

# AVANCES Y RETROCESOS INSTITUCIONALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA: EL CASO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MENDOZA<sup>1</sup>

## *Institutional progress and setbacks in implementation stage of territorial management policies and land use planning in Mendoza*

ALICIA MARCELA BALLABIO<sup>2</sup>  
*Universidad Nacional de Cuyo*  
*Mendoza, Argentina*  
*marchuba@hotmail.com*

MALENA LUCÍA REYES<sup>3</sup>  
*Universidad Nacional de Cuyo*  
*Mendoza, Argentina*  
*malenaluciareyes@gmail.com*

Vol. XIV, N° 25, 2016, 107-125  
Recepción: 26 de septiembre de 2016  
Aceptación: 12 de diciembre de 2016  
Versión final: 30 de diciembre de 2016

---

<sup>1</sup> 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. Centro de Estudios de Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo. Extracto de Ponencia presentada en Congreso Nacional de Democracia 2016, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

<sup>2</sup> Licenciada en Ciencias Políticas. Magister en Análisis de Políticas Públicas por FLACSO, México, y doctora en Ciencias Políticas. Profesora investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y co-directora del Centro de Estudios de Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

<sup>3</sup> Licenciada en Geografía. Doctoranda en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Becaria Interna Doctoral CONICET, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.

RESUMEN. El presente estudio tiene como objetivo la evaluación de la etapa de implementación de la política de ordenamiento territorial en Mendoza. Para este caso realizamos una evaluación descriptiva, formativa, procesal e intermedia que pone el acento en tres ejes: 1) la distancia entre lo normado y lo actuado; 2) la implementación desde la mirada de los tomadores de decisiones y 3) la búsqueda de consensos y participación ciudadana.

Como resultados, observamos que la política perdió efectividad fundamentalmente cuando se tornaron conflictivas las vinculaciones entre las agencias comprometidas en la aplicación de la norma. Asimismo, podemos afirmar que existe una brecha en el proceso de implementación caracterizado por la baja capacidad de coordinación y de establecimiento de prioridades, con duplicación de tareas y funciones; retraso en la adopción de la política; discontinua y heterogénea participación de actores y alta dependencia de los organismos a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Palabras clave: política pública, implementación, ordenamiento territorial

*ABSTRACT. Objective of present paper is the evaluation of the implementation stage of territorial management policies and land use planning in Mendoza. For this study case we have made a descriptive, formative, procedural and intermediate evaluation focusing on three dimensions: 1) The distance between what is ruled and what is done in fact 2) Implementation from the point of view of decision makers, 3) Search of agreement and civil participation.*

*As a result we observe that policies lost efficiency mainly when conflict appears in the relation between organisms involved in rules application. We can also say that a gap exists in the processes of implementation characterized by low skill in coordinating and establishing priorities; with duplication of tasks and functions; a delay in the adoption of policies; discontinuous and heterogeneous participation of actors and high dependence of organisms «Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable».*

*Key Words: Public Policy, Implementation of a policy, Territorial Management*

## INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como objetivo la evaluación de una de las etapas del proceso de la política pública. Específicamente, nos interesa evaluar el caso de la política de Ordenamiento Territorial (OT) implementada en Mendoza. Siguiendo la conceptualización realizadas por Marisa Merino Cuesta (2010), José Luis Osuna y Carolina Márquez (2000), la evaluación realizada en la investigación es descriptiva, formativa, procesal e intermedia.

En la medida que las evaluaciones persigan información sobre la población objeto del programa y sus actividades suelen ser de naturaleza descriptiva (Merino Cuesta, 2010). De igual modo, la evaluación formativa busca obtener datos, de forma progresiva, sobre la marcha de una política y durante su desarrollo, con el fin de darla a conocer a sus responsables para poder introducir las modificaciones programáticas (Merino Cuesta, 2010). El carácter procesal de esta investigación consiste en examinar la forma en que se gestiona y ejecuta la política, esto es, su puesta en marcha. Trata de medir la capacidad de los organismos en relación con el diseño, ejecución y seguimiento, valorando el grado de implicación de los gestores con dichas tareas. Supone el estudio de las organizaciones encargadas de gestionar los programas, sus procedimientos y criterios. Por tanto, afecta a todos los aspectos que influyen en la puesta en marcha de las actuaciones que llevarán a la ejecución física y financiera de los programas (Osuna, y Márquez, 2000). Finalmente, se denomina evaluación intermedia o de seguimiento a la que se lleva a cabo «a medio camino» en la ejecución (Merino Cuesta, 2010). Consiste en el análisis crítico y en la medición de la forma en la que los objetivos perseguidos están siendo alcanzados, explicando las diferencias y estimando anticipadamente los resultados finales de la intervención. Sirve para valorar la ejecución, el impacto, la eficiencia y la eficacia de la política, así como cada una de sus actuaciones (Osuna y Márquez, 2000).

Tradicionalmente, los académicos interesados en las políticas públicas solían dirigir su atención a la manera en cómo estas se elaboraban. La formulación no termina con la definición o la aprobación de una política pública. La implementación es la continuación de la formulación (Parson, 2007). En los últimos cuarenta años, una de las preocupaciones se centra en determinar si las políticas realmente logran lo que se espera de ellas; de hecho, renombrados científicos políticos y sociales se abocaron a ello: Weiss (1975); Rein y Rabinovitz (1978); Van Meter y Van Horn (1979); Aguilar Villanueva (1992); Pérez Sánchez (2005); Parsons (2007); Subirats (2008); Sabatier (2010); Harguindéguy (2015).

Específicamente, nuestro estudio centra su atención en la etapa de implementación o puesta en práctica de la política. «Se trata de una fase fundamental en cualquier análisis de política pública porque en él se plasman las ideas en hechos reales» (Harguindéguy, 2015: 81). Los estudios sobre implementación presentan un doble desafío, entre la necesidad de analizar empíricamente el desarrollo de los programas gubernamentales y la obligación normativa de dar consejos para mejorarlos.

Dos de los autores clásicos y aún vigentes la materia, Donald van Meter y Carl van Horn (1979), ofrecen un modelo sistémico del proceso. En él incluyen varios factores que condicionan el desempeño de la política, entre los que destacamos: los criterios que rigen las políticas y los recursos; las condiciones económicas; las características de las agencias encargadas de la implementación; la comunicación de los estándares de las políticas y de otras decisiones en y entre las agencias encargadas de la implementación; los incentivos para promover la aceptación de las decisiones políticas, y las decisiones políticas de los funcionarios responsables de la implementación.

Este marco conceptual 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 8051/09. En particular, realizamos una evaluación descriptiva, formativa, procesal e intermedia que pone el acento en tres ejes significativos para el caso objeto de estudio: 1) la distancia entre lo normado y lo actuado; 2) la implementación desde la mirada de los tomadores de decisiones y 3) búsqueda de consensos y participación ciudadana.

El caso seleccionado tiene como punto de partida el mes de mayo de 2009, momento en el cual 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 n° 8051 —pues existieron varios proyectos anteriores—, la nueva norma pareció imponerle un especial impulso a la misma (Guardamagna y Cueto, 2015). En el marco de una estructura normativa compleja, la ley crea instituciones innovadoras en la materia. Específicamente, el Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo (CEPED)<sup>4</sup>, el

<sup>4</sup> 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 (PED). Entendemos no pertinente para este trabajo realizar un análisis de su funcionamiento, siendo que el mismo fue creado específicamente para la elaboración del documento PED Mendoza 2030 y que una vez aprobado —23 de diciembre de 2010— no ha seguido funcionando.

Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) y la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT). Los primeros dos se tratan de órganos colegiados y la última de un organismo técnico, que en su conjunto cambian la forma tradicional de implementación de una política vinculada a la lógica ministerial a través del trabajo en consenso, con instancias colegiadas, descentralizadas y, fundamentalmente, instando a la participación de los ciudadanos.

## LA DISTANCIA ENTRE LO NORMADO Y LO ACTUADO

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). Dentro del espectro de lo que implica esta etapa de la política, nuestra evaluación pone el acento en la brecha de implementación, que es nada más ni nada menos 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).

Adentrándonos en el caso del OT en Mendoza, nos centraremos en realizar una descripción evaluativa de las instituciones en vista de caracterizar la distancia entre lo normado y lo actuado.

El artículo 39 de la Ley 8051/09 estipula que la Autoridad de Aplicación en el ámbito provincial será la Secretaría de Medio Ambiente (SADYS), 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, que se desarrollan en profundidad en los apartados sucesivos.

### *Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial*

Por su carácter colegiado, este organismo implica un trabajo continuo de coordinación entre instituciones<sup>5</sup> de diversos sectores públicos

---

<sup>5</sup> 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 del 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;

y privados. Ninguno de los integrantes del Consejo percibe retribución alguna por el desempeño de sus funciones y sus miembros deben comprometerse a participar periódica y activamente de las reuniones, emitiendo opinión por medio de dictámenes debidamente fundados (Ley 8051/09; art. 40).

La evolución del número de representantes resulta una primera evidencia en la brecha de la implementación. En el siguiente cuadro se muestra la modificación 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 se mantiene con la misma composición que en

---

y cinco representantes de las organizaciones de la sociedad civil cuyos estatutos tengan relación con la materia.

la mayoría de los sectores, siendo la única variación la del sector de las organizaciones de sociedad civil que asciende a 16 representantes, arribando así a un total de 63 consejeros.

Por último, según el listado oficial de consejeros a julio de 2013, observamos que la composición de este órgano 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) como así también para la sociedad civil, que alcanza 27 miembros (11 más que los que establece el Decreto Reglamentario 1795/10).

La política pública se concibe y se gestiona por actores públicos y privados que constituyen una red compleja de interacciones que, a pesar de pertenecer a diferentes organizaciones y de representar intereses opuestos, comparten al menos los mismos temas de debate (Subirats, J., 2008). En el devenir de esta implementación, observamos que el cambio en la composición resulta una muestra del juego de actores implicados en el tema del uso del suelo de la provincia.

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 a la coyuntura política, privilegiando a la vez uno de los principios fundamentales que prescribe la ley como es la amplia participación social.

Un párrafo aparte tiene que ver con el presentismo de los miembros a las sesiones, es decir, la relevancia que las instituciones representadas le otorgan a la participación en la política. 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 cual significa entre un 36% y un 50% menos de concurrentes.

Otro signo de la brecha en la implementación tuvo que ver con las siete funciones estipuladas por la ley. 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.

Si bien la norma enunciaba las competencias del organismo, no estipulaba el cómo ni la metodología para su funcionamiento. De la lectura de sus actas, se desprenden las dificultades para cumplir con dichas funciones a partir del comienzo de sus actividades (28 de agosto de 2011).

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. 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.

El último elemento de análisis para este órgano se vincula con la información y comunicación para la toma de decisiones. Según Subirats (2008), el conocimiento es uno de los elementos básicos en la capacidad de intervención de los actores públicos y privados, al cual denomina como un recurso escaso y desigualmente repartido entre los actores. El conocimiento proporciona fundamentos esenciales para la toma de decisiones.

Para este recurso, el CPOT utiliza la página web de la Secretaría de Ambiente (<http://ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/cpot/>) a fin de difundir su funcionamiento. Observamos que la información que se exhibe en este sitio en relación al quehacer del Consejo resulta parcial, deficiente y fragmentada, pues no se publican las fechas de las sesiones ni se anticipa el orden del día, tampoco se sube el material a discutir de manera anticipada, se encuentran incompletas las actas y no se proporcionan los avances e informes parciales ni finales de las comisiones de trabajo, entre otras falencias. Dificultades comunicacionales que se replican en el actuar de la APOT.

De igual modo, en cuanto a la comunicación interna las actas, muestran testimonios que evidencian 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 se centran en las demoras para recibir el material, el escaso tiempo para su lectura y análisis y, en algunas oportunidades, muchos de ellos alegan no haber recibido los insumos necesarios para concurrir a las sesiones de modo informado.



### *Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial*

El artículo 41 de la norma crea a la APOT como organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Provincial, integrada por un Comité Ejecutivo compuesto por un presidente y seis vocales<sup>6</sup> —y posteriormente ampliado a siete. El presidente dura cinco (5) años en sus funciones, no pudiendo ser reelecto en el período siguiente.

Los miembros del Comité Ejecutivo serán responsables personal y solidariamente por los actos del mismo, salvo constancia en acta de su voto en desacuerdo. Sus cargos serán remunerados (artículo 23 del Decreto Reglamentario 1795/10), tendrán jerarquía directiva y deliberarán en forma colegiada. 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).

La Agencia deberá contar con equipos técnicos: un Comité Ejecutivo asistido por una Secretaría Administrativa y por una Secretaría Técnica. Dichos cargos también son remunerados y se preveía que la Secretaría de Medio Ambiente convocara públicamente a la selección de profesionales (art. 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 serían reasignados con personal de otras áreas, enfatizando aquellos que manejen aspectos legales y los vinculados al Sistema de Información Ambiental Territorial.

La Agencia comienza a funcionar el febrero de 2013, aunque su presidencia estuvo acéfala casi un año durante el proceso de selección estipulado por la ley. Cabe señalar que la normativa establece un procedimiento rígido y complejo de consenso para designar a la máxima autoridad de la Agencia.

Más allá de la enorme cantidad de funciones regulatorias y de control sobre el proceso de OT que tiene la Agencia, 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» (Modelo Territorial Actual, Subsistema Político Institucional, 2013: 35).

---

<sup>6</sup> 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.

Tal como sostiene Dalla Torre (2014), esta institución no cuenta con las capacidades estatales para generar una gestión integral y articulada en la cual la planificación y las acciones se realicen de manera consensuada y participativa entre las distintas estructuras operantes en el territorio. 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 han generado una brecha insoslayable entre lo planificado en el diseño de la política territorial y su implementación.

A modo de conclusión de este apartado, cabe destacar la severidad de la norma en el establecimiento de las funciones de los organismos encargados del OT que, como criterios, son fuertes condicionantes para regir la implementación de la política. La inflexibilidad normativa generó, como se expuso, una sustancial demora en la ejecución de la política. También, hemos destacado las debilidades en la organización así como las falencias en la fijación de objetivos prioritarios, señalando, de igual forma, la duplicidad y solapamiento de tareas entre CPOT y APOT.

Estas cuestiones, unidas a la fuerte dependencia de dichas instituciones a las decisiones tomadas por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, han generado evidencia suficiente de las dificultades presentadas en la implementación.

## LA IMPLEMENTACIÓN DESDE LA MIRADA DE LOS TOMADORES DE DECISIONES

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 efectores y gestores en esa fase temprana del proceso, pues son los que tienen el conocimiento y la experiencia operativa de cómo podría afectar su ejecución dándole realismo (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 la lógica política a la que hace mención Grindle (2009), lo cual produjo que se equipare la política de OT con la ley.

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 compuesto de diversas etapas y recursos, donde la normativa es un elemento clave aunque no el único.

En consecuencia, la carencia de este tipo de administradores trajo aparejada una norma caracterizada por su rigidez, extensión y complejidad (Guardamagna y Cueto, 2013). Aspectos que alcanzaron, como hemos señalado, también al CPOT y a la APOT, principalmente en lo que concierne a las funciones y competencias.

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 (Grindle, 2009: 43). Siguiendo estas afirmaciones, es necesario que los funcionarios tengan cierta discrecionalidad y flexibilidad para que logren concretarse los resultados esperados de la política. Específicamente, nos referimos, mediante algunos testimonios, al accionar de los secretarios de Ambiente a fin de reflejar sus decisiones de gestión.

En el gobierno de Celso Jaque se sucedieron dos secretarios: Guillermo Carmona (2007-2011) y Pablo Gudiño (mayo 2011-diciembre 2011). Es en la gestión de Guillermo Carmona cuando se sanciona, luego de amplios debates, la Ley 8051/09. Meses después, el gobernador Celso Jaque firma el primer Decreto Reglamentario, 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 el OT durante la gestión de Carmona, él mismo, evaluando las dificultades encontradas, sostenía: «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). Dicha afirmación es consecuente con la opinión de los especialistas en el uso del suelo en América Latina; es el caso de Ángel Massiris, quien sostiene que para que se concreten los objetivos del OT, la organización institucional debiera ser transversal a partir de ministerios o incluso consejos de ordenamiento que estén por encima estos (2012).

En mayo de 2011 se hace cargo de la Secretaría de Ambiente Pablo Gudiño. Durante su gestión se iniciaron las reuniones del CPOT (presidió la 1era y la 2da reunión del órgano) y comenzó a gestarse el proceso para la conformación de la APOT. Avances significativos a pesar de la demora para la puesta en marcha de la ley.

En el gobierno de Francisco Pérez se sucedieron dos secretarios de Ambiente: 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 Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) en mayo de 2014, el diputado Nacional Carmona criticó directamente al exsecretario Zandomeni, señalando, durante la audiencia que se llevó a cabo en el Centro de Congresos y Exposiciones, en la cual participaron más de 500 personas, lo siguiente: «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 [...]». Por su parte, y en repuesta a las críticas del diputado Carmona, sostuvo 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 (*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 exsecretario Carmona declara: «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» (*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» (*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. Resulta importante destacar que

dicha presentación, en los tiempos dictados por la norma, debió haberse realizado un año después del Plan Estratégico, es decir, en 2011.

De este modo, y según lo señalado sobre el rol que desempeñaron los secretarios, entendemos que resulta relevante analizar el papel ejercido por la máxima autoridad provincial. La implementación de la política de OT se convirtió en tema de agenda durante la gestión del gobernador Francisco Pérez (2011-2014). Esta afirmación se sustenta de la lectura de los discursos que emitió el gobernador en las sesiones de apertura de la Asamblea Legislativa. Del análisis de dichos discursos (2012, 2013 y 2014), se evidencia cómo la política de OT y en especial el PPOT se tornó un tema relevante en los problemas públicos.

En 2012, el gobernador 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» (discurso Francisco Pérez, Asamblea Legislativa, 01/05/2012).

Un año más tarde sostenía: «el año pasado, en este mismo día, nos 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» (discurso Francisco Pérez, Asamblea Legislativa, 01/05/2013).

Finalmente, en 2014, en su último año de gestión y comprometido para la presentación del PPOT, afirmaba: «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» (discurso Francisco Pérez, Asamblea Legislativa, 01/05/2014).

Más allá de los incentivos políticos generados durante los dos gobiernos del Frente para la Victoria, el plan aún se encuentra (diciembre de 2016) 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 cual derivó en el estancamiento de la política. Hasta el momento, 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 riesgo la continuidad de la política de OT 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 el PPOT.

### BÚSQUEDA DE CONSENSOS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Algunas políticas son 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 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 de empresario, de trabajadores, de colegios profesionales, de organizaciones sociales y de los distintos cultos religiosos».

Como hemos mencionado, 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 la aceptación de las decisiones políticas. En este caso, observamos que a fin de incentivar la aprobación de esta compleja política pública se convoca desde la gestión, siguiendo lo normado, a la asistencia de plurales organizaciones<sup>7</sup> a participar de este Consejo.

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR); Universidad Nacional de Cuyo; Universidad de

Por su parte, la APOT tiene el deber «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 cuales se requiere 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 a través de la Consulta Pública, que 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<sup>8</sup>, y de modo presencial, en la sede de la APOT.

En segundo lugar se establece a la audiencia pública como otro de los mecanismos 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 SADyS, en los diarios de alcance provincial —en dos oportunidades— y complementando la difusión por medio de otros medios. Asimismo, la audiencia deberá realizarse en un lugar que garantice accesibilidad a través del transporte público, asegure la mayor proximidad a la población interesada y contemple ciertas dimensiones a efectos de facilitar la presencia de los inscriptos. El 15 de abril de 2014 se realizó en el Centro de

---

Mendoza; Universidad del Aconcagua; Universidad de Congreso; Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCHIHUSA); Cámara de Comercio Industria y Agricultura de San Martín; Unión Comercial e Industrial de Mendoza (UCIM); Colegio de Arquitectos; Colegio de Agrimensura; Movimiento Independiente de Músicos Mendocinos; Red Argentina del Paisaje; Colectivo por el Derecho de Habitar; Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios (IDITS); Instituto de Desarrollo Rural (IDR); Asociaciones e Inspecciones de Cauce; Consejo Empresario Mendocino; Instituto Nacional del Agua (acta I sesión extraordinaria, 25/03/2013).

<sup>8</sup> [www.ordenamientoterritorial.mendoza.gov.ar](http://www.ordenamientoterritorial.mendoza.gov.ar)

Congresos y Exposiciones de Mendoza, la audiencia pública convocada para incentivar la aceptación del plan. Los resultados de esta instancia participativa, por su complejidad, han sido abordados en el marco del Proyecto Bianual del que forma parte la presente investigación.

En esta búsqueda de incentivos y consensos 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 estaba previsto por la norma aunque fue impulsado por la Universidad Nacional de Cuyo junto a la APOT para validar los diagnósticos realizados por los equipos técnicos de la universidad que trabajaron para redactar el documento final del PPOT.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo, hemos trabajado en la evaluación de la política pública en su etapa de implementación. Ella es un «proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas. En esencia, se trata de una habilidad para ‘forjar eslabones’ en una cadena causal y así poner las políticas en práctica» (Parsons, 2007: 484). Entendemos que para el caso analizado la implementación perdió efectividad a medida que aumentaron los actores y procesos implicados, pero fundamentalmente cuando se tornaron conflictivas las vinculaciones entre las diversas agencias comprometidas en la aplicación de la política.

Se ha señalado una brecha en el proceso de implementación del Ordenamiento Territorial en Mendoza, pudiendo afirmar que el desarrollo institucional de la política ha sido caracterizado por una baja capacidad de coordinación y de establecimiento de prioridades, con duplicación de tareas y funciones por parte del CPOT y APOT; retraso en la adopción de la política; discontinua y heterogénea participación de actores afectados en la adopción y alta dependencia de APOT y CPOT de las decisiones de políticas tomadas por la SADyS.

Entendemos que la rigidez de la norma en el establecimiento de las funciones de los organismos encargados de la planificación del uso del suelo han sido fuertes condicionantes para regir la ejecución de la política. Aunque la brecha de la implementación no puede ser adjudicada únicamente a esta complejidad, sino a la laxitud en los tiempos para todos los aspectos de la normativa.

De igual modo, advertimos que desde los organismos encargados para la implementación se ha generado un proceso endogámico que llevó 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. Resulta llamativo que las comisiones imprescindibles para la consecución del PPOT se hayan creado apenas dos meses antes de presentar el Plan a la Legislatura Provincial.

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 norma. En definitiva, evidenciamos que la información que brindan por los medios oficiales es incompleta, segmentada y no permite un seguimiento real de los avances realizados ni de sus funciones.

Advertimos, también, que la política de OT en la provincia se encuentra con dificultades para la concreción de los instrumentos específicos que estipula la ley, principalmente el PPOT, que aún se encuentra para su tratamiento en la Legislatura Provincial.

En cuanto a los mecanismos de participación política, estos fueron poco eficaces para lograr consensos que deriven en la aprobación legislativa del PPOT. La política encarada por cada uno de los secretarios de Ambiente se caracterizó por ser personalista, lo cual en definitiva trajo aparejado un vaivén en la toma de decisiones, quedando atado más a temas políticos que a cuestiones estructurales atinentes al desarrollo territorial sostenible.

Por su parte, en torno a la búsqueda de consensos, entendidos como los mecanismos para incentivar y promover la aceptación de las decisiones, se han realizado acciones concretas a fin de cumplir con los principios de participación ciudadana que la ley exige. No obstante, es una asignatura pendiente para esta política el lograr un mayor grado de involucramiento desde la ciudadanía.

A modo de cierre, 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 presentes en una cultura determinada como contexto para ser eficaces, pues a la vez contribuyen o pueden contribuir a crear la cultura que puedan sostenerlas y hacerlas útiles. En definitiva, el desafío que se les presenta, tanto al CPOT como a la APOT, es el de funcionar siendo innovadoras en un ambiente poco habituado a este tipo de prácticas interministeriales, interdisciplinarias e interjurisdiccionales.

## REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. (comp.) (1992). *Implementación de políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Carmona, G. (7 de enero de 2014). Sobre la creación del Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales. Mendoza, Argentina. Disponible en: [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 (CPOT). Actas de sesiones ordinarias y extraordinarias, 2012, 2013 y 2014. 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. *Congreso Pre Alas Patagonia, Sexto Foro Sur-Sur*. El Calafate, 7,8 y 9 de mayo.
- Diario *MDZ online* (15 de Abril de 2014). Ordenamiento territorial: voces a favor. Mendoza, Argentina. *Diario MDZ online*.
- Gopalakrishnan, S. y Damanpour, F. (1997). A review of innovation research in economics, sociology and technology management. *Omega*, 25, 15-28.
- Grindle, M. (2009). La brecha de la implementación. En Mariñez Navarro, F. y Garza Cantú, V (Coord.) (2009), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, 33-51. 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. *Enfoques*, 13(22), pp. 135-153. Disponible en: <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/335>
- Harguindéguy, J.-B. (2015). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Biblioteca Universitaria, Editorial Tecnos.
- Massiris, Á., Espinoza Rico, M., Ramirez Castañeda, T., Rincón Avellaneda, P. y T. Sanabria Artunduaga, (2012). *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://www.massiris.com/2012/10/procesos-de-ordenamiento-en-america.html>
- Merino Cuesta, M. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. España: Agencia Estatal de Evaluación de Servicios.

- Modelo Territorial Actual, Subsistema Político Institucional (2013). Proyecto de investigación y desarrollo (PID I08-2009). *Ordenamiento territorial para un desarrollo sustentable*. Mendoza: Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Universidad Nacional de Cuyo.
- Osuna, J. L. y Márquez, C. A. (2010). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. España: Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.
- Parsons, W. (2007). Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO.
- Pérez Sánchez, M. (coord.) (2005). *Análisis de políticas públicas*. Granada: Ed. Universidad de Granada.
- Provincia de Mendoza (2009). Ley de Ordenamiento Territorial, Ley N° 8051/09. 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 N° 110/2012. Mendoza, Argentina.
- Rein, M. y Rabinovitz, F. (1978). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En L. Aguilar Villanueva (1993), *La implementación de las políticas*, pp. 147-184. México: Ed. Porrúa.
- Sabatier, P. A. (ed.) (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina.
- Sabatier, P. A. y Mazrnanian, D. A. (1981). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En L. Aguilar Villanueva (1993), *La implementación de las políticas*, pp. 323-372. México: Ed. Porrúa.
- Subirats, J. (coord.) (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ed. Ariel.
- Van Meter, D. S. y Van Horn, C. E. (1975). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En L. Aguilar Villanueva (1993), *La implementación de las políticas*. México: Ed. Porrúa.
- Weiss, C. (1975). Investigación evaluativa. Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción. México: Ed. Trillas.