

# La implementación de una política pública compleja. Los desafíos institucionales del ordenamiento territorial en Mendoza\*

Por *Marcela Ballabio\*\** y *Malena Lucía Reyes\*\*\**

## Resumen

El presente estudio se propone analizar la etapa de implementación de la política de Ordenamiento Territorial (OT) en la provincia de Mendoza a partir de la sanción de la Ley N.º 8051, de 2009. Evidenciamos algunas dificultades entre lo normado y lo ejecutado por los organismos que rigen dicha política: inconsistencias teórico-metodológicas en el proceso de planificación; baja capacidad de coordinación y establecimiento de prioridades; alta dependencia del Poder Ejecutivo; duplicación de tareas y funciones por parte de las estructuras institucionales; retraso en la adopción de la política y discontinua participación de actores afectados en la implementación, entre las observaciones más relevantes.

## Palabras clave

Mendoza – política pública – ordenamiento territorial – planificación.

---

\* El presente artículo se encuentra realizado en el marco del 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», del Centro de Estudios de Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

\*\* Profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), Codirectora del Centro de Estudios sobre Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática (CEII-UNCuyo). Correo electrónico: <marchuba@hotmail.com>.

\*\*\* Becaria interna doctoral en Temas Estratégicos del CONICET e investigadora del CEII-UNCuyo. Correo electrónico: <malenaluciareyes@gmail.com>.

## **Abstract**

The present study intends to analyze the stage of implementation of the land use planning policy in the province of Mendoza after the enactment of Law No. 8051, of 2009. We show some difficulties between the normalized and the executed by the organisms Which govern this policy: theoretical and methodological inconsistencies in the planning process; Poor coordination and priority setting; High dependence on the Executive Branch; Duplication of tasks and functions by institutional structures; Delay in adopting the policy and discontinuous participation of affected actors in the implementation, among the most relevant observations.

## **Key words**

Mendoza - public policy - land use planning - planning.

## **1. Introducción**

La innovación implica llevar a la práctica nuevas ideas para obtener un nuevo producto, proceso o servicio. A su vez, debe suponer una novedad para el individuo, la organización o la sociedad que la adopta, que puede ser total o parcial, absoluta o relativa, dependiendo de si la idea aparece realmente por primera vez. Por lo tanto, presupone generar, desarrollar o adaptar una idea nueva que debe transformarse en una realidad tangible y que conlleva nuevos comportamientos y prácticas, así como nuevas posibilidades y oportunidades (Ballart, 2001).

El Ordenamiento Territorial (en adelante, OT) como política pública no resulta algo novedoso en el mundo. En el caso de América Latina, se ha venido desarrollando de manera heterogénea por más de treinta años. Tal como recapitula Ángel Massiris Cabeza (2012), las políticas de ordenamiento en la Región pueden agruparse en tres enfoques. Países como la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Panamá y Puerto Rico han optado por el enfoque de planificación física con énfasis urbanístico o municipal. En El Salvador, Guatemala, Honduras, República Dominicana, el Paraguay, el Perú, el Uruguay, ha prevalecido el enfoque de planificación física

focalizado en lo ambiental, en cuanto al uso de los recursos naturales, la protección ambiental, la prevención de desastres. En México y Chile, domina el enfoque de planificación socioeconómica centrado en lo urbano o regional, referido a la ordenación del sistema regional y nacional de asentamientos urbanos. Otros países, como Bolivia, el Ecuador, Nicaragua y Venezuela, se encuentran redefiniendo su enfoque en función de nuevos modelos de desarrollo alejados de los postulados neoliberales. Son los casos del modelo del «buen vivir» boliviano, el «vivir bien» ecuatoriano, el «poder ciudadano» nicaragüense y el «socialismo del siglo XXI» que impulsa Venezuela.

Según el autor, el estado actual de las políticas de OT en América Latina presenta cierta debilidad normativa cuando se toma como indicador su fundamento legal. Por ejemplo, mientras que, en el Uruguay, Colombia, El Salvador, Honduras y Cuba, existen leyes nacionales específicas sobre la materia, en Bolivia, Ecuador y Venezuela, el soporte del ordenamiento es la misma Constitución política. Sin embargo, para que pueda operar, requiere desarrollos legales que aún no existen. En el Perú, Nicaragua y Guatemala, solo existen proyectos de ley. Finalmente, en la Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela y México, se observan leyes específicas en ámbitos subnacionales. En el caso argentino, son las provincias las que han ido estableciendo sus normas en ausencia de leyes nacionales, la provincia de Mendoza es un ejemplo de ello.

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).

## **1.1. La Ley de Ordenamiento Territorial como innovación**

En mayo de 2009, la Legislatura de Mendoza sancionó la Ley N.º 8051, de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Aunque la política de OT no se

inició con la sanción de la ley —ya que existieron varios proyectos anteriores—la nueva norma le dio un especial impulso (Guardamagna y Cueto, 2015).

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 (en adelante, CEPED), el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (en adelante, CPOT) y la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (en adelante, APOT). Las primeras dos son órganos colegiados, y la última, un organismo técnico; 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 con una organización institucional de ministerios o incluso consejos de ordenamiento —o comisiones—, que están por encima de los primeros. Esto le da un valor muy importante al ordenamiento en el conjunto de las políticas públicas de estos países (Massiris Cabeza, 2012). Al respecto, Berón, Padilla Rodríguez y Rapali sostienen:

La norma es innovadora, porque incluye nuevos instrumentos de Ordenamiento Territorial (evaluación de Impacto Territorial) y perfeccionamiento de los existentes (evaluación de Impacto Ambiental), así como la creación de nuevas estructuras de gestión, como lo son la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) y el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT). Estos instrumentos pueden contribuir al ordenamiento urbano, puesto que serán aplicados a las intervenciones que se realicen en toda la provincia y deberán seguir las directrices de los planes que se establezcan (2013: 105).

De igual modo, el concepto de innovación está estrechamente vinculado con el cambio, ya que facilita la adaptación de los individuos y las organizaciones a los cambios que experimentan las sociedades contemporáneas para salvar los problemas profundos y complejos que las aquejan (Gopalakrishnan y Damanpour, 1997). En este caso, el ordenamiento territorial busca responder a los nuevos desafíos en materia de planificación. En respuesta a estos cambios, la innovación puede analizarse como proceso o resultado.

La innovación como proceso consta de distintas fases, congruentes con el ciclo de políticas públicas, cuyo inicio implica la definición de una idea o problema. La política de OT en Mendoza se ha caracterizado por ser un proceso innovador desde la fase de formulación hasta la actual, de implementación. Una de las características de la innovación es la amplia incorporación de sectores, como el académico, el científico-técnico y la sociedad civil, que han participado activamente en las etapas de diseño de norma, diagnósticos y propuestas.

No obstante, la innovación también puede considerarse resultado final de un proceso. La política de OT en la Provincia se encuentra en su instancia de implementación con dificultades para concretar los instrumentos específicos que estipula la ley —principalmente, el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (en adelante, PPOT)—. Si bien no puede hablarse de un proceso acabado, el resultado concreto es innovador: la Ley N.º 8051 constituye un elemento clave de la política aunque no ha sido la única política pública al respecto (Subirats, 2008).

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

Tradicionalmente, los académicos interesados en 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 estas realmente logran lo que se espera de ellas.

A fin de ofrecer un marco de referencia para comprender los distanciamientos entre la intención legislativa original y la implementación de la política, Martín Rein y Francine Rabinovitz (1993) se posicionan en una perspectiva amplia sobre la manera en la que esta última opera. Entienden *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 deben tenerse en cuenta 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.

En este sentido, hasta el momento de la implementación de la política de OT, se suscitaron el primer y el tercer imperativo, ya que, al no haberse sancionado el PPOT —que contiene instrumentos concretos para la acción, como directrices, lineamientos y programas—, la tecnoburocracia no ha tenido que aplicar la racionalidad instrumental.

Por su parte, Eugene Bardach (1977) ofrece una perspectiva ligeramente diferente al enfocar su atención en los obstáculos que puede enfrentar el programa por tener que ordenar toda una multitud de elementos necesarios para la realización de los objetivos normativos. «El proceso de implementación debe concebirse como una serie de juegos en los que participan numerosos actores semiautónomos, y en los que cada uno de esos actores se esfuerza por proteger sus intereses y obtener acceso a los elementos del programa que están bajo el control de otros» (Sabatier y Mazmanian, 1993: 326). Todos estos juegos se suceden en medio de una gran incertidumbre y responden a la idea de que lo que se haga debe ser de alguna manera congruente con el mandato legal.

El proceso de implementación de la política de OT estuvo signado por la convergencia de múltiples y diversos actores. En este sentido, en su artículo 3, Inciso f, el texto de la norma establece como objetivo general

impulsar y promover los procesos de integración y coordinación entre la Provincia y los municipios para lograr políticas consensuadas de desarrollo territorial, garantizando la participación ciudadana y de las organizaciones intermedias, mediante mecanismos claros y transparentes de información pública y respeto por el derecho de iniciativa, propiciando la solución concertada de conflictos y deferencias (Ley N.º 8051).

Finalmente, Donald van Meter y Carl van Horn (1993) ofrecen un modelo sistémico del proceso, incluyendo varios factores que condicionan el desempeño de la política. Entre ellos, 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 nos permite focalizar nuestra investigación sobre lo acontecido durante el proceso de implementación por los distintos organismos encargados del OT 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 N.º 8051, en vistas a evaluar cómo han sido tomadas las decisiones colectivas para responder a lo previsto normativamente, a la problemática socioterritorial y cuánto se aleja de lo prescripto.

## 2. 1. Los criterios que rigen las políticas y los recursos

Implementar una política pública «incluye la puesta en marcha de complejos mecanismos institucionales, administrativos, financieros y operativos que se articulan en una verdadera y cuantiosa trama» (Subirats, 2008: 71). Como ya hemos señalado, el texto de la ley tiene una estructura normativa interna compleja que prevé la creación del CEPED, el CPOT y la APOT. En el espíritu de la norma, se contempló organizar e implementar la política quebrando la lógica ministerial a través del trabajo en consenso, con instancias colegiadas, descentralizadas y, fundamentalmente, con la participación ciudadana.

El artículo 8 de la Ley N.º 8051 establece la creación del CEPED para asistir al Poder Ejecutivo provincial en la coordinación del Plan Estratégico de Desarrollo. Este deberá elaborarse teniendo en cuenta los mecanismos que aseguren una amplia participación social. Estará integrado por intendentes municipales, ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Superintendente General de Irrigación, representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria y exgobernadores de la Provincia. Además, lo integrarán representantes del sector científico-técnico, de universidades locales y Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante, OSC) cuyos estatutos propendan al bien común general. Por invitación del Poder Ejecutivo, lo integrarán autoridades nacionales con asiento en Mendoza. El artículo 3 del Decreto Reglamentario N.º 1535/2009 detalla las funciones y competencias del CEPED:

Validar la metodología de formulación, seguimiento, evaluación y revisión; realizar observaciones y sugerencias al contenido; realizar un informe anual sobre el seguimiento de la ejecución, y la evaluación de su impacto; opinar sobre la necesidad y oportunidad de realizar una revisión; informar a las organizaciones y sectores que representan sus integrantes y promover la participación social.



De igual modo, en su artículo 39, la ley estipula que la autoridad de aplicación en el ámbito provincial será la Secretaría de Medio Ambiente. Le corresponde a esta definir los objetivos esenciales del ordenamiento territorial y adoptar las decisiones finales en la materia; los municipios serán la autoridad de aplicación en sus territorios:

La Secretaría de Medio Ambiente o el organismo que, en el futuro, la reemplace y los municipios serán autoridad de aplicación de esta ley en sus respectivas jurisdicciones, correspondiéndoles definir los objetivos esenciales del Ordenamiento Territorial en el ámbito de su competencia, perfeccionar la articulación territorial dentro de la Provincia impulsando y fomentando la coordinación entre el Estado provincial y los municipios en el trazado de las políticas de desarrollo territorial, garantizando la participación de los ciudadanos y de las organizaciones intermedias mediante la información, la preservación del derecho de iniciativa y propiciando la solución concertada de diferencias y conflicto.

Para el cumplimiento de tales funciones, se crearon el CPOT y la APOT. Estos organismos implican un trabajo continuo de coordinación entre instituciones. En su artículo 40, la ley establece que el CPOT estará constituido por un representante idóneo de cada uno de los ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo, del Departamento General de Irrigación, de cada uno de los municipios y de las organizaciones de usuarios por cuenca hidrográfica, y cinco representantes tanto del sector científico-técnico de la Provincia como de universidades e instituciones académicas, y de OSC 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 y emitir opinión por medio de dictámenes debidamente fundados.

Respecto a su funcionamiento, es necesario un *quorum* 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.

### Cuadro 1. Funciones del CPOT

1. Dictaminar los informes finales de los proyectos, programas o planes de Ordenamiento Territorial provincial, elaborados por la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, y elevarlos a la Secretaría de Medio Ambiente.
2. Dictaminar los procedimientos de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial.
3. Proponer temas e identificar problemas o conflictos territoriales sobre los cuales se deba intervenir para mejorar la organización territorial.
4. Aprobar los informes de auditoría y establecer las recomendaciones respectivas.
5. Proponer directivas e instrucciones de Ordenamiento Territorial para reparticiones y organismos públicos provinciales y municipales.
6. Los organismos e instituciones integrantes del CPOT emitirán dictamen obligatorio en los procedimientos de planificación.
7. Recomendar anualmente al Poder Ejecutivo el presupuesto de gastos necesarios para la adecuada ejecución de la presente ley.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del artículo 40 de la Ley N.º 8051

Por su parte, el artículo 41 crea la APOT como organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo provincial, que estará integrado por un comité ejecutivo compuesto por un presidente y seis vocales —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 Senado para el acuerdo.

El Presidente permanecerá cinco años en sus funciones y no puede ser reelegido en el período siguiente. Los vocales serán designados de la siguiente manera: uno por el Poder Ejecutivo, tres a propuesta del sector científico-técnico y universidades, y dos por los municipios integrantes del CPOT. Sus cargos tendrán jerarquía directiva, y deliberarán en forma colegiada (Ley N.º 8051, artículo 41).

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

## **Cuadro 2. Funciones de la APOT**

1. Elaborar los proyectos de los planes de Ordenamiento Territorial.
2. Proponer medidas concretas para coordinar la elaboración, revisión y propuestas de modificación de los PPOT, programas, proyectos y someterlos a la consideración del CPOT.
3. Introducirá en este proceso la evaluación ambiental estratégica de planes y programas.
4. Promover la participación social y ciudadana en los términos de esta ley.
5. Procurar una activa participación de los organismos científicos y académicos en capacitación y asesoramiento, en formulación y evaluación de propuestas de programas y proyectos, como también en monitoreo y control de los procesos.

<p>6. Elaborar su propio reglamento interno, su programación y memoria anual de actividades para ponerlos a consideración del Consejo.</p>
<p>7. Proponer medidas para coordinar las políticas y prácticas catastrales con los Planes de Ordenamiento Territorial y los programas que se refieran a desarrollo urbano y rural, y a asentamientos humanos.</p>
<p>8. Promover la formulación, ejecución, financiamiento y control de la ejecución de programas y proyectos enmarcados en los planes provinciales de Ordenamiento Territorial.</p>
<p>9. Proponer, controlar y establecer procedimientos de controles cruzados para hacer más transparentes las decisiones, sumar los controles internos realizados por los organismos de la administración centralizada, controles externos por parte de la Legislatura, los organismos autárquicos, los concejos deliberantes, la comunidad académica y científica, y las OSC.</p>
<p>10. Proponer a través del organismo que determine la reglamentación las sanciones y las medidas de seguridad que correspondan, así como aplicar las medidas y los procedimientos coactivos necesarios para el cumplimiento de la presente ley.</p>
<p>11. Definir y proponer cursos de acción en el corto, mediano y largo plazo conforme a las pautas establecidas en los planes de Ordenamiento Territorial.</p>
<p>12. Diseñar en acuerdo con los organismos integrantes del CPOT y poner en marcha el Sistema de Información Territorial.</p>
<p>13. Llevar el registro de planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial a nivel provincial y municipal, de planes sectoriales u otro tipo de planes con incidencia en el territorio.</p>

14. Vigilar el cumplimiento de esta ley y demás ordenamientos de la materia y ejercer las demás atribuciones que le otorgue la presente ley u otros ordenamientos legales.
15. Informar al CPOT sobre la congruencia de los planes sectoriales y los planes de Ordenamiento Territorial municipal con el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial, sin menoscabo de las competencias de los municipios, sugiriendo las adecuaciones necesarias.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del artículo 40 de la Ley N.º 8051

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 OT, que, como criterios, son fuertes condicionantes para regir la implementación de la política.

## **2.2. Las condiciones económicas**

Uno de los ítems más importantes para analizar las condiciones económicas de cualquier política pública es la asignación presupuestaria. En el artículo 52 de la norma, se estipula que el Poder Ejecutivo deberá realizar una afectación específica correspondiente al 1% del total producido del impuesto inmobiliario e ingresos brutos, neto de coparticipación municipal, sin perjuicio de las partidas que se presupuesten anualmente para el funcionamiento y la aplicación de la ley.

Estos recursos específicos deben destinarse al financiamiento de la elaboración y la 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 OT.

En contraposición a lo previsto por la normativa, de la lectura del Acta N.º 5 del CPOT, observamos que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (en adelante, SAYDS) le entregó 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 ha realizado ningún tipo de especificación ni se han definido los criterios para la utilización de dichos fondos, por lo que concluimos que cada municipio utilizó dicha partida presupuestaria de modo discrecional (CPOT, 2012).

Tres años después de la sanción de la Ley de OT, el Poder Legislativo sancionó la Ley N.º 8399 (Decreto Reglamentario N.º 110/2012), una ampliación del artículo 52 de la Ley N.º 8051. Aquí se estableció que los recursos específicos también se abocarán a financiar infraestructura, equipamiento, personal, locaciones de servicios, bienes y servicios corrientes necesarios para el normal funcionamiento de la APOT.

Por su parte, la Ley N.º 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 N.º 8051, artículo 53). En 2013, dicho fondo representaba el 0,13% del total asignado a la de la SAYDS (Universidad Nacional de Cuyo, 2013) que ascendía a \$ 26 millones, distribuidos 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 2013, la SAYDS, autoridad de aplicación, contó con \$ 16354770 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 hacen a la política de OT y a sus instituciones emana del artículo 40 de la Ley. Este establece que los miembros del CPOT 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 son remunerados, así lo especifica el artículo 23 del Decreto Reglamentario N.º 1795/2010: «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».

A su vez, el artículo 20 del Decreto crea la estructura de funcionamiento de la APOT que comprende un Comité Ejecutivo 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 convoque públicamente la selección de profesionales para conformar el Equipo Técnico Multidisciplinario de la APOT (Decreto Reglamentario N.º 1795/2010, artículo 21).

No obstante, en el Acta N.º 3 del CPOT (2012), quedó estipulado que, al encontrarse en vigencia el Decreto N.º 1/2012 del gobernador Francisco Pérez, que limita las contrataciones de la administración provincial, estos cargos serán reasignados con personal de otras áreas, sobre todo aquellos que manejen aspectos legales y los vinculados al Sistema de Información Ambiental Territorial (en adelante, SIAT). 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 presentó a una financiación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica mediante Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID). En 2009, se aprobó dicho proyecto y, a partir de 2012, comenzaron a trabajar en conjunto para la formulación del Plan.

Subirats (2009) menciona diez tipos de recursos de política: 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 SAyDS 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. 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 N.º 8051 y lo que, finalmente, realizaron los organismos previstos por esta norma, debemos señalar, en primera instancia, 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 en la órbita de la Secretaría de Ambiente. Para el caso del CEPED, entendemos que no es oportuno en este trabajo realizar un análisis de su funcionamiento, ya que se creó específicamente para la elaboración del documento Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza 2030 y que, una vez aprobado —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.



Es fundamental incorporar a los implementadores y gestores en esa fase temprana del proceso, porque 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).

En el caso de la provincia de Mendoza, dicha recomendación no se tuvo 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, sectores científico, profesional y académico, etc., careció de una lógica política. Esto llevó a equiparar la política de ordenamiento territorial con la Ley de Ordenamiento Territorial. Este error conceptual podría haberse evitado si, en el proceso de elaboración de la normativa, hubieran participado más funcionarios y administradores públicos, que conocen y manejan la lógica de la formulación y la implementación de políticas. Este tipo de funcionarios entienden que la política pública es un fenómeno complejo compuesto 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 N.º 8051 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, lo que le quita flexibilidad a su ejecución (Grindle, 2009).

Muestras de estas afirmaciones pueden observarse a través la lectura de las Actas de funcionamiento del CPOT. Aquí se evidencia que el Consejo comenzó a sesionar el 28 de agosto de 2011 y mantuvo reuniones periódicas en las que se abordaron algunos temas relacionados al OT. Sin embargo, no se abocaron a lo específicamente estipulado por la norma, dado que, si bien esta 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, en diversas oportunidades, los Consejeros 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 han ido respondiendo sistemáticamente al orden del día impuesto por el Presidente y la Secretaría Técnica, ambos dependientes de la SAyDS. Dicho reglamento finalmente se aprobó 18 meses después de la sesión inaugural en marzo de 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.

La iniciativa consiste en establecer las sesiones ordinarias en un día establecido con anticipación para evitar la superposición de actividades. Se propone el primer martes de los meses pares, desde febrero hasta diciembre inclusive. Además, se prevé rotar la sede de las sesiones ordinarias entre las regiones Norte, Sur, Este y Centro, sucesivamente en ese orden (CPOT, 2011: 4).

A pesar de las especificaciones consensuadas y votadas por los consejeros, las siguientes sesiones ocurrieron en la ciudad de Mendoza, sin rotar por la Provincia y tampoco se cumplió la periodicidad establecida. Como dato de color, la sesión siguiente (Acta N.º 3) se realizó en la Enoteca de las Artes del Centro de Congresos y Exposiciones —ubicada en la calle Peltier 600, ciudad de Mendoza— el jueves 8 de marzo de 2012, mes impar y 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 se crearon 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 o funciones no previstas por la norma. En el Acta N.º 5, 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 solo un sector del territorio —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 adaptados a los procesos y avances tecnológicos, a los comportamientos competitivos de la economía, a la situación social, y a la valoración estratégica de los recursos y del conocimiento [...] Promover el desarrollo territorial equitativo y sostenible de la Provincia, de las áreas urbanas, rurales y naturales, en el oasis y las zonas no irrigadas de las distintas cuencas hidrográficas y regiones existentes. (Ley N.º 8051, artículos 1 y 3, incisos c y a, respectivamente).

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 3. Evolución de la composición del CPOT**

Composición del CPOT	Ley N.º 8051	Decreto N.º 1795	Consejeros 2013
<b>Ministerios y secretarías del PE</b>	15	15	15
<b>Departamento Gral. Irrigación</b>	1	1	1
<b>Municipio</b>	18	18	18
<b>Organizaciones de usuarios por cuencas hidrográficas</b>	3	3	3
<b>Sector científico-técnico</b>	5	5	8
<b>Universidades e instituciones académicas</b>	5	5	7
<b>Sociedad civil</b>	5	16	27
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>63</b>	<b>79</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley N.º 8051, el Decreto N.º 1795/2010 y Actas CPOT (2012, 2013, 2014)

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 incorporar por vía reglamentaria otros organismos especializados, de colegios profesionales, organizaciones de la industria, el agro, el comercio, etc. (Ley N.º 8051, artículo 40).

En agosto de 2010, se promulgó el Decreto Reglamentario N.º 1795/2010 de la Secretaría General de la Gobernación para iniciar formalmente el proceso de formulación del Plan con la convocando del CPOT. En el artículo 3, el Decreto mantiene la misma composición para el ámbito público estatal (34), el sector científico-técnico (5), el académico (5) y los representantes por cuencas hidrográficas (3). Tal como se constata en el cuadro precedente, la única variación significativa es la representación de las OSC, que asciende a 16 y arriba a un total de 63 consejeros.

Por último, según el listado oficial de consejeros de julio de 2013, observamos que la composición del CPOT, en la práctica, aumenta a 79 representantes en total; se mantiene 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 (8), para las universidades e instituciones académicas (7), como así también para la sociedad civil (27) —11 más que los que establece el Decreto Reglamentario N.º 1795/2010—. 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. El rango de asistencia es 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 a la coyuntura política, y privilegiar a la vez uno de los principios fundamentales que prescribe la ley: la amplia participación social, sobre la cual ampliaremos en el punto 5.

En relación con el 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 (Gobierno de Mendoza. Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial).

En la práctica, la brecha en la implementación quedó evidenciada en las comisiones que se crearon efectivamente en el transcurso de 2012, 2013 y 2014.

En 2012, funcionaron tres comisiones. La primera comisión, referente a municipios, implicó reuniones en cuatro zonas de la Provincia —Comisión de Valle de Uco, 29 de mayo; Comisión Zona Este, 7 de junio; Comisión Zona Sur, 12 de junio; Comisión Área Metropolitana, 7 de septiembre— 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 SIAT elaboraría los mapas provinciales de clasificación del territorio.

La segunda comisión se abocó a lo político-institucional y sesionó en un único encuentro, el junio de 2012, con el fin de realizar aportes a la reforma 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 trató sobre la conservación de bienes comunes, se desarrolló según la modalidad de taller en julio y tuvo como finalidad efectuar aportes sobre esta temática a través de tres mesas de trabajo —biodiversidad, patrimonio cultural, agua-suelo-aire— para la validación técnica y territorial de las directrices del futuro plan de OT.

En 2013, se organizaron tres comisiones de trabajo. La primera se abocó al transporte y movilidad. Se realizaron dos reuniones: una para esbozar un diagnóstico y otra para efectuar aportes al PPOT según los ejes estratégicos del PED 2030. Los objetivos comunes planteados en esta comisión fueron lograr movilidad y transporte económico y ambientalmente sustentable, y garantizar la accesibilidad a los sectores de menores recursos.

La segunda comisión versó sobre tratamiento legislativo y se reunió en junio. Fue convocada a partir de un pedido formal del Colegio de Arquitectos para que emitiera su opinión mediante un despacho referido a posibles incoherencias entre los Proyectos de Ley de Catastro y Ley de Loteos respecto a la Ley N.º 8051. 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 APOT, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41 de la Ley N.º 8051 y el artículo 18 del Decreto N.º 1795/2013, se creó 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 su publicación. Cerrados los plazos para la postulación, verificó la documentación presentada por los candidatos y elevó la terna seleccionada mediante despacho al CPOT para que este realizara la votación correspondiente.

De los siete postulantes presentados, quedaron seleccionados mediante votación nominal solo tres: la Arq. Sonia Romero, la Dra. Alejandrina Videla y el Arq. Mario Valencia. Dicha terna se elevó al Poder Ejecutivo provincial para que este luego presentara ante la Legislatura la postulación de uno de ellos. Finalmente, la candidata elegida para la Presidencia de la APOT fue la Arq. Sonia Romero.

Para 2014, evidenciamos un cambio de corte cualitativo en las temáticas abordadas por las comisiones. De cara a la presentación del PPOT en

mayo, a pedido del gobernador Francisco Pérez, se constituyeron tres comisiones de trabajo específico. En primer lugar, la Comisión de Contenidos del Plan 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 N.º 8051. En segundo lugar, 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. En tercer lugar y a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de OT, se organizó 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 antes de presentar el Plan a la Legislatura Provincial, febrero de 2014. Como hemos señalado, en 2012 y 2013, 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 APOT se creó como organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo provincial y está integrada por un Comité Ejecutivo compuesto por un presidente y siete vocales. En febrero de 2013, se realizó un acto inaugural donde se presentaron los vocales seleccionados: por el Poder Ejecutivo, Lic. Soledad Sallenave; por los municipios, el Arq. Vicente Abbate y la Arq. Erica Pulido; por el sector científico-técnico y Universidades, Mg. Franco Salvadores, Mg. José Reta y Mg. Mariana Sanmartino; y, 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 N.º 8051, artículo 41). 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 adjudicarse únicamente a esta complejidad, sino a la laxitud en los tiempos que se manejó desde la SAyDS 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 OT. 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» (Universidad Nacional de Cuyo, 2013: 35).

Tal como sostiene 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 competencias y capacidades para apuntar 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 en 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 insertarse 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 de manera innovadora 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**

A través de su sitio *web*, el CPOT difunde sus actividades (<http://ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/cpot/>). Para ello, la página cuenta con seis secciones: Creación, Misión, Comisiones año 2012, 2013, 2014 y Funciones. Hasta marzo de 2016, también figuraba un resumen de las actas de reuniones tanto ordinarias como extraordinarias, algunas de ellas podían descargarse en formato PDF. En las secciones Creación, Misión y Funciones, se reproduce el texto de la ley que se refiere a este organismo, mientras que, en la sección 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 con el quehacer del Consejo resulta parcial, deficiente y fragmentada.

De la lectura de las *Actas de sesiones* del CPOT (2012, 2013, 2014), desde el inicio de las actividades, se desprende cierto grado de malestar entre los participantes, debido al modo en que circulan 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.

Hago el reclamo de tener disponible toda la información utilizada, así como el documento final, yo he reclamado en numerosas oportunidades tener acceso

a la información que se va trabajando... Me siento desinformada, yo quiero leer, informarme... no me llega... Como consejeros y, como decía usted, queremos llegar estudiados; mi voluntad de estudiar o leer está, lo que no está es la información. ¿A quién se puede pedir esa información? Lo mismo en relación a las comisiones *ad hoc* donde se expone solo una breve reseña de lo que está hablando de lo que se está tratando... Si tenemos que tomar decisiones, que se nos baje información... Lo que termina pasando es que venimos acá, se nos manda, y no sabemos que tenemos que hacer. Lo que pedimos es que se baje información (CPOT, 2014 Acta N.º13 y I Sesión Extraordinaria 23 de mayo de 2013).

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: «Se va hacer en la página de Ambiente y allí se colgará toda la información en la web del SIAT y de la Agencia... donde van a estar colgados todos los *paper*, toda la información para evitar el tráfico electrónico los vamos a remitir a la página» (I Sesión Extraordinaria, 2013: 9). A pesar de las promesas y de los reiterados reclamos, la información prometida no se encuentra disponible en la página.

Por su parte, desde su creación a la fecha, la APOT utiliza como medio de comunicación la *web* de la Secretaría de Ambiente ([www.ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/apot](http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/apot)), en la cual se despliegan tres secciones: Marco Jurídico, Marco Institucional y Avances de Gestión. En la primera, se encuentra publicada la Ley N.º 8051 y sus leyes modificatorias: Ley N.º 8081 y Ley N.º 8399. En la segunda, figuran la misión, las funciones y el organigrama. En la tercera, se plasman notas de prensa sin figurar dictámenes, informes, ni actas que den sustento legal a las funciones previstas por la ley. En definitiva, evidenciamos que la información que se brinda es incompleta, segmentada y no permite un seguimiento real de los avances en la elaboración del Plan y demás funciones de la APOT.

Párrafo aparte debemos dedicarle al SIAT, creado por el artículo 31 de la Ley N.º8051:

La Autoridad de Aplicación Provincial organizará en coordinación con sus organismos integrantes un Sistema de Información ambiental de acceso público y gratuito, 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.

En las Actas N.º 2, 3, 4 y 5 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 a los sectores público, científico y a OSC. No obstante, en la instancia en que se encuentra, resulta solo un sitio web ([www.siat.mendoza.gov.ar](http://www.siat.mendoza.gov.ar)), con mapas para descargar en donde figuran las secciones Datos Geoespaciales y Mapas en las que se visualiza la cartografía confeccionada sobre distintas temáticas atinentes al OT.

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» (2009: 42).

La escasa información que brindan quebranta dos de los incisos expuestos en los artículos 3 y 4 de la Ley N.º8051, incisos f y j, respectivamente, en los cuales se insta a

impulsar y promover los procesos de integración y coordinación entre la Provincia y los municipios para lograr políticas consensuadas de desarrollo territorial, garantizando la participación ciudadana y de las organizaciones intermedias, mediante mecanismos claros y transparentes de información pública y respeto por el derecho de iniciativa, propiciando la solución concertada de conflictos y deferencias.

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 fundamentales en la gestión territorial.

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 para garantizar 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

Las políticas que requieren largas cadenas de acciones y muchos tipos de actores son más difíciles de ejecutar que otras (Grindle, 2009). Uno de los incisos previstos en los objetivos específicos de la norma promueve el fortalecimiento del «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 N.º 8051, artículo 4, inciso 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 territorial y desarrollo sostenible. En el caso del CEPED, se materializa en el texto de la ley, el cual determina que «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...» (Ley N.º 8051, artículo 8). Asimismo, en el artículo 3 del Decreto Reglamentario N.º 1535/2009, donde se refiere a la composición de dicho Consejo, se enfatiza que 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.

Tal como señalamos, el CPOT se caracteriza por 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; Universidad de Cuyo; 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 N.º 1, Sesión Extraordinaria, marzo de 2013). Por su parte, la APOT tiene el deber de

proponer, controlar y establecer procedimientos de controles cruzados para hacer más transparentes las decisiones, sumando a los controles internos realizados por los organismos de la administración centralizada, controles externos por parte de la H. Legislatura, los organismos autárquicos, los concejos deliberantes, la comunidad académica y científica y las organizaciones de la sociedad civil (Ley N.º 8051, artículo 41, inciso i).

Como sostiene Grindle (2009), esto demuestra que el espíritu de la norma busca 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» con el propósito de que los ciudadanos participen y contribuyan al cumplimiento del bien común e interactúen y sean partícipes proactivos.

Una de las formas de garantizar la participación es 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... particularmente del procedimiento de EIT (Evaluación de Impacto Territorial)», el texto de la ley aclara lo siguiente:

Podrán participar en el procedimiento toda persona física o jurídica, privada o pública que invoque un interés legítimo o derecho subjetivo, simple o difuso, las Organizaciones de la Sociedad Civil cuya tarea guarde relación con la temática a tratar, reconocidas por la autoridad administrativa correspondiente, organismos o autoridades públicas nacionales, provinciales o municipales, y todos los organismos de protección de intereses difusos (Ley N.º 8051, artículos 44 y 45).

La consulta pública para el PPOT se realizó en febrero de 2014 a través de la vías virtual ([www.ordenamientoterritorial.mendoza.gov.ar](http://www.ordenamientoterritorial.mendoza.gov.ar)) y presencial, en la sede de la APOT en la ciudad de Mendoza.

En este mismo sentido, se estableció la audiencia pública como otro mecanismo para promover la aceptación de las decisiones políticas en torno al OT: «Luego de la finalización de la Consulta Pública y en forma previa a resolver sobre temas que, por su significación y evaluación, tengan trascendencia permanente y general para la población de la Provincia, la Autoridad de Aplicación convocará a Audiencia Pública» (Ley N.º 8051, artículo 48).

EL Artículo 48 establece que la convocatoria deberá publicitarse en el Boletín Oficial, en la página *web* de la Secretaría de Medio Ambiente, en los diarios de alcance provincial en dos oportunidades y complementar 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 la audiencia pública en el Centro de Congresos y Exposiciones de Mendoza. El ministro Elizalde sostuvo: «... es un paso más de participación y democratización del Plan, que servirá para acercar aún más a los mendocinos al proceso de decidir entre todos la provincia que queremos». En este mismo sentido, el vocal



de la APOT, Vicente Abatte, manifestó: «Pasamos ya por la consulta pública y el trabajo en comisión del Consejo Provincial, reuniones que fueron validadas en sesión plenaria la semana pasada... Ahora el Plan va a audiencia pública para seguir escuchando a la gente» (Gobierno de Mendoza, 2014).

En la búsqueda de incentivos y consensos para promover la aceptación de las decisiones políticas, en la etapa de implementación, también se desarrollaron durante 2013 Talleres Regionales de Validación para la Construcción Colectiva del Modelo Territorial por cada subsistema, que no estaban previstos por la norma, impulsados por el Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID), de la Universidad Nacional Cuyo, junto con la APOT, para validar los diagnósticos realizados por los equipos técnicos de la Universidad, que trabajaron para redactar el documento final.

Así como hemos mencionado, los incentivos provistos para la ciudadanía en general y el sector científico-técnico, también debemos indicar los incentivos políticos que rigieron el largo proceso de implementación, 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. Aquí, 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 2012, 2013 y 2014, podemos evidenciar cómo el Plan de Ordenamiento Territorial se ha vuelto 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 (Honorable Cámara de Diputados Mendoza, 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, a través de consensos la Mendoza que deseamos para los próximos 20 años (Gobierno de Mendoza, 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 (Honorable Cámara de Diputados Mendoza, 2014).

Más allá de los incentivos políticos generados durante los dos gobiernos del Frente para la Victoria (Jaque 2007-2011; Pérez 2011-2015,) 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 mayo de 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 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 de 2016, el gobernador Alfredo Cornejo no mencionó siquiera el Plan. Como sostiene la presidenta de la APOT, Sonia Romero, «que la Legislatura no apruebe el plan provoca que se pierda tiempo y terrenos, se descuiden nuestras actividades económicas y siga el descontrol sobre el territorio donde hay avances sobre zonas productivas» (Tapia, 2015).

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

A continuación, se realiza el último análisis en torno al desempeño de los funcionarios políticos.

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

Si los implementadores se ven como solucionadores proactivos de problemas, sin atarse de manera exclusiva 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). 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, desde la voz de los secretarios de Ambiente, se exponen testimonios de sus períodos de gestión.

En el gobierno de Celso Jaque, se sucedieron dos secretarios: Guillermo Carmona (2007-2011) y Pablo Gudiño (mayo-diciembre de 2011). Luego de amplios debates, durante la gestión de Guillermo Carmona, se sancionó la Ley N.º 8051, de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo —publicada en el Boletín Oficial el 22 de mayo de 2009—. Meses después, el gobernador Celso Jaque firmó el primer decreto reglamentario de la ley y, ante el Secretario de Ambiente y representantes del ámbito científico-académico, reafirmó su compromiso de acompañar este proceso en la elaboración y en la implementación de la norma: «Estamos dando el primer paso para alcanzar entre los mendocinos una visión común de la provincia que queremos compartir en el futuro; para ponernos de acuerdo sobre las políticas de Estado que trasciendan una gestión de gobierno» (Mendoza Económico, 2009).

Después de firmar el decreto, el Gobernador puso en valor el compromiso del Secretario y su equipo, quienes trabajaron en conjunto con todos los sectores de la provincia para iniciar este proceso. «... es de suma importancia poder decir con orgullo que tenemos la Ley que tiene como objetivo darle previsibilidad al que invierte y al que trabaja» (Mendoza Económico, 2009).

Más allá de los grandes avances que tuvo la política de OT durante la gestión de Carmona, evaluando las dificultades encontradas, este sostenía:

Me costó como Secretario de Ambiente entre 2007 y 2011 comprender la negativa que existía en nuestro gobierno a que el área de ambiente fuera jerarquizada como ministerio y se mantuviera solo como una Secretaría cuando tenía todas las atribuciones de un ministerio pero sin el reconocimiento oficial. Si no planteé públicamente el asunto, fue porque me parecía que no faltarían los que pensarán que mi interés era que me dieran un reconocimiento como ministro. La cuestión era y es que todo lo que gira en torno a lo ambiental (tierra, agua, recursos naturales, ordenamiento territorial, cambio climático, etc.) presenta nuevos desafíos políticos y de gestión que requieren de la máxima consideración pública ya que se trata de temáticas que tienen un carácter transversal en la gestión de los gobiernos (Carmona, 2014).

En mayo de 2011, Pablo Gudiño se hizo 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 heredados en la Secretaría (Diario Vox, 2011).

Durante la gestión de Gudiño, se iniciaron las reuniones del CPOT, y dicho secretario presidió las dos primeras reuniones del órgano. Al respecto, sostuvo: «Este organismo es netamente consultivo y deliberativo, y es pieza fundamental para la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento» (CPOT, 2014). Cabe mencionar también que, en su mandato, comenzó 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: 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. Analizando su gestión, este funcionario consideró: «... el proceso para que la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo entre en plena vigencia va por buen camino... Se están cumpliendo los pasos previstos para que así sea» (Gordillo, 2012).

No obstante, durante la presentación del Plan de Ordenamiento Territorial en mayo de 2014, el diputado nacional Guillermo Carmona criticó directamente al exsecretario de Ambiente de la Provincia, Marcos Zandomeni. «... 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 en dos años se dejó de hacer en la provincia...», señaló Carmona (2014) 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, en repuesta a las críticas del diputado Carmona, Zandomeni admitió que uno de los obstáculos más difíciles de sortear durante su gestión, en la aplicación de la Ley N.º 8051, fue la puja de intereses sectoriales (Diario MDZ Online, 2014).

Con la asunción de Guillermo Elizalde, la Secretaría pasó a convertirse en el Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales. En este contexto, el exsecretario Carmona declaró:

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... También me alegra la designación de Guillermo Elizalde. Se lo transmití antes

de que asumiera: su designación también jerarquiza al área que hoy se decide jerarquizar. No tengo dudas de que pondrá toda su experiencia y compromiso en llevar adelante una acción verdaderamente transformadora en su nuevo rol (Carmona, 2014).

A inicios de su gestión, Elizalde sostenía:

Hay que retomar con toda la energía la acción planificadora y de gestión que prevé la Ley de Ordenamiento Territorial 8051. Algunos piensan que esta ley es para Suiza. Yo digo que es una ley concebida para Mendoza y que requiere de voluntad política para ser aplicada...Es una ley que obliga a nuestros funcionarios y que desafía a los distintos sectores de la sociedad mendocina. Se van acumulando las deudas en torno al cumplimiento de esta imprescindible ley de prevención y desarrollo. Saldemos pronto las deudas, no sea que algún día de estos la naturaleza, cada vez más imprevisible y castigadora, nos la cobre sin aviso (Diario MDZ Online, 2014).

Ante los cuestionamientos sobre la demora de la aplicación de la ley, el ministro Elizalde sostuvo: «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 del PPOT a la Legislatura en mayo de 2014.

La política de OT encarada por cada uno de los secretarios mencionados se caracterizó por implementarse desde una mirada personalista, que, en definitiva, trajo aparejado un *ir y venir* en la toma de decisiones, que quedó atada más a temas políticos que a cuestiones estructurales atinentes al desarrollo territorial sostenible.

Como sostiene Massiris Cabeza:

Después de más de 40 años de políticas y prácticas de ordenación urbana y territorial, no se ha logrado resolver significativamente los problemas territoriales de los países latinoamericanos. Por lo que siguen vigentes inconvenientes que se expresan en ocupación y uso desordenado del espacio urbano y rural, degradación de recursos naturales, contaminación y pérdida de biodiversidad, disparidades del desarrollo regional, riesgos de la población y actividades frente a amenazas de origen natural y tecnológico. En definitiva, cada uno de estos problemas, que siguen en aumento, requiere de un compromiso y acción coordinada del ámbito político para afrontar la complejidad de la implementación de este tipo de políticas (2012: 29).

### **3. Conclusiones**

La innovación puede analizarse como un proceso que consta de distintas fases, congruente con el ciclo de políticas públicas, cuyo inicio implica definir una idea o 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. Una de las características de la innovación es la incorporación de sectores, como el académico, el científico-técnico y la 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. Como hemos analizado, el CPOT, la APOT, en su conjunto, proponen cambiar 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, con una vasta tradición en esta materia. El desafío que se les presenta a los organismos encargados del OT en Mendoza es el de funcionar de manera innovadora en un contexto poco habituado a este tipo de prácticas interministeriales, interdisciplinarias e interjurisdiccionales.

La política de OT 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 PPOT, que aún se encuentra para su tratamiento en la Legislatura provincial. Entendemos que 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, son fuertes condicionantes para lograr la ejecución de la política.

Consideramos 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. Como hemos señalado, en 2012 y 2013, 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 aunque la brecha de la implementación no puede adjudicarse únicamente a esta complejidad, sino a la laxitud en los tiempos que se manejó desde la SAyDS y el CPOT para todos los aspectos de la normativa. 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.

Asimismo, con respecto a los mecanismos para incentivar y promover la aceptación de las decisiones de la política de OT, entendemos que, en relación con 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, lograr un mayor grado de involucramiento desde la ciudadanía es una asignatura pendiente para esta política. En contraposición, los mecanismos de participación política fueron menos eficaces para lograr consensos que deriven en la aprobación legislativa del PPOT. Consideramos que la política de OT encarada por cada uno de los secretarios de Ambiente se caracterizó por ser de corte personalista, lo que en definitiva trajo aparejado un *ir y venir* en la toma de decisiones, que quedó atada más a temas políticos que a cuestiones estructurales atinentes al desarrollo territorial sostenible.

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 insertarse 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. De este modo, podemos afirmar que el desarrollo institucional de la política ha sido caracterizado por 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; alta dependencia de la APOT y CPOT de las decisiones de políticas tomadas por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y discontinua participación de actores afectados en la adopción e implementación.

## Referencias bibliográficas

- Balliart, X. (2001). *Innovación en la gestión pública y en la empresa privada*. Madrid: Editorial Díaz de Santos.
- Bardach, E. (1977). *Ocho pasos en el análisis de las políticas públicas*. México: CIDE y Miguel A. Porrúa.
- Berón, N.; C. Padilla Rodríguez y N. Rapali (2013). «Nuevo marco normativo de Ordenamiento Territorial en Mendoza: su aplicación en el Área Metropolitana». En *Bitacora*, (22).
- Carmona, G. (2014). «Sobre la creación del Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales» [en línea]. 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)> [Consulta: 23 de marzo 2016].
- 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, mayo, El Calafate, Santa Cruz, República Argentina.
- Diario Vox* (2011). «Pablo Gudino asumió como titular de Ambiente en reemplazo de Carmona», 3 de mayo. Disponible en <<http://diariovox.com.ar/pablo-gudino-asumio-como-titular-de-ambiente-en-reemplazo-de-carmona>> [Consulta: 23 de mayo de 2016].
- Gobierno de Mendoza (2014). «Ordenamiento Territorial: La audiencia pública será el 15 de abril», 31 de marzo de 2014 [en línea]. Disponible en <<http://prensa.mendoza.gov.ar/ordenamiento-territorial-la-audiencia-publica-sera-el-15-de-abril/>> [Consulta: 28 de marzo de 2016].
- (2013). «Los anuncios del Gobernador punto por punto» [en línea]. Disponible en <<http://prensa.mendoza.gov.ar/los-anuncios-del-gobernador-punto-por-punto/>> [Consulta: 3 de abril de 2016].
- Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial. «Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial [en línea]. Disponible en <<http://ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/apot/>> [Consulta: 9 de diciembre de 2016].

- Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial. «Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial» [en línea]. Disponible en <<http://ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/cpot/>> [Consulta: 9 de diciembre de 2016].
- Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial. «Sistema de Información Ambiental Territorial» [en línea]. Disponible en <[www.siat.mendoza.gov.ar](http://www.siat.mendoza.gov.ar)> [Consulta: 9 de diciembre de 2016].
- Gopalakrishnan, S. y F. Damanpour (1997). «A review of innovation research in economics, sociology and technology management». En *Omega International Journal of Management Science*, 25, (1), pp. 5-28.
- Gordillo, V. (2012). «Codazos por la demorada Ley de Ordenamiento Territorial». En *MDZ*, 13 de diciembre [en línea]. Disponible en <<http://www.mdzol.com/nota/437820-codazos-por-la-demorada-ley-de-ordenamiento-territorial/>> [Consulta: 26 de abril de 2016].
- Grindle, M. (2009). «La brecha de la implementación». En Mariñez, F. y V. Garza. *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.
- Guardamagna, M. y W. Cueto (2015). «La implementación de la Política de Ordenamiento Territorial en Mendoza, Argentina: una mirada crítica sobre diseño del Plan Provincial». En revista *Enfoques*, 13, (22), pp. 135-153 [en línea]. Disponible en <<http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/335>> [Consulta: 13 de abril de 2016].
- Honorable Cámara de Diputados Mendoza (2014). «Mensaje del gobernador a la Asamblea Legislativa» [en línea]. Disponible en <<http://www.hcdmza.gob.ar/web/8-ultimas-noticias/3511-1%C2%B0-de-mayo.html>> [Consulta: 3 de abril de 2016].
- (2012). «Apertura Sesiones Ordinarias 2012. Discurso de Francisco Pérez -Gobernador de Mendoza» [en línea]. Disponible en <<http://www.hcdmza.gob.ar/web/mas-noticias/2669-asamblea-legislativa-1-de-mayo.html>> [Consulta: 3 de abril de 2016].
- Massiris Cabeza, A. (2012). «Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos». En Massiris Cabeza, A.; M. A. Espinoza Rico; T. Ramirez Castañeda; P. Rincón Avellaneda; T. Sanabria Artunduaga. *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Mendoza Económico (2009). «Jaque firmó el decreto de la Ley de ordenamiento territorial», 21 de julio [en línea]. Disponible en <<http://www.mendozaeconomico.com/2009/07/21/jaque-firmo-el-decreto-de-la-ley-de-ordenamiento-territorial>> [Consulta: 17 de abril de 2015].
- MDZ Online (2014). «Ordenamiento Territorial: voces a favor», 15 de abril [en línea]. Disponible en <<http://www.mdzol.com/nota/527745-ordenamiento-territorial-voce-a-favor/>> [Consulta: 15 de mayo de 2016].
- Putnam, H. (1997). *Representación y realidad*. Barcelona: Gedisa.
- Rein, M. y F. Rabinovitz (1993). «La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción». En Aguilar Villanueva, L. (ed.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel A. Porrúa.
- Sabatier, P. y D. Mazrnanian (1993). «La implementación de la política pública: un marco de análisis». En Aguilar Villanueva, L. (ed.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel A. Porrúa.
- Subirats, J. (coord.) (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tapia, O. (2015). «Fuertes pérdidas por freno al ordenamiento territorial». En diario *El Sol*, 24 de abril. Disponible en <<http://www.elsol.com.ar/nota/233202>> [Consulta: 3 de abril de 2016].
- 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. Mendoza, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.
- Van Meter, D. y C. van Horn (1993). «El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual». En Aguilar Villanueva, L. (ed.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel A. Porrúa.

## Documentos institucionales

CPOT (2014). *Actas de sesiones ordinarias y extraordinarias*.

— (2013). *Actas de sesiones ordinarias y extraordinarias*.

— (2012). *Actas de sesiones ordinarias y extraordinarias*.

Gobierno de Mendoza. Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial. *Reglamento de funcionamiento del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial* [en línea]. Disponible en <<http://ambiente.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/14/2014/10/Reglamento-CPOT.pdf>> [Consulta: 15 de mayo de 2016].

Gobierno de Mendoza (2011). *Plan Estratégico de Desarrollo de Mendoza 2030*. Seminario Universidad Tecnológica Nacional.

## Leyes y decretos

Provincia de Mendoza (2012). Decreto Reglamentario N.º 110/2012, Ley N.º 8399. Publicado en el B.O. el 30 de enero de 2012.

— (2010). Decreto Reglamentario N.º 1795/2010.

— (2009). Ley N.º 8051, de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Publicada en el B.O. el 22 de mayo de 2009.

— (2009). Decreto Reglamentario N.º 1535/2009. Publicado en el B.O. el 18 de junio de 2009.

— (2009). Ley N.º 8081, Modificación de la Ley N.º 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Publicada en el B.O. el 23 de septiembre de 2009.