

# El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial.

## Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina<sup>1</sup>.

The role of citizen participation in territorial development.

Issues to take into consideration in the current COVID 19 pandemic. Case of study: Mendoza, Argentina.

*Guardamagna<sup>2</sup>, Melina; Reyes, Malena Lucía<sup>3</sup>*

[meliguardamagna@gmail.com](mailto:meliguardamagna@gmail.com), [malenaluciareyes@gmail.com](mailto:malenaluciareyes@gmail.com)

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) – Centro de Estudios de Innovación Institucional-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo

Enviado 1/10/2020 – Aceptado 24/11/2020

Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes (2020). "El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina". En *Proyección: estudios geográficos y de ordenamiento territorial*. Vol. XIV, (28). ISSN 1852 -0006, (pp. 113 - 140). Instituto CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza

<sup>1</sup> El presente artículo se enmarca en los siguientes proyectos de investigación: «Políticas públicas y desarrollo territorial: aportes teórico-metodológicos para la construcción de instrumentos de evaluación de procesos participativos en el nivel local de gobierno en América Latina». Secretaría de Investigación, Internacionales y Posgrado. UNCuyo. Resolución N° 2170/19: En ejecución (2019-2020). PICTO 2016 – 0051: «¿Hacia un (des)ordenamiento territorial? La Implementación de las políticas vinculadas al desarrollo territorial en Mendoza». Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y UNCuyo. Disposición N° DI-2016-11-E-APN-FONCYT#MCT. En ejecución.

<sup>2</sup> Melina Guardamagna es Directora del Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII) UNCuyo / CONICET. La Dra. Guardamagna es investigadora de CONICET y docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y del Doctorado de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la UNCuyo, Argentina. Correo electrónico: «[meliguardamagna@gmail.com](mailto:meliguardamagna@gmail.com) ; [mguardamagna@mendoza-conicet.gob.ar](mailto:mguardamagna@mendoza-conicet.gob.ar)»

<sup>3</sup> La Lic. Reyes es becaria CONICET y cursa actualmente el mencionado doctorado. Correo electrónico: «[maleluciareyes@gmail.com](mailto:maleluciareyes@gmail.com)»

*Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes* | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

### Resumen (200 palabras)

El presente trabajo es parte de la línea de investigación que venimos desarrollando desde el Centro de Estudios de Innovación Institucional de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina (CEII – UNCuyo /CONICET), a partir de los enfoques del análisis de políticas públicas, el desarrollo territorial y la participación ciudadana. En la experiencia de la política de ordenamiento territorial en Mendoza, a lo largo de los últimos 10 años, son varias las instancias participativas que se han implementado, con diversas características y resultados. A partir del análisis de las mismas y de un exhaustivo relevamiento bibliográfico, en este artículo, nos proponemos aportar una reflexión crítica en torno a los desafíos que surgen del diseño y la implementación de políticas públicas participativas orientadas al desarrollo territorial. Fundamentalmente, en el contexto generado por el COVID-19 donde uno de los retos que la nueva normalidad nos plantea es cómo pensar y repensar el involucramiento ciudadano en pos del logro de un desarrollo territorial con inclusión social y equidad socioambiental en Argentina, la región y el mundo.

**Palabras clave:** Políticas públicas; desarrollo territorial; participación ciudadana; ordenamiento territorial.

### Abstract

This article is part of a line of research that has been developed by Centro de Estudios de Innovación Institucional -Institutional Innovation Studies Centre- (CEII-UNCuyo), Argentina, on the basis of the theoretical approaches of public policies, territorial development and citizen participation. The experience of territorial planning policy in Mendoza started 10 years ago and has included several participatory processes which has been implemented with a diversity of characteristics and results. Starting from the analysis of these experiences, as well as a thorough literature review, in this article we aim to provide a critical reflection regarding the challenges arising from the design and implementation of participatory public policies focused on territorial development. Fundamentally, in the context generated by the COVID-19 where one of the challenges posed by the new normality is how to think and rethink citizen involvement in order to achieve territorial development with social inclusion and socio-environmental equity in Argentina, the region and the world.

**Key words:** Public policies-territorial development-citizen participation-territorial planning.

*Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes* | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

## Introducción

La situación de pandemia que transitamos, junto al período post-pandemia que se avecina, está dejando en evidencia altísimos niveles de desigualdad en el acceso a derechos y recursos entre quienes habitan el planeta; el agotamiento de un modelo de desarrollo y crecimiento económico intensivo y globalizado, impuesto por lógicas mercantilistas del mercado y sus gravísimas consecuencias ambientales; junto al desconocimiento, por parte de las gestiones gubernamentales, de las especificidades propias de cada territorio y sus actores para dar respuestas apropiadas a las necesidades que la situación genera en cada uno de ellos.

En este escenario, el Estado y la reconfiguración del vínculo con la ciudadanía, vuelven al centro de la escena, con nuevos desafíos, oportunidades y limitaciones. Muchas de ellas relacionadas a la expansión e incorporación de TICs a la vida cotidiana y a las gestiones gubernamentales. Lo que tanto la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020) y autores como Oszlak (2020) vienen analizando desde el concepto de Estado Abierto.

En consonancia, el objetivo del presente trabajo es aportar a la reflexión teórica y metodológica en torno a la implementación de mecanismos de participación ciudadana, presenciales y digitales, en políticas públicas. Y especialmente en aquellas destinadas al desarrollo del territorio, entendiendo que no es posible pensar en el desarrollo territorial sin involucramiento ciudadano. Para la teoría del desarrollo endógeno la participación está indisolublemente ligada al mismo, ya que la comunidad local debe ser parte del proceso para garantizar el éxito y la sustentabilidad. De esta forma, desarrollo territorial y participación son entendidos como dos ejes inseparables (Pragier, 2009).

Estas reflexiones son producto de la revisión de la bibliografía, de los estudios de caso realizados en la provincia y municipios, y de los múltiples intercambios y discusiones que a lo largo de siete años el equipo del Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII) de la Universidad Nacional de Cuyo (Argentina) / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) ha desarrollado en el marco del estudio de la política de ordenamiento territorial en Mendoza.

En la provincia, en términos generales podemos decir que, en el contexto de pandemia, los mecanismos de participación ciudadana previstos en el marco de las políticas de desarrollo territorial han sido suspendidos, salvo dos excepciones<sup>4</sup>. Esto

---

<sup>4</sup> Nos referimos a los municipios de Malargue y Guaymallén que han convocado para los meses de Octubre y Noviembre respectivamente Audiencias Públicas vía zoom y presencialidad acotada para la aprobación de sus Planes Municipales de Ordenamiento Territorial.

*Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes* | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

ocurre en una coyuntura donde la crisis sanitaria enfrentó a los gobiernos locales con falencias y falta de capacidades, en términos de avances tecnológicos. Lo que evidencia además una realidad heterogénea hacia el interior del territorio provincial, donde parecería prevalecer el centralismo de las áreas metropolitanas sobre las periféricas, en la disposición de recursos y el desarrollo de capacidades. Realidad que se repite, con diversas particularidades, en otros territorios locales, provinciales y nacionales de la región.

En consecuencia, el interrogante que guía nuestro trabajo hace referencia a: *¿Desde dónde y cómo pensar, en el contexto de pandemia y post-pandemia, políticas participativas para el desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible de los territorios?*

Nuestros supuestos de investigación indican que para lograr instancias genuinas de participación ciudadana, en el marco de los procesos de desarrollo territorial, es necesario: primero, realizar dichos procesos de forma sistemática y con rigurosidad metodológica a fin de garantizar un involucramiento real, plural, equitativo y sostenido en el tiempo de la ciudadanía, principalmente de los beneficiarios de la política. Segundo, generar y fortalecer las bases institucionales que permitan el diseño e implementación de políticas participativas. Tercero, propiciar las capacidades estatales necesarias para enfrentar los nuevos desafíos que surgen de la situación de pandemia y el uso de la tecnología como un elemento central a tener presente en relación a las brechas de acceso, género, sociales y territoriales.

Para responder a este interrogante y corroborar estos supuestos, a lo largo de este trabajo, repasaremos críticamente el vínculo entre políticas públicas orientadas al desarrollo territorial y la participación ciudadana; el lugar de la misma en el contexto de la pandemia y post-pandemia en pos de la consecución de un desarrollo territorial inclusivo, equitativo y sostenible; cómo la experiencia y situación actual de la provincia de Mendoza y sus municipios, en relación a estas temáticas, puede aportarnos elementos para pensar las limitaciones y oportunidades de los desafíos, que en este sentido, se aproximan.

### **Políticas públicas para el desarrollo del territorial**

La reflexión teórica y metodológica en torno a la implementación de mecanismos de participación ciudadana en políticas orientadas al desarrollo territorial, requiere, en primer lugar, explicitar cuáles son los posicionamientos desde los cuales entendemos los conceptos centrales de nuestro trabajo. Tal como sostienen Hickey y Mohan (2014) la participación debe ser ideológicamente explícita y estar ligada a una teoría coherente del desarrollo.

*Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes* | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

Esto es importante porque en el marco de estos proyectos participativos, muchas veces se recurre a los mismos conceptos, aunque sean completamente distintos. Desde aquí podemos identificar un gradiente que va, apelando a discursos similares, desde proyectos circunscriptos al ideario del neoliberalismo, donde las nociones de ciudadanía, sociedad civil y participación expresan una intención despolitizadora e invisibilizadora de conflictos, a otros más cercanos al logro de la equidad socio-territorial y la sustentabilidad ambiental (Danino, Olvera y Panfichi, 2005).

En consecuencia, la forma en la que se diseñan, implementan y evalúan los procesos de participación ciudadana, está directamente relacionada a las características de la política pública en el marco de la cual estos se piensan -nos referimos al tipo de política que se trata; el nivel de gobierno en el cual se va a implementar; los actores, recursos y encuadre institucional de la misma, etc.-. Esto es así porque las políticas públicas son la expresión fáctica de la relación Estado-sociedad; es allí, en cada una de estas materializaciones, donde se abren los espacios de participación para las y los ciudadanos.

Las políticas de desarrollo territorial son intrínsecamente participativas porque tienen que ver con la conformación social, económica y política del territorio. El desarrollo territorial, en este sentido, se define como un proceso de transformación. A través de la organización y dinamización del territorio y de la puesta en marcha de metodologías dinámicas, flexibles y, agregamos nosotras, participativas para la organización social, pretende: alcanzar un alto grado de innovación y crecimiento económico sustentable; lograr altos niveles de capital social y cultural, reduciendo los niveles de pobreza y fomentando la inclusión y el mejoramiento de la calidad de vida (Sili, 2005; Albuquerque, 2004; Schejtman, 2004; Escobar, 2014)

Respecto a las políticas públicas, adherimos a la definición de Aguilar Villanueva (2009) por considerar que abarca todos los elementos de la política y se posiciona desde una visión participativa de la misma al incluir y priorizar la articulación entre diversos actores para la resolución de problemas públicos. Una política pública es:

Un conjunto de acciones (secuencia, sistema, ciclo) estructuradas de modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales; que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (Aguilar Villanueva; 2009: 14).

*Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes* | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

Esta conceptualización se enmarca en el enfoque procesual clásico o heurístico por etapas, desarrollado por Lasswell (1956); Jones (1970); Anderson (1975) y retomado por Aguilar Villanueva (1992; 2019); Pérez Sánchez (2005); Parsons (2007); Subirats (2008); Sabatier (2010); Harguindéguy (2015), y en Argentina por Oszlak y O'Donnell (1976); Oszlak (1981); Acuña y Repetto (2009), entre otros. El mismo divide el proceso de políticas en una serie de fases o etapas que generalmente se componen de: la definición de la agenda; la formulación o legitimación de políticas; la implementación y la evaluación. En cada una de ellas se analizan los factores, actores, recursos y normas que afectan el proceso dentro de cada etapa.

Este abordaje del desarrollo del territorio, desde el enfoque de las políticas públicas nos permite adentrarnos al debate actual en torno a cuál es y/o podría ser la nueva agenda del desarrollo territorial en la etapa de pandemia y, principalmente, post-pandemia. Teniendo en cuenta, tal como advertíamos al inicio de este trabajo, que las principales causas asociadas al escenario que transitamos tienen que ver con el agotamiento de un modelo de desarrollo que ha exacerbado desigualdades, inequidades y crisis climática en el mundo, pero particularmente en América Latina, que continúa siendo la región más desigual (PNUD, 2019)<sup>5</sup>.

En este sentido, las innovaciones públicas y democráticas, de las que tanto se habla por estos días, tendrían que orientarse, siguiendo los lineamientos que Albuquerque, Costamagna y Ferraro (2008) y Albuquerque (2020), a propiciar políticas tendientes a garantizar la producción de bienes esenciales; promocionar la justicia social; la inclusión de las y los más débiles, incorporando la perspectiva de género como un componente esencial de las mismas -agregamos nosotras-; la responsabilidad del Estado y la lucha contra la corrupción, principalmente. Para ello, es prioritario asegurar el acceso a los servicios básicos fundamentales para las personas (la salud, por ejemplo) y el medio ambiente en cada territorio.

Particularmente, para la provincia de Mendoza, este es un gran desafío. Aunque somos conscientes de que las problemáticas se repiten, con diversas particularidades, a lo largo del territorio nacional y regional. El crecimiento de la población en los últimos años se ha visto acompañado de problemas tales como: el incremento de los conflictos socio-territoriales y ambientales por la expansión no planificada de las áreas urbanas sobre zonas agrícolas en los oasis de riego; procesos de segregación socio-espacial; nuevas desigualdades en la estructura social; precarización laboral;

<sup>5</sup> De acuerdo al Informe sobre Desarrollo Humano 2019 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), América Latina es la región del mundo que registra mayor desigualdad de ingresos, donde el 10% más rico concentra una porción de los ingresos mayor que en cualquier otra región (37%). Mientras, el 40% más pobre recibe la menor parte (13%).

**Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes** | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

emergencia de nuevos espacios cada vez más polarizados; es decir, más homogéneos hacia su interior y heterogéneos hacia el exterior, como lo evidencia el exponencial aumento de conjuntos inmobiliarios privados; junto a la necesidad de diversificar la estructura económica de la provincia. Todo esto favorecido por problemas de coordinación entre niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y entre poderes públicos y privados en la gestión territorial (PICTO 2016 – 0051. ANPCyT y UNCuyo).

**Gráfico N°1: Servicios e infraestructuras básicas fundamentales**



Fuente: Alburquerque, 2020

En este contexto, uno de los principales retos que se nos plantea, es reconocer e incorporar a las políticas públicas, las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales que conforman el territorio y constituyen la identidad de quienes lo habitan. Para ello, es necesario y prioritario pensar el desarrollo territorial como un proceso participativo, a lo que Alburquerque (2020) se refiere como la construcción de una gobernanza territorial.

### **La participación como componente central en el debate del desarrollo territorial actual**

*... "es necesario recordar que la participación efectiva de los actores territoriales es un tema crucial, ya que sin esa participación no es posible abordar la agenda de reconstrucción económica, social, ambiental, sanitaria e institucional que se precisa frente a la pandemia..." (Alburquerque, 2020: 3).*

*Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes* | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

En las últimas décadas, en el medio de fuertes críticas a los formatos más clásicos de las democracias representativas, frente a los procesos de ampliación de derechos y el concomitante crecimiento de las demandas de la sociedad civil, la participación ciudadana aparece como un componente central de las innovaciones institucionales de las gestiones gubernamentales -de hecho, es uno de los pilares del Gobierno Abierto (Nasser, Videleff y Tognoli, 2020).

La incorporación de instancias participativas es cada vez más frecuente en diversas políticas, planes, programas y proyectos, tal como lo demuestran las políticas orientadas al desarrollo territorial. El continente americano es un claro ejemplo de ello, donde cada país evidencia distintos niveles de avances en la institucionalización de la participación, que van desde meras instancias informativas y consultivas hacia formatos de cogestión. Entre los cuales, algunos como Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay cuentan con leyes específicas que regulan la participación y sus mecanismos, mientras otros, como Argentina, México, Chile, los reconocen y reglamentan dentro de otras normas sobre diversas temáticas.

En el marco de estos debates por la profundización de la democracia y sobre el diseño institucional, el contexto de pandemia y las medidas adoptadas para su mitigación también han impactado en la implementación de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana. En algunos casos avanzando hacia su digitalización y en otros limitando su continuidad.

¿Qué entendemos, entonces, por participación ciudadana? Más allá de tratarse de una noción ambigua y, por momentos imprecisa (Serra Vázquez, 2008; Oszlak, 2009), definimos a la participación como un modo de relación entre el Estado y la sociedad civil que involucra al público en la toma de decisiones, a través de diversos mecanismos instituidos intencionalmente por el gobierno (Beierle, 1998). Es decir, con el objetivo de consultar, gestionar y retroalimentar acciones de interés común, la participación conlleva una implicación por parte de los ciudadanos, empresas, organizaciones no gubernamentales y otros sectores sociales que se encuentran fuera de la esfera del poder político-institucional. En esta línea, la participación es entendida como “una actividad social de connotación política que implica organización” (Ruvalcaba Gómez, 2019: 66) orientada a propiciar nuevas formas de gestión pública y mejorar la legitimidad y calidad de las políticas públicas.

El concepto que aquí adoptamos, pone la atención sobre los canales institucionalizados de participación, desde la esfera estatal, sin desconocer la existencia de instancias participativas no institucionalizadas, como las que se



*Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes* | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

impulsan, desde abajo hacia arriba, desde los movimientos sociales, pero que no son objeto de estudio del presente trabajo.

Dentro de la participación institucionalizada, encontramos, por un lado, órganos de participación y por el otro, procesos participativos. “Los órganos de participación son espacios estables de participación que, con una composición determinada - habitualmente en forma de consejo-, actúan como espacios consultivos de forma permanente sobre las políticas desarrolladas en un determinado ámbito temático o territorial” (Parés, 2009: 23). En la política que analizamos, orientada al desarrollo territorial en Mendoza, un ejemplo de ello es el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) (Art 40, Ley 8051/09). Por su parte, los procesos participativos son “formas de participación institucional que se desarrollan durante un determinado período de tiempo para implicar a la ciudadanía en la elaboración de un proyecto, un plan o una política concreta” (Parés, 2009: 23). Dentro de la misma política, encontramos instancias participativas que la Ley 8051/09 define para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial, como son los talleres diagnósticos, la consulta pública y la audiencia pública (Capítulo 8, Ley 8051/09).

A su vez, autores como Avritzer y Ramos (2016), Guillen, Sáenz, Badii y Castillo (2009), Ziccardi (2004), Font (2001), Dalh y Tufte (1973), entre otros, analizan la escala de lo local por su tamaño territorial y poblacional como el espacio propicio para la participación. Mirada que venimos reconociendo en estudios previos (Guardamagna y Hernández Boniventos, 2020; Guardamagna, Reyes y Vogel, 2019), al analizar que, por lo general, la escala local de gobierno es la que presenta mayores facilidades para generar un vínculo más próximo entre Estado y ciudadanía, aunque también es donde encontramos mayores debilidades en cuanto a las capacidades y recursos para desarrollarlo.

Sea cual sea la escala de la participación, donde el uso de tecnologías digitales podría desempeñar un papel esencial a la hora de intentar favorecer el salto desde el nivel local al provincial y nacional (Allegretti, 2017), los diseños participativos de políticas públicas presentan diversas posibilidades para incrementar la capacidad democratizante de las acciones gubernamentales. Elemento central que se pone en juego en la discusión en torno a las debilidades que presentan los clásicos formatos de la democracia representativa. Siguiendo las palabras de Boaventura de Sousa Santos, “la democracia representativa perdió las escasas capacidades distributivas que pudo llegar a tener” (2004: 40). Los ricos son cada vez más ricos, mientras las tasas de

*Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes* | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

pobreza e indigencia crecen de forma sostenida. Realidad que se acrecienta aún más a partir de la pandemia<sup>6</sup>.

En este contexto, la participación ciudadana, presencial y digital, protagoniza la escena del debate teórico y metodológico. Estos espacios parecen contar con virtudes de las que la democracia representativa carece: ofrecen una relación más próxima al nuevo tipo de ciudadano, más informado y globalizado, que desea participar mediante instrumentos no tan jerárquicos, disciplinados y globalizadores como los partidos políticos, sino con otro tipo de organización más horizontal y con una voluntad de actuación más parcial -movimientos sociales, ONGs, Tercer Sector- (Budge, 1996). Posibilitan además, un mayor grado de legitimación de las acciones de gobierno; pueden contribuir a la eficacia en el manejo de los recursos públicos; la educación democrática y la cultura política de la comunidad (Asier Blas y Pedro Ibarra, 2006). En consecuencia, buscan alentar el fortalecimiento de la democracia a través de una relación más directa entre representantes / representados y su demanda para reducir los altos niveles de desigualdad socio-económica y política.

En definitiva, la participación ciudadana en las políticas públicas implica que los decisores tomen en cuenta, a través de diversos mecanismos, las preferencias y las opiniones de los ciudadanos, convirtiéndolos en actores de los procesos de formulación e implementación de las mismas. Esto supone, generar e institucionalizar mecanismos e instancias para que la sociedad pueda incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas.

Superado el debate entre democracia representativa / democracia participativa (Plotke, 1997; Urbinati, 2000; 2003; Avritzer y Sousa Santos, 2003; Arditi, 2004; Saward, 2006; Avritzer, 2007; Warren y Urbinati, 2008; Peruzzotti, 2010; Rosanvallon, 2009 y 2011), pensando en su complementariedad y aportes mutuos, aparece aquí un nuevo reto para el Estado, sobre todo a la hora de pensar un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible de los territorios. La construcción colectiva de políticas públicas es un proceso político complejo, cuyos actores e instituciones cuentan con recursos asimétricos para hacer prevalecer sus intereses.

Una de las principales cuestiones que pone en evidencia dichas asimetrías es el acceso a la información, relacionado a la demanda de mayores niveles de transparencia en la gestión gubernamental y el grado real de apertura de las instancias participativas.

<sup>6</sup> De acuerdo a las estimaciones de la CEPAL y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en 2020, producto de la crisis provocada por la pandemia del COVID-19, la población en condiciones de pobreza extrema en América Latina y el Caribe podría llegar a 83,4 millones de personas, lo que significa un aumento de la pobreza extrema de 16 millones de personas con respecto al año anterior (NU. CEPAL-FAO, 2020).

*Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes* | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

Si tenemos en cuenta que los recursos que un ciudadano promedio puede dedicar a la vida política son finitos (Font y otros, 2012), la forma en la que accede a la información y que, a su vez, está sea accesible y entendible, para los diversos públicos, es un factor central en el éxito o fracaso de la instancia participativa. Es imprescindible que los ciudadanos accedan a la información en forma rápida, completa y sencilla: “La información se convierte en prerrequisito para que la participación sea posible. Pero no sólo es la capacidad de brindar buena información sino la forma de transmitirla. Lo que también se relaciona con la forma en que los conocimientos expertos son presentados y percibidos dentro de la sociedad” (Aitken, 2010: 262).

El desigual acceso a la información repercute además en la mayor o menor capacidad de influencia de ciertos actores, sus demandas e intereses y la posibilidad de proponer e imponer sus visiones de los problemas a resolver. Lo que facilita el surgimiento de lo que Canto Chac denomina como élites participativas:

“La formación de élites participativas que sesgan la participación; genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas; se vuelve ocasión de captura de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales; sesga las preferencias del universo de usuarios hacia la de los participantes; propicia la informalización de la política al abrir canales alternos a los de la representación institucionalizada; limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas; disminuye la confianza hacia las instituciones representativas” (Canto Chac, 2014: 19).

Sumado a lo cual, en el escenario actual que plantea el COVID-19, esta situación se ve agravada o mayormente evidencia a través de las desigualdades en el acceso a internet, paso fundamental, principalmente en territorios urbano marginales, de interfaz urbano-rural y rurales, para cerrar brechas digitales y garantizar el acceso a información y derechos. Como otros recursos simbólicos o culturales presentes en la sociedad, el acceso a las nuevas tecnologías está desigualmente repartido entre zonas geográficas (rurales y urbanas), y grupos sociales y económicos (Galperín, 2004).

Tal como sostiene Ford: “la conectividad es la clave para el desarrollo de los Estados. Si no hay conectividad no se puede hablar de transformación digital, ni de los procesos de cambio que se dan en el ámbito democrático, mediante la e-participación. Los Estados cada vez enfocan más sus políticas públicas a impulsar el mayor acceso a Internet por los beneficios y el impacto positivo que esto genera en las poblaciones atendidas” (2019: 45). Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de la Resolución 16/4 del Consejo de Derechos Humanos en 2011, reconoce el

*Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes* | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

acceso a Internet como un derecho humano básico. De esta forma reafirma su carácter global como fuerza para acelerar el progreso hacia el desarrollo y advierte su relevancia como una herramienta importante para el desarrollo económico y social y, por lo tanto, para el ejercicio de los derechos humanos. En este sentido, solicita a los Estados que promuevan y faciliten el acceso a Internet, así como adoptar las medidas y políticas necesarias en pos de cerrar las múltiples formas de la brecha digital (Marín, Creus y Zeballos (2013). En Argentina, la norma que declara como servicio público y esencial a las tecnologías de la información y la telecomunicación (Decreto 690/2020) y el Plan Conectar (Setiembre, 2020), persiguen este objetivo.

Por otro lado, la complejización de los problemas públicos y el involucramiento de nuevos actores a través de formatos más horizontales, participativos y transparentes, que incorporan el uso –intensivo de tecnologías, requieren que las agencias estatales cuenten y/o tengan la posibilidad de desarrollar capacidades<sup>7</sup> que permitan una institucionalidad y una estatalidad potente y cualificada (Guardamagna, Reyes y Vogel, 2019).

La planificación participativa de políticas y la instrumentación de este tipo de mecanismos requiere capacidades estatales específicas, de las que muchas gestiones, sobre todo en el nivel municipal, carecen. Se evidencian obstáculos de tipo cultural, institucional, legal y organizacional que dificultan la implementación continua de procesos y órganos de participación ciudadana presencial y digital.

Para superar estas limitaciones, se requieren adecuaciones de los marcos jurídico-normativos y de los aparatos gubernamentales, donde las innovaciones tecnológicas, sean pensadas como instrumentos para el empoderamiento y el involucramiento ciudadano. Es decir, hacer un uso coherente de las tecnologías, recurriendo a ellas no como un fin en sí mismo, sin propósitos claros ni valores, sino como instrumentos que nos permitan un involucramiento efectivo de los actores territoriales para pensar otro modelo de desarrollo.

A partir de estas reflexiones, analizamos a continuación la situación actual, en la provincia de Mendoza, de las políticas participativas orientadas al desarrollo del territorio.

---

<sup>7</sup> Entendemos a la capacidad estatal como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente. Aptitud que se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores denominados componentes de capacidad estatal, entre los que se encuentran sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad y sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros” (Bertranou, 2015: 39).

*Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes* | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

## La participación ciudadana en las políticas de desarrollo territorial en Mendoza

### *La participación presencial y digital en el proceso de implementación de la política de Ordenamiento Territorial*

Tal como mencionábamos en la introducción de este trabajo, el estudio de la política de ordenamiento territorial en Mendoza ha sido objeto de trabajos anteriores (Guardamagna y Cueto, 2015; Guardamagna, 2016; Ballabio y Reyes, 2016; Guardamagna, 2017; Guardamagna y Reyes, 2019; Guardamagna, Reyes y Vogel, 2019; Guardamagna y Bonivento, 2020; Guardamagna, Reyes y Vogel, 2020) en los que concluimos que las instancias participativas han sido múltiples y se han cumplido, en lo formal, tal como la Ley 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (2009) las prescribe.

Siguiendo la secuencia de implementación de la política, a partir de la sanción del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) (Ley N° 8999), en agosto de 2017, comenzó el plazo para que los municipios realicen sus planes de ordenamiento territorial. El avance, hasta ahora, ha sido muy dispar. Mientras algunos municipios comenzaron a trabajar la temática desde la sanción de la Ley 8051 en el 2009, otros aún no tienen avances informados ante la autoridad de aplicación. En orden cronológico, de los 18 municipios que conforman el territorio provincial, a fines de 2018 se aprobó el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT) de Godoy Cruz; a principios de 2019 los de Luján de Cuyo, Lavalle y Las Heras; en el mes de mayo el de Capital; siguiendo los de Santa Rosa, Maipú y finalmente en diciembre el de Junín. Son ocho los municipios que hasta el momento han sometido su plan a Audiencia Pública y cuatro de ellos lo han convertido en ordenanza, es decir, que sólo la mitad tiene fuerza de ley.

Para arribar a los mismos, si bien la Ley 8051/09 plantea que “se adoptarán criterios uniformes en la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, proponiendo a través de una reglamentación específica la utilización de un lenguaje común” (Art. 11), cada ejecutivo municipal recorrió un camino particular. En los hechos, la normativa y los decretos reglamentarios sólo otorgan algunas pautas básicas para su elaboración. Mientras, la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, que tiene a su cargo la política de Ordenamiento Territorial en el ámbito provincial (Art. 41. Ley 8051/09), no estableció pautas ni realizó capacitaciones específicas sobre la metodología para desarrollar las diferentes fases de los planes municipales<sup>8</sup>. Como afirmábamos: “los

<sup>8</sup> Para la elaboración de los PMOT, la Agencia, designó un tutor para cada municipio. Sin embargo, de las entrevistas a funcionarios municipales surge que este rol fue variando en cada caso, con diversos niveles de involucramiento y asistencia técnica. La UNCuyo, por su parte, realizó un taller de capacitación para los planes municipales en mayo de

*Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes* | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

municipios avanzan resolviendo la ordenación de sus territorios de forma heterogénea y sin coordinación entre ellos y con el nivel provincial” (Guardamagna y Reyes, 2019:1026). La heterogeneidad en los PMOT así lo demuestra.

En consecuencia, al analizar los procesos participativos instrumentados en cada territorio local encontramos diversas estrategias metodológicas implementadas. Las mismas se sintetizan en la Tabla 1, en la que también incorporamos a la desarrollada en el ámbito provincial:

Del análisis de la Tabla 1 surge que las metodologías participativas utilizadas, fundamentalmente de tipo cualitativas, si bien fueron diversas, coinciden en utilizar y priorizar técnicas conversacionales o grupos focales; ese el caso del PPOT y de los PMOTs de Godoy Cruz, Las Heras, Lavalle y Santa Rosa. Estrategia que se complementó principalmente con el mapeo colectivo. En el caso de Maipú, Luján de Cuyo y Junín la técnica que se implementó fue la del cuestionario o encuesta presencial, dejando así, menor espacio al tiempo para el intercambio de ideas.

De los casos relevados, el único que implementó una metodología participativa mixta – instancias presenciales y digitales- para el desarrollo de la etapa diagnóstica, fue la Ciudad de Mendoza. Entre 2017 y 2018, se realizaron más de 80 reuniones presenciales con vecinos. En el plan se sostiene que “las reuniones presenciales consistieron en instancias de menor escala convocadas para tratar temas específicos que difícilmente pueden abordarse con profundidad en los espacios digitales” (Municipalidad de Ciudad de Mendoza, PMOT, 2019: 314,351). Sin embargo, existen discrepancias con los dichos de los funcionarios entrevistados, quienes sostienen que estas reuniones no se convocaron desde el área a cargo del Ordenamiento Territorial, sus integrantes tampoco participaron de las mismas, ni se utilizaron como material para el diagnóstico territorial realizado (Entrevista a miembro del equipo permanente del PMOT de Ciudad, 08/08/19).

Estas instancias, de acuerdo a lo que se afirma en el PMOT, se habrían complementado, desde el mes de agosto de 2018 hasta febrero de 2019, con la apertura de una plataforma digital de participación, a través de la cual se realizaron 4 encuestas, 22 debates y se recogieron más de 40 de propuestas de los ciudadanos (Municipalidad de Ciudad de Mendoza, PMOT, 2019: 314,351). En el PMOT no se especifica el contenido de las mismas ni las temáticas abordadas, tampoco la cantidad de ciudadanos que participaron en las diferentes instancias.

---

2018, donde brindó a los representantes municipales una serie de recomendaciones y herramientas para el proceso de planificación. El mismo fue de asistencia opcional por lo que no estuvieron presentes la totalidad de los municipios.

*Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes* | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

**Tabla 1. Metodologías participativas seleccionadas**

Unidad territorial	Criterios de organización de talleres	Técnicas	Instrumentos
Provincia de Mendoza	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por zonas: este, sur, metropolitana y Valle de Uco</li> <li>- Por subsistemas: socio-económico y físico-biológico (no del político-institucional)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Técnica Conversacional</li> <li>- Cartografía Participativa con Sistema de Información Geográfico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentación de diagnóstico</li> <li>- Guía de pautas para coordinadores (incluyó capacitación previa)</li> <li>- Mapas por mesas de trabajo</li> </ul>
Las Heras	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Talleres por Distrito (se realizaron 15 talleres)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Técnica Conversacional a partir de preguntas disparadoras, identificando problemas y fortalezas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentación de diagnóstico</li> <li>- Urna de sugerencias</li> <li>- Mapa digital con zoom</li> <li>- Mapas por distrito</li> </ul>
Ciudad de Mendoza	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se convocaron talleres específicos para la validación del diagnóstico territorial y modelo deseado</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plataforma participativa digital</li> </ul>
Godoy Cruz	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Talleres participativos organizados según los distritos electorales del municipio (8)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Técnica Conversacional</li> <li>- Cartografía Participativa con Sistema de Información Geográfico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentación de diagnóstico</li> <li>- Guía de pautas para coordinadores</li> <li>- Mapas por mesas de trabajo</li> </ul>
Lavalle	<p>Talleres externos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Talleres con la comunidad: "Foros Participativos".</li> <li>2. Talleres en colegios secundarios</li> <li>3. Talleres con estudiantes de las tecnicaturas impartidas en el Departamento</li> </ol> <p>Talleres internos: Con el Consejo Deliberante y con el equipo de gestión municipal</p>	<p>Talleres externos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Árbol de problemas, debates, tormenta de ideas, mapeo colectivo.</li> <li>2. Charlas informativas, talleres participativos, confección y presentación de proyectos.</li> <li>3. Trabajos de campo y validación de diagnóstico territorial.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentación de diagnóstico</li> <li>- Mapas por mesas de trabajo</li> <li>- Afiches para el desarrollo de árbol de problemas</li> <li>- Fichas para presentación de proyectos</li> </ul>
Luján de Cuyo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Talleres por distritos (El municipio cuenta con 14 distritos y se realizaron 22 talleres)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Encuesta presencial en talleres</li> <li>- Espacio de debate</li> <li>- Encuesta domiciliaria (sólo Distrito de Chacras de Coria)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentación de diagnóstica de cada distrito</li> <li>- Guía metodológica para talleres con la comunidad</li> <li>- Cuestionario encuesta presencial y domiciliaria</li> </ul>
Maipú	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Talleres por distrito</li> <li>- Talleres sectoriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuestionario presencial en talleres</li> <li>- Mapeo colectivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentación del diagnóstico</li> <li>- Análisis FODA por cada subsistema</li> </ul>
Santa Rosa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Talleres de diagnóstico con actores clave</li> <li>- Taller de diagnóstico con la comunidad en general</li> <li>- Taller de Validación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupo Focal</li> <li>- Taller de Trabajo</li> <li>- Ranking</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentación de diagnóstico</li> <li>- Cuestionario por áreas temáticas</li> <li>- Mapas por mesas de trabajo</li> </ul>
Junín	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Talleres por distrito</li> <li>- Talleres con jóvenes en instituciones educativas</li> <li>- Reunión con Instituciones y Empresas Prestadoras de Servicio (Sectoriales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Encuesta presencial en talleres</li> <li>- Espacio de debate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentación de diagnóstica de cada distrito</li> <li>- Cuestionario encuesta presencial</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de observación participante, entrevistas, PMOT,s.

*Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes* | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

Tal como se evidencia, la implementación de estrategias mixtas, no necesariamente supone la complementariedad de las mismas. Lo cual conlleva el peligro de avanzar, tomando las palabras de Allegretti (2017), hacia un uso poco coherente de las tecnologías, lo que podría terminar debilitando la capacidad de muchos procesos participativos para establecer vínculos sociales y ahondar en el debate público. Respecto a lo cual el autor afirma:

“Este uso de las tecnologías, ha hecho que la participación se reduzca a una suma de apoyos individuales expresados con un clic desde ordenadores con acceso remoto a través de Internet (permitiendo a los ciudadanos expresarse sin encontrarse nunca). Incluso el hecho de que la tecnología permita mayor transparencia a través de datos abiertos muy a menudo ha resultado ser un espejismo puesto que muchas iniciativas de participación por vía electrónica ocultan cuidadosamente los resultados y datos financieros o se los lanzan a los usuarios de forma tan vehemente y excesiva impidiendo cualquier uso razonado a efectos de control social” (2017: 74).

Sumemos a esto, las limitaciones en el acceso asociadas a las características de cada territorio. Un ejemplo de ello, es lo sucedido recientemente en la Municipalidad de Malargüe. El gobierno estableció la realización de la Audiencia Pública del PMOT para el día lunes 07 de septiembre de 2020 vía plataforma digital zoom meetings (Decreto Municipal N°776). Esto provocó que organizaciones sociales, los colegios profesionales y la oposición, se opusieran a la misma, sosteniendo que difícilmente la población pueda expresarse y plasmar sus ideas bajo esta modalidad, debido a las características del territorio malargüino<sup>9</sup>.

A continuación, citamos algunos testimonios que evidencian la disconformidad frente a la modalidad propuesta: “No sólo se cuestiona la modalidad de la Audiencia sino también la metodología del plan ya que el mismo no ha sido participativo. Queremos saber cómo se han construido los diagnósticos y los modelos territoriales sin la participación de la comunidad” (Representante de la Asamblea por el Agua y el Ambiente en Radio Nacional, 2020). Uno de los representantes de los Movimiento de Puesteros del Sur afirma, “Imagínese que nosotros los puesteros vamos a estar participando en una Audiencia Pública por teléfono, me imagino a la gente yendo a una lomita a buscar señal” (Radio Nacional, 2020).

---

<sup>9</sup> Malargüe es el departamento más extenso (41.317 km<sup>2</sup>.) y uno de los menos poblados de la Provincia de Mendoza con alrededor de 30 mil habitantes. Es el único que no forma parte de la actividad más importante de la provincia, que es la vitivinicultura. Su actividad económica tradicional es la cría extensiva de ganado caprino y desde los años 90 es el principal productor de petróleo de Mendoza.



*Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes* | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

Frente a esto, una senadora de la oposición impulsó una moción para que el CPOT y la APOT diriman en el conflicto sobre la legalidad de la Audiencia Pública de modo virtual. Mientras, el Intendente afirma que “las audiencias nunca son instancias donde participe mucha cantidad de personas, de hecho, esto ha pasado en la historia de nuestro departamento” ... “yo creo que con esta modalidad virtual vamos a traspasar los 370 participantes, que es lo que admite la Sala Roja del Centro de Convenciones cuando se hace una Audiencia Pública presencial” (Radio Nacional, 2020). Finalmente, desde el Ejecutivo municipal se decidió prorrogar la fecha propuesta para el día 12 de octubre a las 10:00 hs. recurriendo a un esquema mixto, donde los ciudadanos que no tienen conexión a internet y viven fuera del casco urbano podrán presenciar la Audiencia que se realizará en el Polideportivo municipal, con un cupo máximo del 10% de su capacidad (Yañes, 2020).

En definitiva, en torno a los mecanismos de participación ciudadana-presenciales y/o virtuales-, definidos por la normativa en el marco de la política de Ordenamiento Territorial, se evidencia, por un lado, un cumplimiento formal de los mismos. Por el otro, un alto grado de heterogeneidad a lo largo de las diversas etapas en los procesos implementados en los niveles provincial y local de gobierno. Que, en varias ocasiones, además, no han tenido en cuenta las particularidades de los territorios para los que son pensados.

#### *El acceso a la información y la conectividad, aspectos centrales de la participación ciudadana actual*

En el proceso de implementación de la política de ordenamiento territorial en nuestra provincia aún quedan pendientes instancias que implican participación ciudadana: los talleres y audiencias públicas de los municipios restantes; las revisiones y actualizaciones del PPOT que según la normativa deben realizarse cada 5 años -se encuentra el plazo vencido-; la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo (PED) –también con plazo vencido-; la evaluación ambiental estratégica y todos los planes sectoriales y especiales (Art. 7, Ley 8051/09).

Los procesos pendientes nos obligan a pensar y repensar las estrategias que se llevarán adelante para su desarrollo en el contexto actual. Aparecen aquí dos cuestiones que son centrales en torno a la continuidad de los formatos de participación ciudadana: el acceso a la información y la conectividad.

El acceso y la calidad de la información, ha sido uno de los principales problemas, que surge de los casos analizados en Mendoza. La misma no ha sido transmitida de manera masiva, clara ni de forma sostenida en el tiempo, a través de canales que

*Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes* | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

faciliten su acceso (Guardamagna y Reyes, 2019). En la actualidad, los sitios en las webs gubernamentales que contienen información al respecto son escasos, tal como ha sucedido a lo largo del proceso, indicando sólo informaciones básicas y algunas noticias aisladas sobre acciones respecto a la implementación de la Ley 8051/09 y la Ley Nº 8999/17.

Uno de los instrumentos que plantea la normativa en ese particular es el Sistema de Información Ambiental Territorial (SIAT). La Ley 8051/09 prescribe la creación de este sistema para ser desarrollado por la Dirección Provincial de Catastro, bajo las siguientes características: “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” (Art. 31. Ley 8051/09). La normativa lo define como una red interinstitucional de información ambiental y territorial que debe incluir tanto al sector público, al sector científico y a organizaciones de la sociedad civil, contemplando criterios de transferencia de la información a la comunidad (Art. 32. Ley 8051/09).

En los hechos, el SIAT no está en la esfera de Catastro<sup>10</sup>, sino en la órbita de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, donde se especifica que su creación responde a la Ley 8051/09. Aparece como un sitio web -[siat.mendoza.gov.ar](http://siat.mendoza.gov.ar)- donde actualmente se encuentra un compendio de capas de información espacializada sobre el territorio provincial, cuya última actualización figura en agosto 2019. Se encuentra además el índice de aridez; crecimiento urbano; red de fibra óptica central; entre otras 90 capas de información geográfica. A pesar del esfuerzo de recopilación que esto significa el SIAT no logra convertirse en un sistema que, integralmente, sirva a la elaboración, ejecución, seguimiento y control de la política. Del análisis del sistema surge que no existen indicadores que permitan una sistematización de la información que aporta. En consecuencia, la información en general es poco clara y de difícil acceso, hay funcionalidades que no están disponibles en la web, otras ni siquiera existen y la calidad cartográfica es deficiente.

En cuanto a la conectividad, según el último informe del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo de la República Argentina (Indec) sobre conectividad en las provincias (2020), el 33% de los mendocinos no cuenta con acceso a internet,

---

<sup>10</sup> En la Dirección Provincial de Catastro se encuentra desarrollada la Infraestructura de Datos Espaciales Mendoza (IDEAM) [idem.mendoza.gov.ar](http://idem.mendoza.gov.ar), sin embargo, la misma no hace referencia a lo dispuesto por la Ley 8051/09 y tampoco se articula con la información disponible en el SIAT.

*Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes* | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

mientras que el 62% se conecta a través del celular y un 5% lo hace con servicio fijo. Teniendo en cuenta que el 85% de los argentinos tiene internet según las estimaciones del instituto, Mendoza se encuentra casi 20 puntos por debajo de los estándares nacionales.

Mientras que, de acuerdo a los datos del Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom), Mendoza es la tercera provincia con menor acceso fijo a Internet en relación con su población: tan sólo el 33,14% de los hogares cuenta con este servicio. Los otros dos territorios son Formosa (30,33) y San Juan (32,39). A pesar de que el año pasado la velocidad de conexión en la provincia era de 6 megabits por segundo (Mbps) y actualmente es de 8, la cifra sigue significando que la provincia cuenta con una de las peores posiciones en esa categoría, con un promedio nacional de más del doble: tan sólo se encuentran por debajo Tierra del Fuego, La Pampa y Chubut (7 Mbps); junto con Santa Cruz y San Juan (6Mbps) (Diario El Sol, 2020). Por otra parte, el estudio del Centro de Investigaciones Sociales de Mendoza (CISME) sobre la brecha digital refleja que el 90% de las conexiones a internet en Mendoza se realizan con tecnologías de menor calidad (ADSL o cable módem). El diez por ciento restante representa accesos cualitativamente superiores como wirelees, fibra óptica o satelital.

En cuanto al Internet móvil, es decir a través de teléfonos celulares, Mendoza también figura entre las provincias con menor infraestructura. Cada 100 mil habitantes, nuestra provincia posee 41 radiobases de 4G, en tanto San Juan cuenta con 45, San Luis con 52, Buenos Aires tiene 56 y Córdoba, asciende a 70. Esto es importante destacarlo porque, para una importante cantidad de personas el celular representa el único medio para acceder a internet. El acceso a las nuevas tecnologías aparece desigualmente repartido entre zonas geográficas (rurales y urbanas), y grupos sociales y económicos. Existe una "brecha digital" directamente conectada con la brecha material de la sociedad (CISME, 2020).

Los casos analizados y la información relevada nos permiten sostener que la implementación de mecanismos de participación ciudadana, tanto digitales como presenciales, se enfrenta al desafío de reconocer y dar voz a la pluralidad de actores, sin anular las disidencias que son las que permiten una construcción colectiva del territorio. Se trata de procesos que para que sean efectivos deben perseguir objetivos claros y estar atravesados de información y valores, como la confianza, la transparencia, el respeto, la inclusión y la voluntad. Permitiendo y facilitando tomas de decisiones próximas a la ciudadanía, lo que resalta la importancia del rol que asumen los gobiernos locales.

*Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes* | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

Para ello, la responsabilidad del Estado pasa por territorializar la gestión, impulsando procesos genuinos y sostenidos en el tiempo para el involucramiento de diversos sectores en la resolución de los cada vez más complejos e impredecibles problemas públicos. En el contexto actual y el futuro que se avizora esto requerirá avanzar en la implementación de mecanismos híbridos o mixtos, que suponen la complementariedad entre la presencialidad y la virtualidad. Que, además, respondan a las particularidades de cada población. Evitando replicar formatos y modelos de forma generalizada para, por ejemplo, territorios urbanos y rurales. Como sostiene Oszlak (2020) es necesario humanizar las tecnologías, para ello no podemos suprimir el intercambio interpersonal, más aún si estamos trabajando en políticas tendientes a pensar un desarrollo territorial inclusivo, equitativo y sostenible.

### **Conclusiones: desafíos del contexto actual para pensar políticas participativas para el desarrollo del territorio**

Al principio de este trabajo nos preguntamos *¿Desde dónde y cómo pensar, en el contexto de pandemia y post-pandemia, políticas participativas para el desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible de los territorios?* Investigaciones previas, el relevamiento bibliográfico junto al estudio del caso de la política de desarrollo territorial en Mendoza, nos ha servido para reflexionar en torno al mismo. Desde allí, podemos concluir con algunas cuestiones que nos parecen claves para poner en discusión el involucramiento ciudadano en pos de un desarrollo territorial con inclusión social y equidad socioambiental en el contexto que la pandemia nos impone.

Es necesario:

- Desarrollar herramientas y técnicas que se adapten a las particularidades de cada territorio y a la escala del problema en torno al cual se implementa la participación, tal como se vio evidenciado en el caso del municipio de Malargue. En principio, no es lo mismo si necesitamos un instrumento de gestión nacional, regional o local, y tampoco se configuran de igual forma si se trata de un nivel informativo, consultivo, resolutorio o de cogestión. Para ello, es imprescindible convocar a la pluralidad de actores que conforman cada territorio, tales como: sector del conocimiento; empresas locales; sindicatos; asociaciones y cooperativas de trabajadoras/es; organizaciones de la economía social y solidaria; movimientos y organizaciones sociales; entre ellas, las de mujeres y adultos mayores; medios de comunicación, etc.
- Pensar esquemas de complementariedad entre mecanismos presenciales y digitales. El rol de las tecnologías, sin reemplazar las instancias presenciales

**Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes** | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

de deliberación, puede ser de gran utilidad, principalmente en la nueva realidad que vivimos. Entendiéndolas, no como un fin en sí mismo, sino como instrumentos pensados y orientados a la inclusión y a facilitar y hacer más accesible la participación. Para ello es clave desplegar de forma simultánea estrategias complementarias en el marco de un proceso de una política. Suponer que sólo un mecanismo es suficiente genera una ilusión de deber cumplido, pero no implica un verdadero involucramiento ni representación de la diversidad presente en los territorios.

- Garantizar el acceso universal de internet en todos los territorios
- Recurrir, para el desarrollo de mecanismos digitales, a la utilización de software libres y bases de datos abiertos, que faciliten el acceso de la ciudadanía
- Garantizar la continuidad de los procesos participativos en el tiempo, tendiendo a su institucionalización en el marco de las políticas orientadas al desarrollo territorial.
- Educar y capacitar a la ciudadanía para la participación, impulsando procesos de aprendizaje desde los diversos niveles educativos en adelante y articulados con las gestiones gubernamentales, a fin de propiciar culturas participativas.

La tarea de generar formatos participativos genuinos involucra todas estas cuestiones sobre las que hemos tratado de reflexionar: la inclusión de todas las voces; el reconocimiento de las singularidades de cada territorio; la predisposición de las administraciones a compartir información veraz y de calidad; los métodos y técnicas que se seleccionan para ello; la rigurosidad y sistematicidad con la que se trabajan los momentos de deliberación colectiva y si se incorporan los aportes ciudadanos a la políticas; la complementariedad de mecanismos; el acceso a internet; la educación y capacitación en el uso de tecnologías. Sin estas consideraciones se corre el riesgo de que disminuya el interés de la sociedad en participar y, con ello, la oportunidad de proponer nuevos formatos democráticos que permitan disminuir la brecha entre las decisiones tomadas por las gestiones gubernamentales y las problemáticas concretas de la sociedad.

El Estado tiene un rol fundamental en esta tarea, desarrollando capacidades que le permitan estar presente en la periferia, en las zonas rurales, en las zonas marginales, garantizando derechos a los nuevos emergentes, e incorporando las dinámicas propias de cada territorio, de cada población, co-gestionando con la sociedad civil, el sector privado y el sector científico.

**Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes** | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

Mientras, las ciencias sociales, se deben la gran tarea de seguir generando miradas críticas sobre los modelos participativos de desarrollo territorial, produciendo diagnósticos y posibles soluciones. Este, intenta ser el aporte de este trabajo. Se trata de un ejercicio de reflexión, donde la forma en la que la sociedad civil, el sector privado y el sector científico se involucran en la resolución de los asuntos públicos es uno de los grandes desafíos de las democracias contemporáneas.

### Referencias bibliográficas

ACUÑA, C. Y REPETTO, F. (2009). “*Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina*”. En Repetto, F., Martínez Navarro, F. y Garza Cantú, V. (Coords.), *Política Pública y Democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación*. Porrúa-EGAP-CERALE: México D.F.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1993). *La implementación de las políticas públicas*, Miguel Angel Porrúa, México.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2009). “*Marco para el análisis de las políticas públicas*”. En Mariñez, Freddy y Garza, Vidal. *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*. Porrúa, México, D. F.

AITKEN, M. (2010). “Wind power and community benefits: challenges and opportunities, *Energy Policy*” Elsevier, Ámsterdam, 38, (10), pp. 6066-6075.

ALBURQUERQUE, F, COSTAMAGNA, P. Y C. FERRARO (2008). *Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio*, UNSAM, Buenos Aires.

ALBURQUERQUE, F. (2004). *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria: Sevilla.

ALBURQUERQUE, F. (2020). “*Reflexiones ante el coronavirus desde los territorios: lineamientos para la discusión de una agenda de reconstrucción económica, social, ambiental e institucional*”. En *Revista Desarrollo y Territorio*. N° 7. Mayo. RedDETE. Madrid.

ALLEGRETTI, G. (2017). “*Los procesos de participación e innovación tecnológica: la búsqueda de nuevas formas de empatía*”, en: Redaño, M. y Rioja, A. (coords.). *Localizar los objetivos de desarrollo sostenible. Gobiernos y actores locales y*

**Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes** | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

provinciales en la implementación de la Agenda 2030. Una mirada desde Andalucía. Sevilla: FAMSI, 2017, p. 70-75.

**Anderson, J.** (1975). *Public Policy Making*. New Holt, Rinehart and Winston.

**Arditi, B.** (2004). “*El populismo como espectro de la democracia: una respuesta a Canovan*”, en: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. XLVII, núm. 191, UNAM, Mexico, pp.86-99.

**AVRITZER, L.** (2007). “*Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação*”, en: Revista Dados, 50(3), pp. 443-464.

**AVRITZER, L. Y A. RAMOS** (2016). “*Democracia, escala y participación. Reflexión desde las instituciones participativas brasileñas*” en: Revista Internacional de Sociología 74(3), Instituto de Estudios Sociales Avanzados, España.

**BALLABIO, M. Y REYES, M.** (2016). “*Avances y retrocesos institucionales en la implementación de una política pública: el caso del ordenamiento territorial en Mendoza*”, Revista Enfoques, XIV (25), Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Central de Chile, Santiago de Chile, Chile, pp. 107-125.

**BEIERLE, T.** (1998). “*Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals*”. En: *Discussion Papers dp-99-06*, Resources For the Future.

**BOLETÍN OFICIAL REPÚBLICA ARGENTINA** (2020). *Decreto 690/2020*, Argentina Digital, Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233932/20200822>

**BUDGE, I.** (1996). *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge, UK: Polity Press

**CANTO CHAC, M.** (2008). “*Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo*”. En: Política y Cultura, (30), pp 9-37.

**CISME** (2020). *La grieta digital en Mendoza*. Centro de Investigación Social de Mendoza

**DAGNINO, E., A. OLVERA Y A. PANFICHI** (Coord.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes** | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

- DAHL, R. Y E. TUFTE (1973). *Size and Democracy*. Stanford University Press.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2004). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Ediciones Abya-Yala. Quito.
- DIARIO EL SOL (2020). *En Mendoza, una de cada tres personas no tiene acceso a internet*, 02/07/20, disponible en: <https://www.elsol.com.ar/en-mendoza-una-de-cada-tres-personas-no-tiene-acceso-a-internet>
- ESCOBAR, A. (2014). *La invención del desarrollo*. Ediciones Popayán, Universidad del Cauca.
- FONT, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel
- FONT, J., NAVARRO, C., WOJCIESZAK, M., & ALARCÓN, P. (2012). *Democracia sigilosa en España. Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos*. Madrid, CIS.
- FORD, E. (2019). *El reto de la democracia digital. Hacia una ciudadanía interconectada*. Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana. Lima.
- GALPERÍN, HERNÁN: *Políticas TIC y Pobreza: el caso argentino*, Universidad de San Andrés/
- UNIVERSITY OF SOUTHEM CALIFORNIA, 2004.
- GOBIERNO DE MENDOZA (2010). *Plan Estratégico de Desarrollo. Mendoza 2030*, Secretaría de Ambiente-Gobierno de Mendoza, Mendoza, Argentina.
- GUARDAMAGNA, M. (2016), "El ordenamiento del territorio en Mendoza, Argentina: la implementación ¿participativa? de una política", *Revista de Geografía e Ordenamiento do Território*, núm. 10, Centro de Estudos de Geografía e Ordenamento do Território, Universidad de Porto, Porto, Portugal, pp. 159-187
- GUARDAMAGNA, M. (2018), "Tensiones y conflictos en la implementación de políticas públicas: el caso del ordenamiento del territorio en Mendoza", *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, Administración y las Políticas Públicas*, 2 (1), Escuela Superior de Gobierno-Dirección Nacional de Formación en Políticas Públicas, Buenos Aires, Argentina, pp. 77-114.



**Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes** | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

GUARDAMAGNA, M. Y HERNÁNDEZ BONIVENTOS, J. (2020). *Mecanismos de participación ciudadana para el desarrollo territorial. Una agenda de investigación comparada*. Centro de Comunicación de las Ciencias. Universidad Autónoma de Chile.

GUARDAMAGNA, M. Y M. REYES (2019) “*El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio.*” En: *Economía, sociedad y territorio*, 19(59), 1003-1033

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*”, *Revista Enfoques*, 13 (22), Universidad Central de Chile, Santiago de Chile, Chile, pp.135-153.

GUARDAMAGNA, M.; REYES, M Y VOGEL, P. (2019). “*Políticas públicas participativas y el desarrollo territorial, un desafío para la gobernanza regional*”. Ponencia presentada en la XV Conferencia de la Red Inpae, abril, Concepción, Chile.

GUILLEN, A., SÁENZ, K., BADI, M., & CASTILLO, J. (2009). “*Origen, espacio y niveles de participación ciudadana.*” En: *International Journal of Good Conscienc*, 4 (1), pp.179- 193.

HARGUINDÉGUY, J. (2015). *Análisis de políticas públicas*. Biblioteca Universitaria, Editorial Tecnos. 2da Impresión: Madrid.

HICKEY, S., & MOHAN, G. (Eds.). (2004). *Participation, from tyranny to transformation: Exploring new approaches to participation in development*. Zed Books.

INDEC (2020). *Informes técnicos*. Vol. 4, nº 162, Disponible en : [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/internet\\_09\\_20C7F4CF49E7.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/internet_09_20C7F4CF49E7.pdf)

JONES, C. (1970). *An introduction to the Study of Public Policy*. USA: Ed. DuxburyPress.

LASSWELL, H. (1953). “*La orientación hacia las políticas*” en Aguilar Villanueva, L. (2003). *El estudio de la Políticas Públicas*. México: Miguel A. Porrúa. 1953.

LEGISLATURA DE MENDOZA (2009). *Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, N° 8051/09*, Legislatura de Mendoza, Provincia de Mendoza, Argentina.

**Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes** | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

LEGISLATURA DE MENDOZA (2010). *Reglamento de funcionamiento Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial*. Decreto Reglamentario 1795/10, Legislatura de Mendoza, Provincia de Mendoza, Argentina.

LEGISLATURA DE MENDOZA (2017). *Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo*. Ley N° 8999/17, Legislatura de Mendoza, Provincia de Mendoza, Argentina.

MARÍN, J., CREUS, R. Y A. ZEBALLOS (2013). *Informe de la situación de conectividad de internet y banda ancha en Argentina*. Documento de debate. Banco Interamericano de Desarrollo.

MUNICIPALIDAD DE MALARGÜE (2020). Decreto Municipal N°776, 30 de Julio de 2020.

NASSER, A., V. FIDELEFF Y J. TOGNOLI (2020). *Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto*, Documentos de Proyectos(LC/TS.2020/78), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2011). Resolución 16/4, Consejo de Derechos Humanos en 2011

OSZLAK, O. (1981). "Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". En documento de Estudios CEDES. Vol. 3 N° 2.

OSZLAK, O. (2009). "Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico". En Belmonte, A. (Eds.), *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, (pp. 9-47). Buenos Aires, Argentina: CIPPEC

OSZLAK, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 2020.

OSZLAK, O. Y O'DONNELL, G. (1976). "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación". En documentos CEDES/G. E. CLACSO N° 4.

PARÉS, M. (Coord.) (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Ariel, Madrid.

**Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes** | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

PARSONS, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO. México.

PÉREZ SÁNCHEZ, M. (Coord.) (2005). *Análisis de políticas públicas*, Universidad de Granada, España

PERUZZOTTI, E. (2010). "La política de accountability social en América Latina". En Alberto Olvera (Ed.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, México: Porrúa.

PLOTKE, D. (1997). "Representation is Democracy", en: *Revista Constellations* 4 (1):19-34.

PNUD (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

PRAGIER, D. (2009). «*La participación ciudadana en la bibliografía de desarrollo local. Algunas consideraciones sobre la bibliografía, contexto de surgimiento y enfoques*». Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, República Argentina.

RADIO NACIONAL (2020). "En Malargüe solicitan postergar la audiencia pública", Disponible en: <http://www.radionacional.com.ar/en-malargue-solicitan-postergar-la-audiencia-publica/>

RONSAVALLON, P. (2009). *La legitimidad democrática*. Buenos Aires. Manantial.

ROSANVALLON, P. (2011). *La Nueva Cuestión Social. Repensar al Estado*. Ediciones MANANTIAL S:R:L -Buenos Aires.

RUBACALVA GÓMEZ, E. (2019). *Gobierno abierto: un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas*. – 1ª ed. – Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

SABATIER, P. (2010). *Teoría del proceso de las políticas públicas*. Traducción y Publicación del Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación - República Argentina

**Melina Guardamagna, Malena Lucía Reyes** | El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina

SANTOS, B. (2003). *Crítica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Desclée de Brouwer, España

SAWARD, M. (2006). "The Representative Claim.", en *Contemp Polit Theory* 5, pp. 297-318.

SCHEJTMAN, A. Y BERDEGUÉ, J. (2004). "Desarrollo Territorial Rural". En *Debates y termas rurales* (1), RIMISP. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile, Chile.

SERRA VÁZQUEZ, L. (2008). "La participación ciudadana: un marco conceptual", En *Revista Encuentro*, (81), pp. 7-29.

SILI, M. (2005). *La Argentina rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*. INTA Ediciones, Buenos Aires, Argentina.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C. Y VARONE, F.(2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.

SUNKEL, G. (2006). *Las tecnologías de la información y la comunicación (tic) en la educación en América Latina: una exploración de indicadores*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.cepal.org/socinfo/noticias/documentosdetrabajo/9/27849/Serie126final.pdf>

URBINATI, N. (2000). "Representation as Advocacy: A Study of Democratic Deliberation". *Political Theory*, vol. 28, nº 6, pp. 758-786.

URBINATI, N. (2003). "Continuity and Rupture: The Power of Judgment in Democratic Representation". *Constellations*, vol. 12, nº 2, pp. 194-222.

URBINATI, N. Y M. WARREN (2008). "The concept of representation in Contemporary Democratic Theory". *Annual review of political science*. Vol 11:387-412

YANES, G. (2020). "Se posterga la audiencia del Plan Ordenamiento territorial", *Malargüe Diario*, Disponible en: <https://www.malargueadiario.com/se-posterga-la-audiencia-del-plan-ordenamiento-territorial/>

ZICCARDI, A. (coord.) (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, IIS-UNAM, México.