por: un representante idóneo de cada uno de los Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo; Un representante Departamento General de Irrigación; Un representante por cada uno de los Municipios; Un representante de las Organizaciones de Usuarios por Cuenca Hidrográfica; Cinco representantes del Sector Científico Técnico de la Provincia; Cinco representantes de las Universidades e Instituciones académicas; Cinco representantes de las organizaciones de la sociedad civil cuyos estatutos tengan relación con la materia.

Asimismo, estipula que para funcionar, cada una de las instituciones debe firmar un documento, donde se designe un representante titular y un suplente. Ninguno de los integrantes del Consejo percibirá retribución alguna por el desempeño de sus funciones. Este artículo también señala que los miembros deben comprometerse a participar periódica y activamente de las reuniones emitiendo opinión por medio de dictámenes debidamente fundados (Ley 8051/09; art. 40). Para su funcionamiento es necesario un quórum mínimo para emitir dictámenes que se formarán con la asistencia de los representantes directamente vinculados con el asunto en trámite más tres delegados institucionales y los representantes de los municipios involucrados.

Por su parte, el artículo 41 crea a la APOT como organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Provincial, que estará integrada por un Comité Ejecutivo, compuesto por un Presidente y seis Vocales –y posteriormente ampliado a siete-. El cargo de Presidente surgirá de una terna de personas propuesta por el CPOT, que deberán contar con antecedentes técnicos y profesionales en la materia. El Poder Ejecutivo elegirá el postulante que elevará al H. Senado para el Acuerdo. El Presidente durará cinco (5) años en sus funciones, no pudiendo ser reelegido en el período siguiente. Los vocales serán designados: uno por el Poder Ejecutivo, tres a propuesta de los sectores Científico, Técnico y Universidades y dos por los Municipios integrantes del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial. Sus cargos tendrán jerarquía directiva y deliberarán en forma colegiada (Ley 8051/09; art.41).

Los miembros del Comité Ejecutivo serán responsables personal y solidariamente por los actos del mismo, salvo constancia en acta de su voto en desacuerdo. La Agencia deberá contar con equipos técnicos los que serán organizados por el Comité Ejecutivo. La Secretaría de Medio Ambiente, previa consulta con el CPOT, establecerá los procedimientos a los que deberá ajustarse el funcionamiento de la APOT (Ley 8051/09; art.41).

A modo conclusivo de este apartado solo resta destacar la rigidez de la norma en el establecimiento de las funciones de los organismos encargados del ordenamiento territorial que como criterios son fuertes condicionantes para regir la implementación de la política.

## 2.2. Las condiciones económicas

Uno de los ítems más importante para analizar las condiciones económicas de cualquier política pública es la asignación presupuestaria. En el Artículo 52 de la norma se establecen “*los recursos con afectación específica*”, donde se estipula que el Poder Ejecutivo deberá realizar una afectación específica correspondiente al uno por ciento (1%) del total producido del impuesto inmobiliario e ingresos brutos, neto de coparticipación municipal, sin perjuicio de las partidas que anualmente se presupuesten para el funcionamiento y aplicación de la Ley.

Estos recursos específicos deben ser destinados a los fines de financiar la elaboración y ejecución de Programas y Proyectos municipales que promuevan el desarrollo territorial y se encuentren comprendidos dentro de las políticas y estrategias establecidas por el Ordenamiento Territorial Provincial; así como también para costear los procedimientos de las Auditorías de Impacto Territorial y Audiencias Públicas y desarrollar actividades científicas y tecnológicas que profundicen el conocimiento sobre el territorio, especificadas en los planes de ordenamiento territorial.

En contraposición a lo previsto por la normativa, observamos de la lectura del Acta V del CPOT que la SADYS entrega por única vez a los municipios la suma de \$200.000 a fin de fortalecer las respectivas áreas de OT. De igual modo comprobamos que no se realizó ningún tipo de especificación ni se definieron los criterios para la utilización de dichos fondos por lo que concluimos que cada Municipio utilizó dicha partida presupuestaria a modo discrecional (CPOT; Acta IV, 8/5/2012:8).

Tres años después de la sanción de la Ley de OT, el Poder Legislativo sanciona la Ley 8399 (Decreto Reglamentario 110/2012) que introduce una ampliación al artículo 52 de la Ley 8051/09 donde establece que los recursos específicos también se abocarán a financiar la infraestructura, equipamiento, personal, locaciones de servicios, bienes y servicios corrientes necesarios para el normal funcionamiento de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial.

Por su parte, la Ley 8051 también crea un fondo de afectación especial destinado al fortalecimiento institucional de aquellos organismos con incidencia directa en OT. “Los fondos provenientes de afectación específica establecidos por la presente ley, deberán constituir un Fondo Especial administrado por la Autoridad de Aplicación y distribuido en acuerdo con las municipalidades conforme a los porcentajes de coparticipación municipal” (Ley 8051/09; Art. 53). En 2013 dicho fondo representa el 0,13 % del total asignado a la de la SAyDS (Modelo Territorial Actual, Subsistema Político Institucional. PID I08- 2009) que ascienden a \$ 26 millones, distribuido en \$ 8 millones para la administración de la APOT y personal técnico de la SAyDS asignado a OT, y \$ 18 millones a distribuirse hacia los Municipios (Dalla Torre, 2014).

Siguiendo diagnóstico del Subsistema Político Institucional, evidenciamos que para el año 2013 la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), como autoridad de aplicación contó con

\$ 163.547.70, como recurso presupuestario para fortalecer sus capacidades técnicas de planificación, control y manejo de la información territorial. Dicha asignación presupuestaria representaba solo el 0,641% del Gasto Público Provincial.

Otro aspecto relevante en torno a las condiciones económicas que hace a la política de OT y sus instituciones emana del Artículo 40 de la Ley, donde se establece que los miembros del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial no percibirán retribución alguna por el desempeño de sus funciones. Por el contrario, si bien la ley no hace referencia a este tópico, los cargos de la APOT si son remunerados tal como lo especifica el artículo 23 del Decreto Reglamentario 1795/10 (Ministerio. Secretaría General de la Gobernación) “La Secretaría de Medio Ambiente tramitará ante el Ministerio de Hacienda las modificaciones presupuestarias necesarias para la creación de los cargos del Comité Ejecutivo de la APOT, los que tendrán jerarquía directiva y los demás cargos previstos en el presente decreto” (Dec. 1795/10).

En este mismo decreto, a su vez, se crea la estructura de funcionamiento de la APOT que comprende un Comité Ejecutivo (Artículo 20) que será asistido por una Secretaría Administrativa y por una Secretaría Técnica. Siguiendo lo establecido por este reglamento los cargos del Equipo Técnico también son remunerados y se prevé que la Secretaría de Medio Ambiente convocará públicamente a la selección de profesionales para la conformación del Equipo Técnico Multidisciplinario de la APOT (Artículo 21).

No obstante, en el Acta III del CPOT quedó estipulado que, al encontrarse en vigencia el Decreto 1/12 del Gobernador Francisco Pérez, en el cual se limita las contrataciones de la administración provincial, estos cargos serán reasignados con personal de otras áreas enfatizando aquellos que manejen aspectos legales y los vinculados al Sistema de información Ambiental Territorial (CPOT; Acta III, 8/3/2012:8). Ante estas limitaciones presupuestarias y en vistas de alcanzar la concreción del PPOT, el sector científico técnico junto con el Gobierno de la Provincia se presentaron a una financiación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica mediante Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID). En el año 2009 se aprueba dicho proyecto y a partir del 2012 comienzan a trabajar en conjunto para la formulación del Plan (CPOT; Acta III, 8/3/2012:8).

Subirats (2009) menciona diez tipos de recursos de política, a saber: derecho, personal, fuerza, información, organización, consenso, apoyo político, tiempo, infraestructura y dinero o recurso económico. En lo que respecta a las condiciones económicas, entendemos que la norma previó en su texto la asignación presupuestaria para afrontar la política de ordenamiento territorial y usos del suelo, lo que significa que uno de los recursos más importantes para la implementación se encontraba “en teoría” asegurado. De igual modo, al determinarse un porcentaje del Impuesto a los Ingresos Brutos, se asegura la anualidad de dicho recurso, por lo que la SADyS dispuso anualmente

del presupuesto para encarar las tareas referentes al OT, aunque no existen registros que aseguren si la imputación del gasto se hizo en su totalidad para los fines previstos por la norma.

### *2.3. Las características de las agencias encargadas de la implementación*

La brecha es, nada más ni nada menos que la distancia que con frecuencia se abre entre lo que enuncia una política en una norma, en un plan o simplemente en un documento y lo que en realidad finalmente se termina ejecutando (Grindle; 2009:38).

Para poder identificar el grado de la brecha en la implementación entre lo que estipulaba la Ley 8051 y lo que finalmente realizaron los organismos previstos por esta norma, debemos en primera instancia, señalar que la política de OT se ha venido gestionado específicamente por dos de los organismos que hemos desarrollado en el presente documento, el CPOT y la APOT, ambos bajo la órbita de la Secretaría de Ambiente. Para el caso de CEPED, entendemos que no es oportuno en este trabajo realizar un análisis de su funcionamiento, siendo que el mismo fue creado específicamente para la elaboración del documento Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza 2030 y que una vez aprobado el mismo -23 de diciembre de 2010- no ha seguido funcionando.

Los estudios de política pública que se enfocan en las dificultades emergentes en el proceso de implementación sostienen, que a fin de reducir la brecha es necesario incorporar al análisis el tema de la factibilidad de la implementación desde la etapa de diseño de la política. Fundamentalmente incorporando a los implementadores y gestores en esa fase temprana del proceso, ya que son los que tienen el conocimiento y la experiencia operativa de cómo podría afectar la ejecución de la política y pueden darle realismo a la implementación (Grindle, 2009:42).

En el caso de la Provincia de Mendoza dicha recomendación no fue tenida en cuenta dado que, si bien el proceso de formulación de la ley se caracterizó por ser participativo e inclusivo de muchos actores: sociedad civil, sector científico, profesional y académico, etc. el mismo careció de una lógica política lo que llevó a equiparar la Política de Ordenamiento Territorial con la Ley de Ordenamiento Territorial. Este error conceptual pudiera haberse evitado si en el proceso de elaboración de la normativa hubieran participado más funcionarios y administradores públicos quienes conocen y manejan la lógica de la formulación e implementación de políticas. Esta afirmación se debe a que son este tipo de funcionarios los que entienden que la política pública es un fenómeno complejo compuesta de diversas etapas y recursos donde la normativa es un elemento clave -pero no el único- de la política pública.

En consecuencia, la carencia de este tipo de administradores en el proceso de implementación trajo aparejado una norma caracterizada por su rigidez, extensión y complejidad. Aspectos que

alcanzaron también tanto al CPOT como a la APOT, principalmente en lo que concierne a las funciones y competencias.

Para el caso del CPOT, la brecha en la implementación estuvo signada por las siete funciones estipuladas por la ley 8051/09 a las cuales debió abocarse. Este Consejo debía dictaminar sobre proyectos, programas o planes de OT; sobre los procedimientos de la APOT y de los procedimientos de planificación, así como también recomendar al Poder Ejecutivo sobre el presupuesto de gastos y proponer temas, problemas, directivas e instrucciones de Ordenamiento Territorial. El problema de la brecha es mucho más complejo y hasta complicado cuando el valor legal y formal de la política es muy fuerte y rígido, quitando flexibilidad a su ejecución (Grindle; 2009).

Muestra de estas afirmaciones se pueden observar de la lectura de las Actas de funcionamiento del CPOT en donde se evidencia que el Consejo comienza a sesionar el 28 de Agosto de 2011, manteniendo reuniones periódicas. En las mismas se abordaron algunos temas relacionados al OT, pero no se abocaron a lo específicamente estipulado por la norma, dado que si bien ésta enunciaba las competencias del organismo, no estipulaba el cómo ni la metodología para su funcionamiento.

Al no existir, desde el inicio, el reglamento del CPOT, los Consejeros en diversas oportunidades manifestaron no tener claro cuáles eran las funciones y los tiempos exigidos por la Ley para su quehacer. De este modo, los representantes del Consejo fueron sistemáticamente respondiendo al Orden del día impuesto por el Presidente y la Secretaría Técnica, ambos dependientes de la SADyS. Dicho reglamento finalmente se termina aprobando 18 meses después de la Sesión inaugural, en Marzo de 2013 (Sesión del 14/03/2013).

Asimismo, en este contexto se evidencia que en las primeras Sesiones los Consejeros se dedicaron casi exclusivamente a la puesta en marcha, organización administrativa del CPOT, fijación de cronograma y lugar de reuniones. A pesar de las especificaciones consensuadas y votadas por los consejeros, las siguientes sesiones se dieron lugar siempre en la Ciudad de Mendoza, sin rotar por la Provincia y tampoco fue cumplida la periodicidad establecida. Como dato de color la sesión siguiente (Acta III) se dio lugar en la Enoteca de las Artes del Centro de Congresos y Exposiciones (Ubicada en la calle Peltier 600, de la Ciudad de Mendoza) el jueves 8 de marzo de 2012, mes impar y día jueves.

En definitiva, la secuencia de la implementación genera un proceso endogámico que lleva cada vez más a centrarse en cuestiones internas de la organización y a olvidar la dinámica del problema de política para el cual fueron creados los órganos de la Ley como el CPOT.

De igual modo, también se observa que en algunas oportunidades las reuniones del Consejo estuvieron abocadas a trabajar sobre problemáticas y/o funciones no previstas por la norma. En el Acta V observamos que se procede a la firma de una Carta de Intención entre el Gobierno de la Provincia, la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) y el

INTA para el Ordenamiento Territorial Rural. Este tipo de convenios, específicos para sólo un sector del territorio (lo rural) contradice los principios de la ley que establecen una forma de trabajo sistémica e integral para trabajar el territorio provincial y su ordenamiento territorial como un todo. “Crear, desarrollar y mantener un modelo de gestión sistémico, centrado en la visión integral de la Provincia y los municipios (...), a los comportamientos competitivos de la economía, a la situación social, y a la valoración estratégica de los recursos y del conocimiento” (Ley 8051/09: Art. 1. Inc. c).

El número de representantes es también una brecha en la implementación. En el siguiente cuadro se muestra la evolución en la composición del CPOT.

**Cuadro 1. Composición del CPOT**

Composición del CPOT	Ley 8051/09	Decreto 1795/10	Consejeros 2013
Ministerios y secretarías del PE	15	15	15
Departamento Gral. Irrigación	1	1	1
Municipio	18	18	18
Organizaciones de usuarios por cuenca Hidrográficas	3	3	3
Sector científico técnico	5	5	8
Universidades e Instituciones académicas	5	5	7
Sociedad Civil	5	16	27
Total	52	63	79

Fuente: elaboración propia en base Ley 8051/09, Decreto 1795/10 y Actas CPOT.

Si el Consejo se hubiese mantenido en consonancia con el texto de la norma, el número de representantes sería de 52 miembros en total, 34 correspondientes al ámbito público estatal y 18 representantes de la Sociedad. Cabe mencionar que la Ley aclara que es posible, por vía reglamentaria, la incorporación de otros organismos especializados, de colegios profesionales, organizaciones de la industria, el agro, el comercio, etc. (Ley 8051/09: Art. 40).

En Agosto del año 2010 se promulga un decreto reglamentario (1795/10) de la Secretaría General de la Gobernación para iniciar formalmente el proceso de formulación del Plan convocando al CPOT. En el Art. 3 el decreto mantiene la misma composición para el ámbito público estatal con 34 miembros, de igual modo permanecen constantes las cantidades para el sector Científico Técnico (5), el Académico (5) y para los representantes por Cuencas Hidrográficas (3). La única variación significativa, tal como se constata en el cuadro precedente, es la representación de las organizaciones de Sociedad Civil que asciende a 16, arribando a un total de 63 Consejeros.

Por último, según el listado oficial de Consejeros a Julio 2013, observamos que la composición del CPOT en la práctica aumenta a 79 representantes en total manteniéndose constante la

composición para el ámbito público estatal con 34 miembros y los 3 representantes de Organizaciones de Usuario de Riego. La variación se observa tanto para el Sector Científico que asciende a 8 representantes, para las Universidades e Instituciones Académicas (7 representantes) como así también para la Sociedad Civil que alcanza 27 miembros (11 más que los que establece el Decreto Reglamentario 1795/10). De igual modo, producto de la revisión de las Actas podemos constatar la dispar presencia de los representantes en las Sesiones, con cifras que van con un mínimo de 34 consejeros hasta un máximo de 67. Siendo el rango de asistencia de 33 miembros y un promedio de 40 presentes, cifras muy alejadas del total esperado por el Decreto Reglamentario (63) y por el listado de Consejeros vigente a 2013 (79), lo que significa entre un 36% y un 50% menos de asistentes.

Del anterior análisis también podemos evidenciar la heterogeneidad en la composición y la diversidad de instituciones que hacen al ordenamiento del territorio y al desarrollo sostenible. Se entiende que estas incorporaciones obedecen a la necesidad de ir adaptando la normativa a la realidad y la coyuntura política privilegiando a la vez uno de los principios fundamentales que prescribe la Ley como es la amplia participación social (sobre la cual ampliaremos en el punto N°5).

En relación al trabajo en Comisiones que forman parte del funcionamiento del CPOT, el Reglamento Interno establece que:

Las comisiones ad hoc, sin perjuicio de las que se puedan crear, podrán establecerse sobre las siguientes competencias: a. Planificación, Seguimiento, y Evaluación de Nivel Provincial; b. Planificación, Seguimiento, y Evaluación de Nivel Municipal; c. Educación, Capacitación e Investigación y Desarrollo; d. Participación social e información pública; e. Finanzas y Presupuesto f. Interpretación, Reglamento; g. Acreditación y Designaciones (CPOT, 2013).

En la práctica, la brecha en la implementación, queda evidenciada en las Comisiones que efectivamente se crearon en el transcurso de los años 2012, 2013 y 2014. Para el primer año funcionaron tres Comisiones: Una referente a Municipios que implicó reuniones en cuatro zonas de la Provincia (Comisión de Valle de Uco. 29/05/2012; Comisión Zona Este. 7/06/2012; Comisión Zona Sur. 12/06/2012; Comisión Área Metropolitana. 7/09/2012) para abordar problemáticas ambientales y territoriales de cada departamento, así como también para trabajar los criterios de zonificación y clasificación del territorio, a partir de los cuales el Sistema de Información Ambiental Territorial elaboraría los mapas provinciales de clasificación del territorio.

La segunda comisión, se abocó a lo Político-Institucional sesionando en un único encuentro, realizado en junio de 2012, con el fin de realizar aportes a la reforma político institucional promovida desde el Poder Ejecutivo Provincial, contribuciones para mejorar la calidad institucional y el funcionamiento general de las políticas públicas encargadas de gestionar e implementar la Ley de Ordenamiento Territorial. La tercera Comisión de 2012, fue sobre Conservación de Bienes Comunes,

desarrollada bajo la modalidad de taller, en el mes de julio tuvo como finalidad efectuar aportes sobre esta temática. Se trabajó mediante tres mesas de trabajos (biodiversidad, patrimonio cultural, agua-suelo-aire) para la validación técnica y territorial de las directrices del futuro Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.

Para el año 2013 se organizaron tres comisiones de trabajo. La primera sobre Transporte y Movilidad, con dos reuniones realizadas para esbozar un diagnóstico y efectuar aportes al PPOT según los ejes estratégicos del PED 2030. Los objetivos comunes planteados en esta Comisión fueron: Lograr una movilidad y un transporte económica y ambientalmente sustentable y garantizar la accesibilidad a los sectores de menores recursos.

La segunda comisión versa sobre Tratamiento Legislativo, la misma se reúne en el mes de junio. Fue convocada a partir de un pedido formal del Colegio de Arquitectos para que emita su opinión mediante un despacho referido a posibles incoherencias entre los Proyectos de Ley de Catastro y Ley de Loteos respecto a la Ley 8051/09. Este órgano decidió: Solicitar formalmente el estado parlamentario de ambos proyectos e informar a la Legislatura la existencia de esta Comisión abocada al tratamiento de proyectos legislativos vinculados al OT a fin de que los Legisladores participen en ella e informen de cualquier otro proyecto legislativo vinculante.

A fin de abrir el proceso de selección y asignación del Presidente de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, de acuerdo a lo previsto en el artículo 41 de la Ley 8051 y Decreto 1795/2013 (art.18), se crea la Comisión de Presidencia. Esta comisión definió los criterios de selección de los postulantes al cargo de presidente de la APOT, realizó la convocatoria y publicación correspondiente. Cerrado los plazos para la postulación, verificó la documentación presentada por los candidatos y elevó la terna seleccionada mediante despacho al CPOT, para que éste realice la votación correspondiente.

De los siete postulantes presentados, quedaron seleccionados mediante votación nominal tres candidatos: Arq. Sonia Romero, Dra. Alejandrina Videla y Arq. Mario Valencia. Dicha terna fue elevada al Poder Ejecutivo Provincial, para que este luego presente ante la Legislatura la postulación de uno de ellos. La candidata finalmente elegida para la Presidencia de la APOT fue la Arq. Sonia Romero.

Para el año 2014 evidenciamos un cambio de corte cualitativo en las temáticas abordadas por las comisiones. De cara a la presentación en mayo del PPOT, a pedido del Gobernador Francisco Pérez, se constituyeron tres comisiones de trabajo específico. La comisión de Contenidos del Plan, que revisó y validó el trabajo realizado para la definición y construcción del Modelo Deseado de la Provincia, de las Unidades Territoriales y Contenidos básicos para el PPOT establecidos por el artículo 21 de la Ley 8.051. La Comisión de Instrumentos del Plan se abocó al tratamiento de los instrumentos

territoriales, económicos y financieros propuestos por la APOT y por el Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT) de la UNCuyo. Finalmente, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de OT, se organiza la comisión de Reglamento del Plan, que trabajó en la revisión de un Anteproyecto de Reglamento propuesto por el CIFOT y las observaciones realizadas por el Colegio de Abogados de Mendoza.

Resulta llamativo que las comisiones imprescindibles para la consecución del PPOT se hayan creado apenas dos meses, febrero de 2014, antes de presentar el Plan a la Legislatura Provincial. En los años anteriores 2012 y 2013, como hemos señalado, las comisiones se refirieron a temas particulares y poco sustanciales en el proceso de implementación de la política de OT, a excepción de la Comisión de Presidencia de la APOT.

La Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT), se crea como organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Provincial e integrada por un comité ejecutivo compuesto por un presidente y siete vocales. En febrero de 2013 se realiza un acto inaugural donde se presentan los vocales seleccionados: por el Poder Ejecutivo, Lic. Soledad Sallenave. Por los Municipios, el Arq. Vicente Abbate y la Arq. Erica Pulido. Representando al Sector Científico, Técnico y Universidades Mg. Franco Salvadores, Mg. José Reta y Mg. Mariana Sanmartino. Finalmente, por el Departamento General de Irrigación, Cr. Julio Contrera.

La Presidencia de la APOT estuvo acéfala casi un año mientras se realizaba el proceso de selección estipulado por la Ley: “El cargo de Presidente surgirá de una terna de personas propuesta por el CPOT, que deberán contar con antecedentes técnicos y profesionales en la materia. El Poder Ejecutivo elegirá el postulante que elevará al H. Senado para el Acuerdo” (Ley 8051/09; Art. 41). A fines de 2013, como hemos señalado, culmina dicho proceso siendo la Arq. Sonia Romero quien gana la terna propuesta. Cabe señalar que si bien la normativa establece un procedimiento rígido y complejo de consenso para designar a la máxima autoridad de la Agencia, la brecha de la implementación no puede ser adjudicada únicamente a esta complejidad, sino a la laxitud en los tiempos que se manejó desde la SADYS y el CPOT para todos los aspectos de la normativa entre los cuales, el caso expuesto, resulta un ejemplo contundente.

De igual modo, es indudable que la APOT posee una enorme cantidad de funciones regulatorias y de control sobre el proceso de Ordenamiento Territorial. Sin embargo su jerarquía institucional es limitada (Dalla Torre; 2014). Esta característica se advirtió en el diagnóstico institucional: “La magnitud de las competencias de la Agencia es enorme, la jerarquía institucional relativa o débil y su gestión debe enmarcarse en una Administración Pública totalmente fragmentada, con una cultura de aislamiento y falta de comunicación profundas y enraizadas” (UNCuyo, 2013:35).

Tal como sostenía Dalla Torre (2014), la Agencia no cuenta con las capacidades estatales para generar una gestión integral y articulada en la cual, la planificación y las acciones sobre el territorio se realicen de manera consensuada y participativa entre las distintas estructuras operantes en el territorio. El autor sostiene que la APOT debe desarrollar las competencias y capacidades apuntando a transformarse en un organismo supremo que detente el poder de Policía en lo referente al territorio, característica distintiva e innovadora de esta Ley. De igual modo coincidimos que, estas debilidades institucionales pueden generar una brecha insoslayable entre lo planificado en el diseño de la política Territorial y su implementación.

A modo de cierre, entendemos que estas falencias detectadas en la implementación se deben también a una problemática más general que se relaciona con las instituciones y la cultura en la que están insertas. Tal como señala Putnam (1997) las instituciones necesitan estar insertas en una cultura determinada como contexto para ser eficaces, pero a la vez contribuyen o pueden contribuir a crear la cultura que puedan sostenerlas y hacerlas eficaces. En definitiva, el desafío que se les presenta, tanto al CPOT como a la APOT, es el de funcionar siendo innovadoras en un contexto poco habituado a este tipo de prácticas interministeriales, interdisciplinarias e interjurisdiccionales.

#### *2.4. La comunicación de los estándares de las políticas y de otras decisiones en y entre las agencias encargadas de la implementación*

El Consejo Provincial Ordenamiento Territorial utiliza la página Web de la Secretaría de Ambiente (<http://ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/cpot/>) a fin de difundir su funcionamiento. Para exponer su labor este sitio cuenta con seis secciones: Creación, Misión, Comisiones año 2012, 2013, 2014 y Funciones. Hasta el mes de Marzo 2016 también figuraba en dicha Web la sección con un resumen de las Actas de Reuniones tanto ordinarias como extraordinarias, pudiéndose descargar algunas de ellas en formato PDF.

En las secciones Creación, Misión y Funciones se reproduce el texto de la Ley en referencia a este organismo, mientras que en las secciones de Comisiones se describe sucintamente el trabajo realizado. Lo que se exhibe en este sitio Web indica que la comunicación hacia el público en general, en relación al quehacer del Consejo resulta parcial, deficiente y fragmentada.

De la lectura de las Actas de sesiones del CPOT se desprende, desde el inicio de las actividades, un cierto grado de malestar entre los participantes debido al modo en que circulan los documentos, informes, resoluciones, etc. Los frecuentes reclamos de los Consejeros, plasmados en las Actas, se centran en las demoras para recibir el material, el escaso tiempo para su lectura y análisis y, en algunas oportunidades, muchos de ellos se quejan de no haber recibido los insumos necesarios para concurrir a las sesiones de modo informado.

En respuesta a los continuos reclamos de los Consejeros, el Secretario de Ambiente Marcos Zandomeni, se comprometió a subir la documentación solicitada a la Web de la Secretaría de Ambiente. No obstante a las promesas, y a pesar de los reiterados reclamos, la información prometida no se encuentra disponible en el sitio Web.

Por su parte, la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, desde su creación a la fecha, utiliza como medio de comunicación la Página Web de la Secretaría de Ambiente. La misma es un sitio ([www.ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/apot](http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/apot)) en el cual se despliegan tres secciones: Marco Jurídico, Marco Institucional y Avances de Gestión. En Marco Jurídico se encuentra publicada la Ley 8051 de Ordenamiento Territorial y las leyes modificatorias de la misma, Ley 8081/09 y Ley 8399/12. En el Marco Institucional figuran la Misión, las Funciones y el Organigrama. Por último en la sección Avances de gestión se plasman notas de prensa, sin figurar los dictámenes, informes, ni actas que den sustento legal a las funciones previstas por la Ley. En definitiva, evidenciamos que la información que brindan es incompleta, segmentada y no permite un seguimiento real de los avances en la elaboración del Plan y demás funciones de la APOT.

Un párrafo aparte debemos dedicar al Sistema de Información Ambiental Territorial (SIAT) creado por el Artículo 31: “(...) destinado a recopilar, procesar, organizar y difundir toda la información necesaria para el conocimiento del territorio y su dinámica, para la elaboración, ejecución, seguimiento y control de los Planes de Ordenamiento Territorial y para publicar la información referente a todas sus actuaciones” (Ley 8051/09; Art. 31).

En las Actas II, III, IV y V del CPOT se hace mención a la creación, el dictado de talleres y algunos avances en la implementación de dicho sistema. El fin principal del SIAT es constituirse en una red interinstitucional de información ambiental y territorial, incluyendo al Sector Público, al Sector Científico y a organizaciones de la Sociedad Civil. No obstante, en la instancia en que se encuentra resulta sólo un sitio Web con mapas para descargar ([www.siat.mendoza.gov.ar](http://www.siat.mendoza.gov.ar)), en donde figuran las secciones Datos Geoespaciales y Mapas en las que se visualiza la cartografía confeccionada sobre distintas temáticas atinentes al ordenamiento territorial.

Una de las mayores dificultades atinentes a la información se produce entre las agencias encargadas de la implementación. Tal como sostiene Grindle “cuanto más extenso es el periodo de implementación, mayor seguimiento administrativo se requerirá y en el caso de múltiples niveles de gobierno involucrados, mayor coordinación, liderazgo y habilidad de gestión hará falta” (Grindle, 2009:42).

La escasa información que brindan quebranta dos de los incisos expuestos en los Artículos 3 y 4 de la Ley 8051/09 en los cuales se insta a: “Generar los mecanismos de información, concientización y educación sobre los alcances del Ordenamiento Territorial como herramienta para el desarrollo

sostenible, dirigidos al conocimiento público y a los distintos actores sociales involucrados, como insumo para la toma de decisiones (...)” (Ley 8051/09; art.4, inc j.).

Dado que el Consejo tiene como función dictaminar los procedimientos y los informes finales de los proyectos, programas o planes de OT Provincial, elaborados por la Agencia, la comunicación debiera ser fluida y a través de canales institucionales, de modo tal que se garantice el correcto acceso a la información producida por los organismos. En definitiva, la evidente informalidad con la que se ha tratado la información -envío por correo electrónico- puso en detrimento la toma de decisiones de los actores involucrados en el proceso de implementación de la política. De este modo, concluimos que ambos organismos presentan deficiencias en la comunicación de los estándares de la política y entre las agencias encargadas de la implementación.

#### *2.5. Los incentivos para promover la aceptación de las decisiones políticas*

Algunas políticas son simplemente más difíciles de ejecutar que otras, especialmente las que requieren de largas cadenas de acciones y muchos tipos de actores para ser ejecutadas (Grindle, 2009: 36). Uno de los incisos previstos en los Objetivos Específicos de la norma promueve “Fortalecer el desarrollo sustentable del territorio, priorizando las acciones provinciales, municipales y sectoriales que garanticen la participación social en cada una de las fases del proceso para asegurar la gobernabilidad del mismo (...) el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado” (Ley 8051/09; Art. 4, inc. a).

Los tres órganos mencionados en el presente trabajo (CEPED, CPOT y APOT) contemplan en su conformación la participación de distintos tipos de actores en la búsqueda de incentivar la aceptación de las decisiones políticas en materia de ordenamiento el Artículo 3 del Decreto Reglamentario 1535/09 enfatiza que se debe “garantizar la amplia y adecuada participación de representantes de los sectores empresario, de trabajadores, de colegios profesionales, de organizaciones sociales y de los distintos cultos religiosos”. En la práctica, tal como se constata en la Sección Biblioteca de la Web de Secretaría de Ambiente donde se encuentran los documentos del PED, se evidencia una amplia participación en el proceso de su elaboración.

El CPOT se caracteriza por poseer una heterogénea composición. La cantidad de representantes provenientes de diversos sectores de la sociedad es una particularidad en este tipo de órganos consultivos, donde se busca aceptación de las decisiones políticas para la toma de decisiones. A modo de ejemplo, a fin de incentivar la aceptación de esta compleja política pública, observamos la asistencia de plurales organizaciones tales como: INTA; SEGEMAR; UNCuyo; Universidad de Mendoza; Universidad del Aconcagua; Universidad de Congreso; INCHIHUSA; Cámara de Comercio Industria y Agricultura de San Martín; UCIM; Colegio de Arquitectos; Colegio de Agrimensura.

Movimiento Independiente de Músicos Mendocinos; Red Argentina del Paisaje; Colectivo por el Derecho de Habitar; IDITS; IDR; Asociaciones e Inspecciones de Cauce; Consejo Empresario Mendocino; Instituto Nacional del Agua (Acta I Sesión Extraordinaria; 25/03/2013).

Por su parte, la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial tiene el deber de: “Proponer, controlar y establecer procedimientos de controles cruzados para hacer más transparentes las decisiones (...)” (Ley 8051/09; Art. 41, inc. i). Esto demuestra que el espíritu de la norma busca, como sostiene Grindle (2009), facilitar la implementación de la política a partir de una mirada amplia y pluralista de actores a los que se convoca por sus conocimientos y experiencia en el territorio. De esta manera se intenta reducir la brecha entre las distintas etapas del ciclo de la política.

Otro de los incentivos que contempla la ley se expresa en el Capítulo 8 donde se exponen los mecanismos para garantizar la información y la participación social. En primer lugar, una de las formas de garantizar la participación es a través de la Consulta Pública, la misma tiene como objeto: “garantizar la participación y el derecho a la información mediante un procedimiento que contribuya a la toma de decisiones por parte de la autoridad de aplicación y forma parte de las diferentes etapas del proceso de los Planes”, el texto de la Ley aclara que: “Podrán participar en el procedimiento, toda persona física o jurídica, privada o pública que invoque un interés legítimo o derecho subjetivo, simple o difuso (...)” (Ley 8051/09 Arts. 44 y 45). La Consulta Pública para el PPOT se realizó en el mes de Febrero de 2014 a través de dos modalidades, la vía virtual, mediante el sitio Web [www.ordenamientoterritorial.mendoza.gov.ar](http://www.ordenamientoterritorial.mendoza.gov.ar) y el modo presencial, en la sede de la APOT en Belgrano 210 de la Ciudad de Mendoza.

En este mismo sentido, se establece a la Audiencia Pública como otro mecanismo para promover la aceptación de las decisiones políticas en torno al OT. En el Artículo 48 se establece que la convocatoria deberá ser publicitada en el Boletín Oficial, en la página Web de la Secretaría de Medio Ambiente, en los diarios de alcance provincial en dos oportunidades y complementando la difusión a través de otros medios. Asimismo, la Audiencia deberá realizarse en un lugar que garantice accesibilidad a través del transporte público, la mayor proximidad a la población interesada y ciertas dimensiones a efectos de facilitar la presencia de los inscriptos. El 15 de Abril de 2014 se realizó en el Centro de Congresos y Exposiciones de Mendoza, la Audiencia Pública convocada para incentivar la aceptación del Plan.

En esta búsqueda de incentivos y consensos para promover la aceptación de las decisiones políticas, en la etapa de implementación, también se desarrollaron durante 2013, una serie de *Talleres regionales de validación para la Construcción Colectiva del Modelo Territorial por cada subsistema* que no estaban previstos por la norma pero que fueron impulsados por el Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID) de la UNCuyo junto con la APOT para validar los diagnósticos

realizados por los equipos técnicos de la Universidad que trabajaron para redactar el Documento Final del PPOT.

Así como hemos mencionado los incentivos provistos para la ciudadanía en general y los sectores científicos y técnicos, también debemos indicar los incentivos políticos que rigieron el largo proceso de implementación y en especial para la confección del Documento Final del PPOT.

El máximo referente político de la Provincia es el Gobernador, quien realiza cada 1 de Mayo la Apertura de Sesiones de la Asamblea Legislativa. En dicha apertura emite un discurso en el que rinde cuentas de su gestión y anuncia su plan de gobierno para el período siguiente. De la lectura de los discursos de los años 2012, 2013 y 2014 podemos evidenciar cómo el Plan de Ordenamiento Territorial se tornó un tema central de la Agenda de gobierno y fue producto de una larga cadena de acciones y actores con incentivos diversos para alcanzar el mismo objetivo.

De esta manera en 2012 el Gobernador Francisco Pérez afirmaba:

Cumpliendo con el primer punto de mi discurso de asunción, he firmado el Decreto de creación de la estructura administrativa de la Agencia de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, integrada por miembros del sector científico, Universidades, Municipios y el Poder Ejecutivo Provincial. La próxima semana en la reunión del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo se presentará la metodología para realizar el Plan de Ordenamiento Territorial. (Pérez, 2012).

Un año más tarde sostenía que:

El año pasado en este mismo día comprometíamos a generar las herramientas necesarias para que la Agencia de Ordenamiento Territorial sea una realidad. Hoy la Agencia está en funcionamiento y ya está trabajando en el Plan Provincial de Ordenamiento, hoy me comprometo a que antes del próximo 1 de mayo de 2014, el Plan Territorial de Mendoza será presentado ante esta Legislatura para que los representantes del pueblo la conviertan en ley. Entonces los mendocinos podremos definir de forma planificada y a través de consensos la Mendoza que deseamos para los próximos 20 años (Pérez, 2013).

Finalmente, en 2014, en su último año de gestión y el comprometido para la presentación del PPOT afirmaba que:

En este momento estoy presentando a esta Legislatura el Plan de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza. De esta manera cumplo con el compromiso asumido hace un año en este mismo lugar. Es un plan elaborado responsablemente con las diferentes áreas del gobierno provincial, las universidades, los municipios y los distintos sectores de la sociedad civil, representados en la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial y en su Consejo (Pérez, 2014).

Más allá de los incentivos políticos generados durante los dos Gobiernos del Frente para la Victoria (Jaque, Dic. 2007- Dic.2011/ Pérez, Dic.2011 – Dic.2015) el Plan presentado por Francisco Pérez en 2014 aún se encuentra en discusión en la Comisión de Medio Ambiente del Senado.

Era de esperar que en 2015, año signado por la puja electoral, no se haya logrado el consenso necesario para su tratamiento lo que derivó en el estancamiento de la política. Hasta el momento, mayo 2016, la nueva gestión Radical no ha incorporado como un tema prioritario de Agenda política la sanción del PPOT. Se evidencia que el cambio de signo político, pone en el riesgo la continuidad de la política de Ordenamiento Territorial tal como fue concebida en los gobiernos anteriores. A modo de ejemplo, en el Discurso del 1 de Mayo del corriente año, el Gobernador Alfredo Cornejo no ha mencionado en su discurso el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.

En definitiva, existieron diversos mecanismos en vista de incentivar y promover la aceptación de las decisiones de la política de OT. Entendemos que en relación a la participación ciudadana se han realizado diversas acciones a fin de cumplir con los principios de la Ley que pregona la amplia participación de los distintos sectores de la Sociedad aunque es una asignatura pendiente para esta política, lograr un mayor grado de involucramiento desde la ciudadanía. Por su parte, los mecanismos de participación política fueron menos eficaces para lograr consensos que deriven en la aprobación legislativa del PPOT.

#### *2.6. Las decisiones políticas de los funcionarios responsables de la implementación*

Si los implementadores son vistos como solucionadores proactivos de problemas, sin atarse exclusivamente a las reglas, excesivamente subordinados a los superiores y a criterios coercitivos para forzar la implementación, habrá mayores probabilidades de superar los obstáculos en la implementación (Grindle, 2009: 43). Es necesario que los funcionarios tengan cierta discrecionalidad y flexibilidad para que logren concretarse los resultados esperados de la política.

A fin de reflejar las decisiones políticas de los funcionarios responsables de la implementación se exponen, desde la voz de los Secretarios de Ambiente, testimonios de sus períodos de gestión. En el gobierno de Celso Jaque se sucedieron dos Secretarios: Guillermo Carmona (2007-2011) y - Pablo Gudiño (Mayo 2011- Diciembre 2011).

Durante la gestión de Guillermo Carmona se sanciona, luego de amplios debates, la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo 8051 (publicada en el Boletín Oficial el 25/05/09). Meses después, el Gobernador Celso Jaque firma el primer Decreto Reglamentario de la Ley 8051 y ante el Secretario de Ambiente y representantes del ámbito Científico y Académico reafirma su compromiso de acompañar este proceso en la elaboración y en la implementación de la norma.

Más allá de los grandes avances que tuvo la política de OT durante la gestión de Carmona, el mismo, evaluando las dificultades encontradas sostenía que: “Me costó como Secretario de Ambiente comprender la negativa que existía en nuestro gobierno a que el área de ambiente fuera

jerarquizada como ministerio (...) cuando tenía todas las atribuciones de un ministerio pero sin el reconocimiento oficial” (Carmona: 2014).

En Mayo de 2011 se hace cargo de la Secretaría de Ambiente luego de que Guillermo Carmona renunciara al cargo por las diferencias que tuvo con el PJ de cara a las elecciones de octubre. Desde el comienzo Gudiño marcó algunas diferencias con el anterior Secretario, y dijo ver con buenos ojos el proyecto minero San Jorge, uno de los temas que había generado rispideces con Carmona. Además, puso en duda la continuidad de los funcionarios que "heredó" en la Secretaría, asegurando que algunos continuarían y otros no (Diario Vox, 2011). Durante la gestión de Gudiño se iniciaron las reuniones del CPOT y dicho secretario presidió tanto la 1era y como la 2da reunión del órgano. Cabe mencionar que también en su mandato comienza a gestarse el proceso para la conformación de la APOT, que coordinará el proceso de planificación territorial.

En el gobierno de Francisco Pérez se sucedieron dos Secretarios de Ambiente, en primer lugar Marcos Zandomeni (Diciembre 2011 – Enero 2014) y - Guillermo Elizalde (Febrero 2014 – Diciembre 2015). Al inicio de la gestión de Zandomeni se realizó la presentación oficial de la APOT, a su vez este Secretario presidió todas las sesiones del CPOT de 2012 y 2013.

No obstante, durante la presentación del Plan de Ordenamiento Territorial en Mayo de 2014, el diputado nacional Carmona criticó directamente al ex secretario de Ambiente de la provincia, Marcos Zandomeni, y aseguró que “(...) en pocos meses Elizalde hizo más que su antecesor en dos años (...) Con Zandomeni no hubo decisión política de avanzar en el Plan de Ordenamiento (...) en cuatro meses se ha hecho lo que dos años se dejó de hacer...” señaló durante la audiencia que se llevó a cabo en el Centro de Congresos y Exposiciones, en la cual participaron más de 500 personas.

Por su parte Zandomeni admitió, en respuesta a las críticas del Diputado Carmona, que uno de los obstáculos más difíciles de sortear durante su gestión, en la aplicación de la Ley 8.051, fue la puja de intereses sectoriales (Diario MDZ Online; 2014).

Con la asunción de Guillermo Elizalde, la Secretaría pasa a convertirse en el Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales. En este contexto el ex Secretario Carmona declara que: “La creación del Ministerio salda una vieja deuda. Me alegra mucho que el Gobernador haya tomado esta decisión que habrá que acompañar con mucha política e incesante gestión ambiental (...)” (Carmona, 2014). Elizalde sostuvo, a inicios de su gestión, que: “Hay que retomar con toda la energía la acción planificadora y de gestión que prevé la Ley (...) es una ley que obliga a nuestros funcionarios y que desafía a los distintos sectores de la sociedad mendocina” (Diario MDZ Online; 2014).

Ante los cuestionamientos sobre la demora de la aplicación de la Ley, el ministro sostuvo que: “Un tema tan fundamental para la provincia no puede discutirse entre pocos (...) esta ley no podía ser de pocos, por lo que se ha tomado el tiempo necesario para su debate luego vendrá el

tratamiento legislativo correspondiente” (Diario MDZ Online; 2014). Fue durante la gestión de este Ministro que se realizaron las Sesiones Extraordinarias del CPOT y se trabajó en Comisiones que culminaron en la presentación a la Legislatura del PPOT en Mayo de 2014.

La política de OT encarada por cada uno de los Secretarios mencionados se caracterizó por ser implementada desde una mirada personalista que en definitiva trajo aparejado un ir y venir en la toma de decisiones quedando atado más a temas políticos que a cuestiones estructurales atinentes al desarrollo territorial sostenible.

### **3. Conclusiones**

La innovación puede ser analizada como un proceso que consta de distintas fases, congruente con el ciclo de políticas públicas, que inicia con la definición de una idea/problema. La política de Ordenamiento Territorial en Mendoza se ha caracterizado por ser un proceso innovador desde la fase de formulación hasta la actual de implementación. Siendo una de las características de innovación la amplia incorporación de sectores como el académico, científico técnico y sociedad civil que han participado activamente en las etapas de diseño de la norma, diagnósticos y propuestas para la implementación.

El texto de la ley, tiene una estructura normativa interna compleja, minuciosa por la diversidad de cuestiones que aborda e implica la generación de instituciones innovadoras en la materia. Específicamente, el Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo (CEPED), el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT), la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT), los primeros dos como órganos colegiados y la última como organismo técnico, que en su conjunto cambian la forma tradicional de implementación de una política vinculada a la lógica ministerial. Dicha lógica de innovación institucional se aproxima más a la experiencia europea, donde la política de ordenamiento se fundamenta en normas específicas junto a una organización en comisiones --que están por encima de los ministerios-, lo que le da un valor muy importante al ordenamiento en el conjunto de las políticas públicas de estos países. El desafío que se les presenta a los organismos encargados del OT en Mendoza, es el de funcionar siendo innovadores en un contexto poco habituado a este tipo de prácticas interministeriales, interdisciplinarias e interjurisdiccionales.

La política de Ordenamiento Territorial en la Provincia se encuentra en su instancia de implementación con dificultades para la concreción de los instrumentos específicos que estipula la Ley, principalmente el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial que aún se encuentra en tratamiento en la Comisión de Ambiente del Senado. El proceso de implementación se ha visto signado por la rigidez de la norma en el establecimiento de las funciones de los organismos

encargados del ordenamiento territorial que como criterios –preceptos normativos- son fuertes condicionantes para regir la ejecución de la política.

En lo que respecta a las condiciones económicas, entendemos que la norma previó en su texto la asignación presupuestaria para afrontar la política, lo que significa que uno de los recursos más importantes para la implementación se encontraba “en teoría” asegurado aunque no existen registros que aseguren si la imputación del gasto se hizo en su totalidad para los fines previstos por la norma.

Entendemos que la secuencia de la implementación ha generado un proceso endogámico que lleva cada vez más a centrarse en cuestiones internas de la organización y a olvidar la dinámica del problema de política para el cual fueron creados los órganos por la Ley. Resulta llamativo que las comisiones imprescindibles para la consecución del PPOT se hayan creado apenas dos meses, febrero de 2014, antes de presentar el Plan a la Legislatura Provincial. En los años anteriores 2012 y 2013, como hemos señalado, las comisiones se refirieron a temas particulares y poco sustanciales en el proceso de implementación de la política de OT.

De igual modo, observamos que la normativa establece un procedimiento rígido y complejo de consenso para designar a la máxima autoridad de la APOT, la brecha de la implementación no puede ser adjudicada únicamente a esta complejidad, sino a la laxitud en los tiempos que se manejó desde la SADyS y el CPOT para todos los aspectos de la normativa.

Interpretamos que estas falencias detectadas en la implementación se deben también a una problemática más general que se relaciona con las instituciones y la cultura en la que están insertas, las instituciones necesitan estar insertas en una cultura determinada como contexto para ser eficaces, pero a la vez contribuyen o pueden contribuir a crear la cultura que puedan sostenerlas y hacerlas eficaces.

En cuanto a la comunicación, ambos organismos presentan deficiencias en la transmisión de los estándares de la política y entre las agencias encargadas de la implementación. La información resulta parcial, deficiente y fragmentada. Específicamente para la APOT no figuran los dictámenes, informes y actas que den sustento a las funciones previstas por la Ley. En definitiva, evidenciamos que la información que brindan por los medios oficiales es incompleta, segmentada y no permite un seguimiento real de los avances en la elaboración del Plan y demás funciones.

En cuanto a los mecanismos para de incentivar y promover la aceptación de las decisiones de la política de OT entendemos que, en relación a la participación ciudadana, se han realizado diversas acciones a fin de cumplir con los principios de la Ley que pregona la amplia participación de los distintos sectores de la Sociedad. No obstante es una asignatura pendiente para esta política, lograr un mayor grado de involucramiento desde la ciudadanía. Por su parte, los mecanismos de

participación política fueron menos eficaces para lograr consensos que deriven en la aprobación legislativa del PPOT. La política de OT encarada por cada uno de los Secretarios de Ambiente se caracterizó por ser personalista, lo que en definitiva trajo aparejado un ir y venir en la toma de decisiones quedando atado más a temas políticos que a cuestiones estructurales atinentes al desarrollo territorial sostenible.

De este modo podemos afirmar que el desarrollo institucional de la política ha sido caracterizado por: 1) una baja capacidad de coordinación y de establecimiento de prioridades, con duplicación de tareas y funciones por parte del CPOT y APOT; 2) retraso en la adopción de la política; 3) alta dependencia de la APOT y CPOT de las decisiones de políticas tomadas por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y 4) discontinua y heterogénea participación de actores afectados en la adopción e implementación.

### **Bibliografía**

- BALLIART, X. (2001). *Innovación en la gestión pública y en la empresa privada*. Madrid: Editorial Díaz de Santos.
- CARMONA, G. (2014). *Sobre la creación del Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales*. Recuperado el 23 de marzo de 2016, de [http://guillermocarmona.com.ar/268sobre-la-creacion-del-ministerio-de-tierras-ambiente-y-recursos-naturales\\_entrada](http://guillermocarmona.com.ar/268sobre-la-creacion-del-ministerio-de-tierras-ambiente-y-recursos-naturales_entrada).
- CONSEJO PROVINCIAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (2012,2013 y 2014). *Actas de sesiones ordinarias y extraordinarias*. Mendoza, Argentina.
- CONSEJO PROVINCIAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (2013). *Reglamento Interno Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial*. Mendoza, Argentina.
- CORNEJO, A. (2015). *Apertura de Sesiones de la Asamblea Legislativa*. Gobierno de Mendoza, Argentina.
- DALLA TORRE, M. (2014). *Ordenar y Planificar el Territorio en Estados Fragmentados: Un análisis sobre las capacidades de la administración pública para implementar la política de ordenamiento territorial en la provincia de Mendoza*. Ponencia presentada en el Congreso Pre Alas Patagonia, Sexto Foro Sur-Sur. El Calafate, Argentina, 7,8 y 9 de mayo.
- DIARIO MDZ ONLINE (2014). *Ordenamiento Territorial: voces a favor (15 de abril de 2014)*. Recuperado el 15 de mayo de 2016 en <http://www.mdzol.com/nota/527745-ordenamiento-territorial-voces-a-favor/>
- DIARIO VOX (2011). *Pablo Gudiño asumió como titular de Ambiente en reemplazo de Carmona* (3 de mayo de 2011). Recuperado el 23 de mayo de 2016 en <http://diariovox.com.ar/pablo-gudino-asumio-como-titular-de-ambiente-en-reemplazo-de-carmona>

- GOBIERNO DE MENDOZA (2011). *Plan Estratégico de Desarrollo de Mendoza 2030*, Seminario Universidad Tecnológica Nacional. Mendoza.
- GOPALAKRISHNAN, S. y DAMANPOUR, F. (1997). A review of innovation research in economics, sociology and technology management. *Revista Omega International Journal of Management Science*, vol. 25, issue 1 (pp 5-28).
- GRINDLE, M. (2009). La brecha de la implementación. En Mariñez, F. y Garza, V., *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.
- GUARDAMAGNA, M., y CUETO, W. (2015). La implementación de la Política de Ordenamiento Territorial en Mendoza, Argentina: una mirada crítica sobre diseño del Plan Provincial. *Revista Enfoques*, 13(22), pp.135-153. Recuperado el 13 de abril de 2016 en <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/335>.
- MASSIRIS, A. (2012). *Gestión territorial y desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- MASSIRIS, A. Y OTROS (2012). *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- PÉREZ, F. (2012). *Apertura de Sesiones de la Asamblea Legislativa*. Gobierno de Mendoza, Argentina.
- PÉREZ, F. (2013). *Apertura de Sesiones de la Asamblea Legislativa*. Gobierno de Mendoza, Argentina.
- PÉREZ, F. (2014). *Apertura de Sesiones de la Asamblea Legislativa*. Gobierno de Mendoza, Argentina.
- PROVINCIA DE MENDOZA (2009). *LEY N° 8051/09. Ley de Ordenamiento Territorial y usos del suelo*. Mendoza, Argentina.
- PROVINCIA DE MENDOZA (2009). *Decreto Reglamentario N°1535/09*. Mendoza, Argentina.
- PROVINCIA DE MENDOZA (2009). *LEY N° 8081, Modificación de la Ley N°8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo*. Mendoza, Argentina.
- PROVINCIA DE MENDOZA (2010). *Decreto Reglamentario N°1795/2010*. Mendoza, Argentina.
- PROVINCIA DE MENDOZA (2012). *LEY N° 8399, Decreto Reglamentario 110/2012*. Mendoza, Argentina.
- PUTNAM, H. (1997). *Representación y realidad*. España: Gedisa.
- REIN, M. y RABINOVITZ, F. (1978). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En Luis Aguilar Villanueva (1993), *La implementación de las políticas*. México: Ed. Porrúa.
- SUBIRATS, J. Coord. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO (2013). *Modelo Territorial Actual, Subsistema Político Institucional*. Proyecto de Investigación y desarrollo (PID I08-2009): Ordenamiento Territorial para un

Desarrollo Sustentable, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Mendoza, Argentina.

VAN METER, D. Y VAN HORN, C. (1975). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En Luis Aguilar Villanueva (1993), *La implementación de las políticas*. México: Ed. Porrúa.