

## XI INTI International Conference La Plata 2012

Equipo TAG Territorios Posibles UNLP-CONICET y Universidades asociadas del GDRI  
Groupe de Recherche CNRS INTI International Network of Territorial Intelligence  
Instituto IdhICS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

### LOS TERRITORIOS MUNICIPALES DE MENDOZA FRENTE A LAS PRÁCTICAS DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

Gladys Molina

Dra. en Geografía

33 Orientales 155 - 5501 Godoy Cruz (Mendoza)

[gmolina@mendoza-conicet.gob.ar](mailto:gmolina@mendoza-conicet.gob.ar)

Rosa Schilan

Lic. en Geografía

4° B° Agua y Energía, Boedo 2463 - 5501 Godoy Cruz (Mendoza)

[rschilan@mendoza-conicet.gob.ar](mailto:rschilan@mendoza-conicet.gob.ar)

Ana Sedevich

Ing. Agrimensora – Mg. Ordenamiento Territorial

Chacabuco 448 - 5501 Godoy Cruz (Mendoza)

[anasedevich@mendoza-conicet.gov.ar](mailto:anasedevich@mendoza-conicet.gov.ar)

Diego Bombal

Lic. en Geografía

Barrio 27 Abril, M: H; C: 16. 5509 Vistalba, Luján de Cuyo. Mendoza.

[diegobombal@yahoo.com.ar](mailto:diegobombal@yahoo.com.ar)

INCIHUSA Conicet – Universidad Nacional de Cuyo

Parque General San Martín 5500 Mendoza

#### Abstract

The province of Mendoza, in the west of the Argentine Republic is in a favorable political conjuncture to strengthen the territorial planning in the municipalities. This is due to the approval of the Provincial Law 8051 of Territorial Ordering and Municipal Ground Uses that establish terms to formulate a Plan Provincial Territorial Ordering and Plans; against this background the municipalities have an annotated time to elaborate their own Plan. On the other hand the civil society is giving awareness signs on its protagónico paper like controller of the public policies, generating propitious scopes for the participativas social practices and circulation of the knowledge. This verifies in the social reactions front to decisions that can affect the atmosphere and the resources of the territory.

In spite of this favorable context to fortify the instances of social participation it jeopardize with projects based on territorial intelligence, are observed very different institutional answers. The greater obstacles are within such municipalities, lack territorial conscience in the municipal agents and the handling of the information is fragmented. Taking into account the marks from reference that affect the provincial territorial policy, an investigation was made in order to analyze the practices of participativa planning in municipal scopes. Interviews, studies of case and qualification of municipal agents were

Sitio web: <http://territoriosposibles.fahce.unlp.edu.ar/>

La Plata, 17 al 20 de octubre de 2012. ISBN 978-950-34-0932-9

combined, which allowed triangular results and of obtaining a socioterritorial differentiation of the municipalities of Mendoza.

This result is a departure point to consider at the time of making proposals for a work agenda or trying transformations towards a new form to govern, where the associate management is multiplied. Before a same frame of provincial reference, the particular answers of the municipalities are improving, but the majority requires to cross a gradual own way with the qualification of the human resource and with a renovation of guidelines in relation to the local community.

Keywords: territorial knowledge - break up information – participation

## **Introducción**

La provincia de Mendoza, en el centro oeste de la República Argentina se encuentra en una favorable coyuntura política para afianzar la planificación territorial en los municipios. Con la aprobación de la Ley Provincial 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo se establecen plazos para formular los Planes a nivel provincial y municipal. Por otra parte la sociedad civil está asumiendo un papel protagónico como controlador de las políticas públicas, generando ámbitos propicios para las prácticas sociales participativas y circulación del conocimiento, con reacciones frente a decisiones que pueden afectar el ambiente y los recursos del territorio.

A pesar de este contexto favorable para fortalecer las instancias de participación social comprometida con proyectos basados en inteligencia territorial, se observan respuestas institucionales muy diferentes. Los mayores obstáculos están dentro de los mismos municipios, falta conciencia territorial en los agentes municipales y el manejo de la información es fragmentado. Tomando en cuenta los marcos de referencia que inciden en la política territorial provincial, se realizó una investigación con el propósito de analizar las prácticas de planificación participativa en ámbitos municipales. Se combinaron entrevistas, estudios de caso y capacitación de agentes municipales, lo que permitió triangular resultados y obtener una diferenciación socioterritorial de los municipios de Mendoza.

Este resultado es un punto de partida a tener en cuenta al momento de realizar propuestas para una agenda de trabajo o pretender transformaciones hacia una nueva forma de gobernar, donde se multiplique la gestión asociada. Ante un mismo marco de referencia provincial, las respuestas particulares de los municipios están mejorando, pero la mayoría requiere recorrer un paulatino camino propio con la capacitación del recurso humano y con una renovación de pautas en relación con la comunidad local.

Palabras clave: conciencia territorial, información fragmentada, participación

### **1. Importancia de la participación, como marco de referencia conceptual**

La experiencia con los actores a partir de la aproximación a problemáticas territoriales locales, permite reflexionar sobre las condiciones que se conjugan para que las respuestas sociales se puedan insertar exitosamente dentro de los propósitos perseguidos en un proyecto. Aquí el territorio es concepto central, factible de ser abordado por múltiples disciplinas y a la vez es co-construido por los actores, y por eso es un medio para la transformación (social). Esta perspectiva de trabajo interpreta el pensamiento de destacados autores interesados en construir una “ciencia solidaria”, con los conocimientos puestos al servicio de la sociedad.

Edgard Morin, propone una concepción ecológica de la ciencia basada en la cooperación, donde cada individuo tiene en sí mismo la potencialidad de encontrar respuestas, la autoorganización. (Battran, 1998). Para Bourdieu (2000), la tendencia a buscar el poder es propio de las acciones humanas, en ámbitos políticos, económicos, intelectuales. Se podría intentar que se negocien las diferentes “ambiciones” de los actores para que el resultado sea una convergencia de intereses. Otro autor que remarca la cuestión de la cooperación es Boaventura de Sousa Santos (2000). La idea de “ciencia emancipatoria” es un compromiso para incentivar solidaridad en diferentes niveles o espacios estructurales, aún en sociedades capitalistas.

En planificación territorial a nivel municipal, se hace necesario hacer una distinción de actores dentro de la misma institución, pues son diferentes los intereses y actitudes de funcionarios políticos, mandos técnicos intermedios y administrativos de planta

permanente. El enfoque participativo en ordenamiento territorial requiere la apertura a una participación extensa y abierta, se concreta en planes de largo plazo, con estrategias para actuar y orientarse hacia “algo mejor” según la sociedad local. Sólo para pensar ¿qué formas de participación podemos distinguir?

Los grados de intervención comunitaria podrán variar según diferentes criterios, entre ellos: de dónde parte la iniciativa, el grado de inclusión de los actores, el momento en un proceso de planificación, los medios de expresión, la aplicación posterior.

Iniciativa	<b>Espontánea</b> (autoconvocados, reacciones y reclamos callejeros. . . .) <b>Convocada</b> (asambleas, reuniones llamadas por una institución o grupo) <b>Obligada</b> (establecida por alguna ley u ordenanza)
Inclusión	<b>Abierta</b> o general (sin distinción de participantes, de ninguna naturaleza, ej. foros) <b>Orientada</b> o sectorial (distinción de participantes según temática de interés, ej. asamblea de vecinos) <b>Restringida</b> o acotada (distinción de participantes por pertenencia, ej. socios, cooperadora, padres)
Momento	<b>Antes</b> de la planificación (sensibilización, punto de partida para iniciar un proceso de planificación, sondeo de intereses, . . . ) <b>Durante</b> la planificación (talleres de trabajo, consultas específicas, monitoreo . . . ) <b>Posterior</b> a una planificación (informativas, de difusión, de control, audiencia . . . ) <b>A lo largo de todo un proceso</b> de planificación (en planificación estratégica, como parte de estructuras institucionales, como gestión asociada)
Medios de expresión	<b>Lenguaje directo</b> , oral, cara a cara (con presencia física de las personas) <b>Lenguaje filtrado</b> por medios de difusión (radio, diario, televisión . . . ) <b>Lenguaje adaptado</b> al uso de tecnologías de información y comunicación (internet, foros virtuales, . . . )
Aplicación de la opinión	<b>Vinculante</b> (con decisiones de aplicación obligatoria, por ej. votación en una asamblea) <b>Indicativa</b> o no vinculante (con opiniones, expresiones de deseo y necesidades a tener en cuenta pero no obligatorias)

La gran variedad de combinaciones condicionan la llegada a la población y su posible respuesta. Independientemente de las estrategias particulares que se puedan diseñar, se espera que la mejor respuesta se pueda obtener cuando la participación sea convocada, orientada por temas y razones bien explícitos, mantenida a lo largo de todo el proceso de planificación, matizando con los diferentes medios de comunicación disponibles.

## 2. Los territorios municipales en Mendoza, como marco de referencia local

Sólo desde el punto de vista geográfico, hay diferencias que impactan en los recursos que ingresan en cada administración municipal. En el Gran Mendoza, Godoy Cruz, Las Heras

y Guaymallén, tienen poblaciones cercanas o superiores a 200.000 habitantes urbanos, pero no tienen beneficios de regalías. Malargüe y San Carlos poseen un número reducido de habitantes y se ven altamente beneficiados con recursos tributarios por regalías y coparticipación. Entre ambos extremos se da toda una gama de situaciones que diversifican enormemente las condiciones geográficas con impacto en las capacidades económicas de los municipios.

Desde el punto de vista de los actores, hay diferencias asociadas con las estructuras administrativas y los cambios políticos que impactan en las metodologías de trabajo interno y en la efectividad de la gestión territorial. Las observaciones realizadas en el marco de proyectos y asesorías, indican que los mayores obstáculos están dentro del mismo municipio, en gran parte, tienen que ver con la conciencia territorial de los agentes municipales y el manejo fragmentado de la información. En el desempeño de su rutina diaria, los agentes empleados municipales dependen de su ubicación en el organigrama municipal, la mayoría de las veces se manejan con pautas burocráticas generadas por el uso y las costumbres acumuladas a lo largo del tiempo. Cada oficina atesora sus propios métodos de trabajo para el archivo, el control, la atención al público, el movimiento de expedientes, etc. Para ellos el territorio está en temas sectoriales como “servicios de recolección y limpieza», “obras de pavimentación», “cobro de tasas municipales»... hasta asistencia de marginados y desempleados de tal o cual barrio.

Estas consideraciones derivadas de diálogos, bases de datos sobre información cartográfica y documentos publicados, permiten ilustrar una simplificación de la gran variedad de situaciones en relación con la planificación territorial participativa. Ningún municipio obtiene el puntaje máximo en la evaluación para encarar con éxito asegurado una planificación participativa. Esto es porque muy pocos han insistido en preparar convenientemente la información cartográfica adecuada – entre los mejor dotados se puede señalar a Rivadavia (B=4) y Guaymallén (B=3) -, pero hay otros. Y también porque persisten prácticas tradicionales en planificación y gestión municipal, es decir, la institución mira su entorno pero no se deja interpelar por sus demandas. Son excepción los casos de Malargüe, San Carlos y Rivadavia.

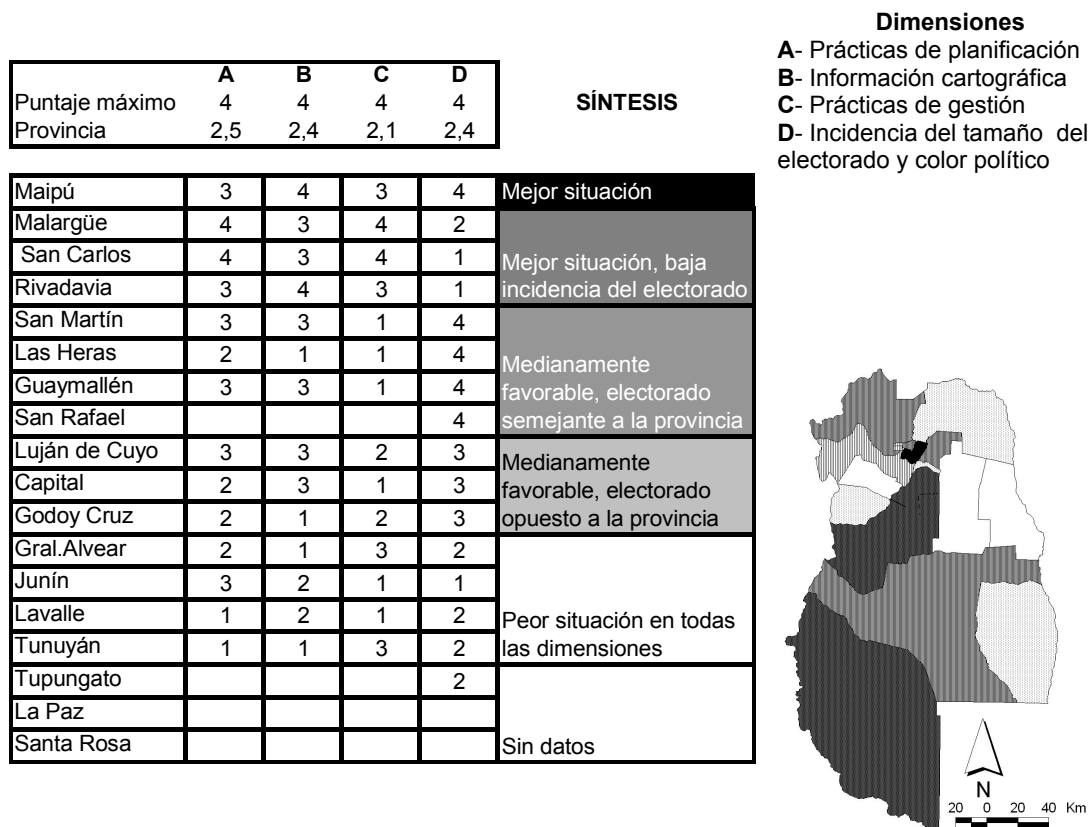


Figura 1. Diferenciación de municipios de Mendoza, a partir de 4 dimensiones de observación.

### 3. La política territorial, como marco de referencia provincial para la actuación

Dentro de toda política territorial, se espera que las acciones generen un proceso armónico entre la población y el espacio geográfico, resultado generalmente asociado con un ordenamiento planificado del territorio. Como marcos de referencia se pueden mencionar: a) los saberes y visiones sobre territorio y ambiente entre los sectores sociales, b) las posibilidades derivadas del marco legal, c) las posibilidades derivadas de la estructura organizativa del gobierno provincial.

a) Podemos advertir que hoy existe una efervescencia social, dentro de la cual están sectores extremadamente sensibles y otros extremadamente indiferentes. Por una parte, se ha despertado

la conciencia de querer decidir en forma conjunta con los gestores políticos el “cómo quieren vivir”, al menos con una reacción en defensa del territorio y el patrimonio de los mendocinos. Múltiples ejemplos dan cuenta de la actitud de alerta en que se encuentra la comunidad frente a la ausencia o desprolijidad de las políticas territoriales en los niveles municipal y provincial del gobierno. En ocasiones también frente a lineamientos de políticas sectoriales y territoriales del nivel nacional. Ante convocatorias concretas como la del Consejo de Estado para el Plan de Desarrollo Provincial, responden rápidamente.

b) La historia muestra que las características naturales de Mendoza han generado eventos de catástrofes, algunos muy recordados como los terremotos de 1861, 1944 y 1985, los aluviones de los años 1970, 1974, etc. Se entiende la existencia de legislaciones como la ley 1372 del año 1939 que entre otras cosas expresa que todas las ciudades de más de 10.000 habitantes y las cabeceras de departamento, están obligadas a tener un proyecto de regulación y de extensión, un plan, un programa que determine los servicios y provisiones para el saneamiento del suelo.

Posteriormente se sancionaron varias leyes que tienden a regular el uso del suelo, pero se advierte que el mayor problema ha sido la falta de cumplimiento de las normativas. Por los años 2006, el sector científico interviene con mayor fuerza para colaborar con sus conocimientos y aportes, como mediador entre gobierno y comunidad. La actual “Ley de Ordenamiento Territorial y usos de suelo”, aprobada y archivada bajo el n° “ley 8051” es un reflejo de los aportes científicos y académicos incorporando definiciones de metodologías, objetivos, principios y fines para ordenar los espacios geográficos de la provincia de Mendoza para que los habitantes de esta ciudad vivan bien. En su art. 4º, se expresa como objetivo “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, construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado”.

c) Los ministerios intentan cubrir temas clásicos de la agenda gubernamental (salud, hacienda, gobierno, producción) pero también insertan problemáticas muy actuales, como derechos humanos, desarrollo humano, seguridad, tecnología e innovación. Temas críticos como minería y energía están incluidos en un Ministerio, pero la planificación e implementación de soluciones

corresponde a la Secretaría de Ambiente. Esta repartición está a cargo del Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan Ambiental, mientras que las grandes obras con impacto ecológico (viales, extracción minera, hidrocarburos, etc.) quedan fuera de su influencia. Esto muestra que ciertas estructuras organizacionales tradicionales deberían ser repensadas conforme a los nuevos paradigmas de funcionamiento.

#### **4. Interpretación de dos prácticas de planificación territorial participativa.**

En este apartado se describen trabajos desarrollados en dos municipios y luego se intenta una interpretación en relación con esos resultados. En un contexto de trabajo que se pretenda participativo, se requiere entender los *pedazos que cada uno ve* con el lenguaje propio de cada uno, el problema puntual de quien coordina tareas es ¿cómo pasar de la divergencia a la convergencia? Veamos dos ejemplos.

En General Alvear, los objetivos generales fueron: a) diagnosticar los requerimientos de información socio-territorial; b) transferir conocimientos a agentes municipales, sobre herramientas para el manejo de información territorial municipal. Para pasar desde el interés particular de los técnicos municipales (divergencia) al reconocimiento de las posibilidades de innovación y planificación coordinada (convergencia entre actores municipales), se establecieron algunas metas vinculadas con el manejo de la información territorial y la coordinación de los registros de datos.

Resultados:

El gobierno local tiene muy poco conocimiento sobre su capacidad como recopilador y generador de información. Las necesidades de información territorial responden a conflictos coyunturales, que deben resolver en el corto plazo. Hay una serie de demandas de información territorial de base, cuya actualización sería útil y transversal a varias áreas de trabajo municipal. La heterogeneidad de conocimientos previos prolongó el tiempo y el aprovechamiento de los aprendizajes, durante la capacitación de empleados municipales. Las herramientas para el manejo de la información territorial son vistas por su utilidad para pequeños trabajos de rutina, no como herramientas de planificación. En definitiva, existe un funcionamiento disociado entre las distintas oficinas del municipio



En Rivadavia, el objetivo general fue: elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial Participativo, a partir de compatibilizar las propuestas existentes en el Municipio con las expectativas y requerimientos surgidos de la visión comunitaria sobre el territorio. Se actualizó el diagnóstico territorial previo. La planificación participativa incluyó actividades en el municipio y en la comunidad. Antes de trabajar con la población se hizo circular la información y los diagnósticos disponibles. El plan de Ordenamiento Territorial fue progresivamente construido mediante el diálogo e intercambio de opiniones durante varios ciclos de trabajo, talleres con agentes municipales, sectores de la comunidad y en diferentes lugares del espacio geográfico.

### Resultados:

Los acuerdos realizados fueron logros porque fortaleció la confianza entre municipales y asesores. El discurso a transmitir a la población fue unificado, convergencia de ideas que aumentó la motivación para posteriores aprendizajes. Otros logros se derivan de la distribución de tareas entre asesores científicos, agentes municipales, educativos, culturales, profesionales, productivos y organizaciones de la sociedad civil. Se elaboraron inventarios y balances de respuestas individuales y grupales, matriz FODA, propuestas desde la comunidad, sucesivas revisiones y confrontación de las diversas posturas, definición de líneas estratégicas y zonificación. El Plan final, integrado entre visión técnica y visión comunitaria, con su zonificación definitiva, estrategias y propuesta de estructura institucional, fueron reiteradamente puestos a consideración de la población en diferentes distritos.

La distribución geográfica de los habitantes que respondieron ante las convocatorias de planificación territorial participativa, entre otras cosas señala la incidencia del lugar, como la ciudad, los pueblos rurales, los ejes de circulación. La distribución por instituciones destaca el seguimiento de actores municipales, especialmente mandos intermedios comprometidos con el tema del plan territorial y el conocimiento del departamento. Según los sectores de actividad, los empresarios se entusiasman más con los proyectos viales, la comunicación y las posibilidades de inserción de su lugar en la región. Por su parte, los

actores de la educación y la cultura tienden a ser pesimistas por el deterioro de valores y buscan rescatar patrimonio histórico y natural. Un caso muy diferente es el sector de las organizaciones de la sociedad civil, pues más allá de la diversidad de entidades, un denominador común es cierto pesimismo sobre su propio poder, la búsqueda de instancias de diálogo con las instituciones de gobierno, la distribución de recursos y la necesidad de incorporación de jóvenes en el sector.

## 5. A modo de balance

Con la intención de comparar reflexivamente los resultados de los casos presentados, teniendo en mente otros estudios en municipios de otras provincias, se hace un balance general.

La primera pregunta para analizar y entender las respuestas de los actores frente a la planificación territorial, debe ser ¿de qué factores dependen? Para buscar esos factores, los marcos de referencia pueden ser amplios y complejos pero siempre se fluctúa entre un pensamiento propio, unas alternativas posibles y las circunstancias de la realidad cotidiana que interpone sus obstáculos. Una respuesta elemental sería que, en una instancia participativa tenemos el que convoca, el mensaje y el que recibe el mensaje.

Otra pregunta sería, conociendo las condiciones geográficas e institucionales ¿se pueden prever o canalizar las respuestas de los actores? Pues ya se ha manifestado que, ante propuestas semejantes se suelen obtener respuestas diferentes. En este sentido se puede ampliar el esquema elemental para dar lugar, no sólo al mensaje específico sino también al contexto en el que se formula el mismo y al contexto particular en que se insertan los actores. Se visualizan, al menos tres criterios iniciales: 1) procedencia de la iniciativa (institución o sector social convocante), 2) información e intereses que poseen los actores (en lo cual juegan un papel fundamental las redes de actores que facilitan la circulación del conocimiento), 3) identificación con las propuestas (hasta dónde los actores se sienten parte de la problemática en cuestión).

Tomando los tres criterios en forma simultánea, se van abriendo las posibilidades en un abanico de hasta 27 posibles respuestas. En efecto, la iniciativa puede ser municipal,

científica o comunitaria/espontánea. A su vez, los actores pueden tener intereses elementales de subsistencia, pueden tener fuertes motivos económicos/políticos, o bien ser actores abocados sólo al bien común. Otra diversificación muy importante se puede prever al proponer los temas de participación a la población.

## Conclusión

La aplicación de estrategias de participación es ineludible en las actuales prácticas de planificación. Así lo indican tanto los marcos conceptuales como las aplicaciones realizadas en ámbitos locales específicos.

En esta apretada exposición se ha querido demostrar que, ante un marco de referencia provincial semejante, las respuestas particulares del municipio están mejorando pero la mayoría requieren recorrer un paulatino camino de construcción propia, empezando por el manejo de la información territorial, pues es lo que otorga seguridad a los agentes municipales locales y permite fortalecer la confianza desde la comunidad local.

## Referencias bibliográficas

- BATTRAM, Arthur (1998), *Navegar por la complejidad*. Barcelona, Granica, 265 p.
- BOURDIEU, Pierre (2000), *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires, Eudeba, pp 65-73.
- BOZZANO, Horacio (2010), "Territorios posibles. Red Latinoamericana de Entendimiento, Inteligencia y Desarrollo Territoriales", en: *Conference ITGO Intelligence Territorial Grand Ouest Universités de Nantes et de Rennes*, MSH, CNRS 24, 25 et 26 Mars, dans le cadre de la Réseau Européene d'Intelligence Territoriale ENTI
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2000), *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Barcelona, Desclée, Derechos Humanos y Desarrollo, pp. 310-391
- MOLINA, G. (coord.) y ot. (2008), *Territorio y Gestión municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*. Mendoza, INCIHUSA – CONICET
- MOLINA, G. y Rosa SCHILAN (2011), "Proceso de planificación participativa en el municipio de Rivadavia, Mendoza". IV Simposio Internacional de Investigación, San Salvador de Jujuy, DASS ,Univ. Católica de Santiago del Estero, pp 591-604

## XI INTI International Conference La Plata 2012

Equipo TAG Territorios Posibles UNLP-CONICET y Universidades asociadas del GDRI  
Groupe de Recherche CNRS INTI International Network of Territorial Intelligence  
Instituto IdhICS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

MOLINA, GLADYS (DIR.) (2010), *MUNICIPIO GENERADOR DE PROYECTOS DE DESARROLLO. INFORME FINAL, RIVADAVIA Y GENERAL ALVEAR*. MENDOZA, U.N.CUYO, SECRETARÍA DE RELACIONES INSTITUCIONALES Y TERRITORIALIZACIÓN (INÉDITO)