

Brechas de implementación en el ordenamiento territorial Evaluación del caso Neuquén (Argentina), 2005–2018


Implementation Gaps in Spatial Planning An Assessment of the Neuquén Case (Argentina), 2005–2018

Recibido: 18/02/2025 | Aceptado: 21/10/2025

 <https://doi.org/10.48162/rev.55.078>

Alejandro j. Mogni

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

 <https://orcid.org/0009-0009-5896-7672>

alejandromogni@gmail.com

Neuquén, Argentina

Cómo citar: Mogni, A. J. (2025). Brechas de implementación en el ordenamiento territorial. Evaluación del caso Neuquén (Argentina), 2005–2018. *Revista Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial*, (38), Instituto CIFOT, Universidad Nacional De Cuyo, 1-23, ISSN 1852-0006.

Resumen: El Ordenamiento Territorial (OT) es una herramienta clave para la planificación y gestión sostenible de los territorios. En la provincia de Neuquén, Argentina, entre 2005 y 2018 se formularon 24 Planes de Ordenamiento Territorial (POT) con el objetivo de regular el uso del suelo y orientar el desarrollo municipal. Sin embargo, su implementación ha enfrentado múltiples desafíos políticos, técnicos e institucionales. Este estudio analiza las brechas entre la formulación y la aplicación de los POT en los municipios neuquinos, a partir de un enfoque cualitativo basado en el análisis documental y entrevistas semiestructuradas con exintendentes. Los resultados evidencian un bajo nivel de conocimiento y apropiación de los POT por parte de las autoridades municipales, así como limitaciones en los recursos técnicos y financieros para su ejecución. Además, se identifican tensiones discursivas en torno al concepto de OT, influenciadas por dinámicas de poder y prioridades de gestión. Se concluye que es necesario fortalecer la capacitación técnica, la articulación intergubernamental y la participación ciudadana para mejorar la efectividad del OT como política pública en los municipios.

Palabras clave: Políticas públicas, ordenamiento territorial, brechas

Abstract: Spatial Planning (SP) is a key tool for sustainable land management and development. In Neuquén Province, Argentina, between 2005 and 2018, 24 Spatial Planning Plans (SPP) were formulated to regulate land use and guide municipal development. However, their implementation has faced multiple political, technical, and institutional challenges. This study analyzes the gaps between the formulation and implementation of SPPs in Neuquén municipalities, using a qualitative approach based on document analysis and semi-structured interviews with former mayors. The results show a low level of knowledge and appropriation of SPPs by municipal authorities, as well as limitations in technical and financial resources for their execution. Additionally, discursive tensions around the concept of SP are identified, influenced by power dynamics and management priorities. It is concluded that strengthening technical training, intergovernmental coordination, and citizen participation is necessary to improve the effectiveness of SP as a public policy in municipalities.

Keywords: Public policies, spatial planning, implementation gap

Introducción

El Ordenamiento Territorial (OT) ha adquirido creciente relevancia como herramienta de gestión para la planificación y desarrollo de los espacios urbanos y rurales. En América Latina, su implementación ha estado marcada por desafíos estructurales, institucionales y políticos que condicionan la efectividad de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). En Argentina, y en particular en la provincia de Neuquén, estos planes han sido diseñados como instrumentos de gestión municipal para orientar el uso del suelo, promover el desarrollo sostenible y mejorar la articulación entre actores gubernamentales y comunitarios. Sin embargo, la distancia entre la formulación y la implementación efectiva de estos planes ha generado interrogantes sobre su viabilidad, apropiación y alcance real en la gestión pública local.

Este artículo, derivado de una investigación doctoral en curso, **tiene como objetivo analizar los procesos de formulación e implementación de los POT en la provincia de Neuquén entre 2005 y 2018**, período en el cual se elaboraron veinticuatro planes para distintos municipios. El propósito es **identificar las brechas entre planificación y ejecución**, reconociendo los factores institucionales, técnicos, políticos y discursivos que han condicionado su desarrollo. Asimismo, se busca **comprender cómo los actores municipales interpretan y resignifican el concepto de OT**, y de qué manera estas percepciones inciden en la capacidad de los gobiernos locales para transformar el territorio mediante políticas públicas sostenibles.

A partir de un enfoque interdisciplinario, se integran distintas perspectivas teóricas: La política pública como marco de análisis (Sartori, 1979; Subirats Et al, 2008); la ontología política de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe (1985), que permite comprender al OT como un signifiante en disputa, los aportes de Milton Santos (1996), y Rolando García (2006) sobre la complejidad territorial; y los aportes sobre la implementación las políticas de Rabinovitz y Rein (1978) y Pressman y Wildavsky (1973). Esta combinación teórica posibilita abordar el OT no solo como un instrumento técnico, sino también como un campo de disputa simbólica y política en el que confluyen intereses, saberes y prácticas de gestión.

Desde una aproximación metodológica mixta, el estudio combina el análisis documental de los POT con entrevistas a exintendentes de municipios neuquinos y un análisis discursivo sobre la percepción del OT. En primer lugar, se relevaron los documentos oficiales de los POT, sus normativas asociadas y estudios previos sobre implementación territorial. En segundo lugar, se realizaron doce entrevistas semiestructuradas con exintendentes de distintos municipios, abarcando diferentes escalas institucionales, con el fin de explorar su conocimiento, uso y valoración del OT en la gestión local. Finalmente, se aplicó un análisis del discurso, desde la ontología política, para examinar cómo

los actores municipales construyen, disputan y legitiman el significado del OT en sus respectivas jurisdicciones.

El artículo se estructura en cinco secciones. En primer lugar, se presenta el marco teórico y metodológico que fundamenta el análisis de los POT en Neuquén. En segundo lugar, se describe el proceso de formulación de estos planes, detallando sus fases, actores y procedimientos institucionales. La tercera sección aborda la implementación, con énfasis en los obstáculos institucionales, técnicos y políticos que han condicionado su aplicación. En la cuarta sección, se analizan las percepciones y discursos de los intendentes, destacando las tensiones entre la planificación ideal y la gestión cotidiana del territorio. Finalmente, en las conclusiones, se sintetizan los principales hallazgos y se formulan recomendaciones orientadas a fortalecer la capacidad institucional y la gobernanza territorial en los municipios neuquinos.

A través de este análisis, se busca contribuir al debate sobre la implementación de políticas de OT en Argentina, aportando evidencia empírica y reflexiones que permitan mejorar la efectividad de estos instrumentos. Asimismo, se pretende ofrecer aprendizajes extrapolables a otros contextos latinoamericanos que enfrentan desafíos similares en la construcción de políticas territoriales sostenibles, democráticas y socialmente inclusivas.

Desarrollo

Marco teórico: políticas públicas, Ordenamiento territorial y brechas de implementación

El OT es una disciplina desarrollada desde los últimos treinta años del siglo XX. Su relativa juventud ha sido considerada como una razón por la cual existen diversas concepciones de ella, así como vaguedades y debilidades metodológicas. Sin embargo, desde entonces la descripción más difundida y citada en textos sobre el tema generados en diversos países es la propuesta por la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT) a través de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983), que la define como la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad (...) cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

Varios autores concuerdan en asumir al OT como una política pública que implica un proceso planificado del territorio donde lo técnico, lo político y lo administrativo juegan un papel específico en dicho proceso (Gómez Orea, 1994; Massiris Cabeza, 2002; Méndez Casariego & Pascale Medina, 2014; Gudiño, 2015). El OT procura adecuar los usos de la tierra y la ocupación del espacio a las aptitudes y restricciones ecológicas y sociales de cada lugar, siguiendo 4 principios rectores: Competitividad territorial, equidad social, sostenibilidad en el uso de los recursos y democracia (Méndez Casariego & Pascale Medina, 2014)

(Tabla N°1). De este modo se promueven nuevas oportunidades de desarrollo y promoción del territorio y se reducen los conflictos derivados del uso de la tierra y los impactos ambientales.

Tabla N°1. Principios rectores del OT

<p>El Ordenamiento Territorial se basa en los siguientes principios</p>	<p>Competitividad territorial Integración de los sectores primarios, secundarios y terciarios y el desarrollo de las cadenas productivas y de valor, entendiéndola como un fenómeno sistémico que implica el funcionamiento armónico de todos los actores involucrados.</p>
	<p>Equidad social Igualdad de oportunidades para todos los pobladores y sectores del territorio favoreciendo la inclusión y disminuyendo las asimetrías sociales.</p>
	<p>Sostenibilidad en el uso de los recursos Los procesos deberán ajustarse a criterios de sostenibilidad, en sintonía con los acuerdos internacionales, armonizando los aspectos productivos con los ambientales.</p>
	<p>Democrático Para que el proceso de Ordenamiento Territorial sea auténtico, legítimo y realizable requiere una activa organización y participación social.</p>

Nota. Principios rectores del OT, para maximizar su alcance y beneficios al conjunto de la sociedad.

Fuente: Tomado de Ordenamiento Territorial en el Municipio (Méndez Casariego & Pascale Medina, 2014)

En la actualidad, luego de todos estos años de formulación de políticas públicas vinculadas al OT los académicos se han comenzado a preocupar por determinar si las políticas realmente logran lo que se espera de ellas (Ballabio & Reyes, 2016). Dicho con otros términos, se preguntan si se logran implementar. Este concepto se refiere a poner en funcionamiento, aplicar métodos o medidas para lograr un objetivo. En el campo de la política pública se trata de un fenómeno complejo y hasta hace relativamente poco tiempo, sin análisis. Esto último ha provocado un conocimiento disperso y poco consistente (Peña, 2013).

La implementación es el punto cúlmine, en que se pretende alcanzar el objetivo movilizador, evitar o solucionar problemas de orden público. Este proceso como el de toda política pública es un conjunto encadenado de decisiones y de acciones, que resultan de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008).

El principal instrumento del OT es el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que contempla aspectos normativos, técnicos y administrativos. El POT es un documento que, en su esencia, expresa la visión actual que se tiene del territorio municipal, la visión del territorio que se quiere alcanzar en el futuro y los pasos, instrumentos y herramientas necesarios para llevarlo a cabo.

Es a través del análisis del nivel alcanzado de implementación, que se logrará determinar el éxito de un POT. “Es importante considerar al análisis y seguimiento

de la implementación como oportunidad de aprendizaje sobre el desarrollo del ciclo de la política. Es decir que sean la confirmación de los hechos, los que retroalimenten al POT, a la Política, y a la Teoría.

Sartori (1979) describe en su libro “La Política” la idea de que la teoría y la práctica se unen en una relación de subordinación. Y que la dirección de la relación está dada por cuál precede y condiciona a la otra. Esta subordinación no excluye que ambas, teoría y práctica, interactúen y se relacionen entre sí, pero que una de las dos será el primer motor. En el ámbito de la política, y en este caso del OT, los casos en análisis ya han partido de una base teórica o plan de acción teórico, y es momento de evaluar la implementación para retomar la construcción de la teoría *ex postfacto*, que la teoría siga a la acción. “El hecho de que la praxis, lo que yo he hecho o estoy haciendo, vuelva a operar sobre la teoría, quiere decir simplemente que el hombre aprende experimentando y equivocándose; dicho en otras palabras, aprende de su experiencia” (Sartori, 1979, pág. 108). Es fundamental que los hechos retroalimenten al proceso de construcción de la planificación o de la política, para que exista un aprendizaje, y se redireccionen las acciones futuras.

En la implementación se demanda principalmente a los gobiernos locales, capacidad técnica-administrativa, recursos y consensos. En esta etapa se generan tensiones entre intereses y visiones, intereses por los recursos, intereses de agenda o ideológicos, lo cual determina la aparición de conflictos. La forma en la que se resuelven esos conflictos depende de los propósitos (su claridad, prominencia y consistencia), los recursos (tipo, nivel y oportunidad) y la complejidad del proceso administrativo de la implementación (Rabinovitz & Rein, 1978). Esta situación se agrava en municipios pequeños, ya que poseen capacidad limitada para administrar las competencias delegadas, así también como para cumplir con las funciones más básicas para sus ciudadanos (Cravacuore, 2007).

Continuando con la introducción a factores influyentes en la implementación, los habitantes del territorio son quienes, a través de sus actividades, roles, funciones e intereses, intervienen en la construcción de su futuro. La participación genuina de los actores sociales en todas las etapas del POT debe avanzar hacia instancias de concertación o acuerdos y de metas consensuadas (Verneti & Oviedo, 2013). Esto crea una red de interrelaciones, que son el objeto de la política.

Resulta evidente que todo análisis de una política pública debe estudiar de manera precisa la situación de los grupos-objetivo. El éxito o el fracaso del problema tratado, definitivamente, depende de su (cambio de) conducta. Milton Santos (2000) suma a esta determinación histórica otros factores: “a cada lugar geográfico concreto corresponde, en cada momento un conjunto de técnicas y de instrumentos de trabajo, resultado de una combinación específica que también es históricamente determinada” (Santos, 2000, pág. 48). Pero no solo estos factores impactan en las brechas de implementación, Rolando García (2006) expresa que el análisis de las comunidades y su territorio no puede ser simplificados, y que en general se parte de diagnósticos que no fueron apropiados, ya que no tomaron la multiplicidad de

procesos vinculados o también que no se conformaron equipos interdisciplinarios de trabajo y que los actores no se involucraron lo suficiente (García, 2006, pág. 137). Sin embargo, sin evaluación de la implementación no se puede suponer que toda experiencia previa efectivamente aporte para que las próximas sean distintas y posiblemente más eficaces.

Ahora bien, más allá de comprender la herramienta, su función y aplicación, se suma la complejidad territorial que pone en evidencia la multiplicidad de factores e intereses presentes en juego, y además, en contextos dinámicos. Lo que necesita de un abordaje holístico, participativo, dinámico y con visión de largo plazo, una falencia en las gestiones municipales, restringidas a la intervención territorial en su tiempo de gestión. Por esto son los actores territoriales, agentes de cambio, quienes deben realizar el esfuerzo de lograr dar continuidad a este proceso.

En procesos de OT, el territorio es el centro de disputa por su significación en función de visiones e intereses. Para Milton Santo (1996), el territorio es una construcción social compleja que resulta de la interacción entre los elementos físicos del espacio y las prácticas sociales, políticas y económicas de la sociedad. Claramente no todos los actores sociales lo valoran de la misma manera ni tienen la misma capacidad de influir en su desarrollo. En este sentido, como menciona Dukuen (2010), existen actores y medios que ejercen poder simbólico influyendo significativamente sobre la construcción de sentido. Dukuen resalta que:

el poder simbólico (Bourdieu 1988 a, 1999, 2001) es el poder de nombrar, y de construir/producir visiones y divisiones sociales. Es el derecho sobre la producción del sentido, sobre la definición, visión, división y prescripción de lo social, como realidad social. En cuanto a cómo se construyen los discursos relacionados con el ordenamiento territorial, existen tensiones respecto a las perspectivas de desarrollo, superposición de intereses territoriales, riesgos humanos o naturales, entre otros.

Farinós Dasí (2008) introduce a la gobernanza territorial como la herramienta o práctica que busca integrar a los actores, y describe un nuevo enfoque en el que el espacio se construye, se territorializa, de acuerdo con las visiones, deseos o intereses de sus agentes. Luego agrega que la gobernanza territorial es una precondición para la cohesión territorial mediante la participación de los distintos actores que operan a las diferentes escalas. Plantea que este enfoque provoca cambio a dos niveles: en el ámbito de la gestión territorial (“Policies”) y en el de la gestión pública (“Politics”), y que ambos niveles se aproximan con el fin de poder cumplir mejor sus objetivos, ya que “el reto actual consiste en que las políticas públicas se puedan adaptar al territorio y no a la inversa” (cita, año, página). A este reto planteado por Farinós (2008), Gudiño (2015), agrega la necesidad de transformar al OT en una verdadera política de Estado, una política que se construye a partir de consensos sólidos, que deben formalizarse y perdurar en el tiempo.

Por último, si no se prioriza el interés común de la sociedad y los principios y fines del OT (Gudiño, 2015) y no se atienden las brechas actuales de implementación (Grindle, 2009), las políticas de OT nuevamente fracasarán.

Metodología

El enfoque metodológico busca articular el análisis teórico y práctico, proporcionando un marco comprensivo que permita reflexionar sobre las transformaciones necesarias para consolidar el OT como una política pública efectiva y sostenible. La integración de estas herramientas analíticas ofrece una perspectiva crítica sobre los desafíos y oportunidades para el desarrollo territorial en Neuquén, con el potencial de generar aprendizajes replicables en otros contextos de América Latina.

El desarrollo metodológico se presenta a modo de síntesis en 3 etapas:

Etapas de análisis documental

En primer lugar, se relevaron las principales teorías sobre el OT, las políticas públicas y las brechas de implantación con relevancia en Latinoamérica, luego se sistematizó brevemente el estado del arte internacional sobre la implementación de políticas de OT con especial énfasis en Argentina.

Para el análisis de la formulación de los POT, del caso de estudio, se realizó una revisión documental de cada gobierno local de Neuquén a partir de buscar los documentos originales de los POT presentados y de las normativas generadas vinculadas a los mismos. La totalidad de los POT se encuentran disponibles en la biblioteca del Consejo Federal de Inversiones. (CFI, 2024)

Para cada POT se realizó un análisis de contenido, que es una técnica utilizada para el trabajo con fuentes escritas y orales “tendiente a obtener indicadores (cuantitativos o no) por procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción del contenido de los mensajes permitiendo la inferencia de conocimientos relativos a las condiciones de producción/recepción (contexto social) de estos mensajes” (Bardin, 1996, pág. 32). Este proceso permite que los datos brutos arrojen información precisa de las características de un contenido, a través de la presencia o ausencia de los elementos, la frecuencia de aparición o el orden, según la aparición temporal, importancia o función.

En este sentido, para analizar la formulación de los POT, se relevó la estructura metodológica, siguiendo los lineamientos propuestos por Méndez Casariego y Pascale Medina (2014) en su guía metodológica para el OT en el municipio, que contempla 3 etapas para la fase de formulación:

Etapas preparatoria o inicial: Esta etapa está orientada en generar condiciones necesarias para la formulación del POT y comprende los siguientes pasos:

- Decisión política
- Conformación de un equipo de trabajo
- Plan operativo
- Revisión del marco jurídico
- Revisión de estrategia, políticas y objetivos de desarrollo
- Estructuras de gestión municipal

- Sociabilización del proceso y estrategia de comunicación
- Identificación de actores
- Conformación de la mesa de OT.
- Etapa Diagnóstico: El objetivo final del diagnóstico es el conocimiento integral del territorio, no sólo desde el punto de vista descriptivo de lo que hay en él, sino, sobre todo, desde el punto de vista explicativo de por qué suceden las cosas.
- Etapa Prospectiva: La prospectiva es un proceso sistemático y participativo para recopilar conocimiento relacionado con el futuro y construir visiones a mediano y largo plazo, con el objetivo de orientar las decisiones que han de tomarse en el presente y movilizar acciones conjuntas para construir el futuro deseado. Contempla dos etapas.
 - Identificación de los procesos críticos de transformación del territorio. Factores que afectarán al territorio en el futuro en cuanto a uso, aprovechamiento, función, integración con otros territorios.
 - Diseño de escenarios: Escenario tendencial, escenarios alternativos y escenario concertado diseñados.

Para el análisis de la implementación se realizaron dos relevamientos:

- Relevamiento documental de evaluaciones previas sobre la ejecución e implementación de los POT: En primer lugar, se realizó el relevamiento documental evaluaciones de la implementación en: bibliotecas digitales (CFI / Biblioteca Pública Provincial del Neuquén), en diarios digitales, y se consultó al Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE) y a los gobiernos locales involucrados sobre la existencia de informes y/o evaluaciones de los POT.
- Relevamiento de documentos legislativos de los gobiernos locales vinculados a los POT (Ordenanzas, leyes, códigos urbanos): En segundo lugar, se relevó aquellos municipios que contaban con legislación sobre OT: aprobación por ordenanza de los POT, Códigos de ordenamiento urbano rural, zonificaciones resultantes del proceso de planificación.

Etapas 2 de entrevistas semiestructuradas

Se realizaron 12 entrevistas a exintendentes de diferentes gobiernos locales que cuentan con al menos un POT presentado, abarcando todas las categorías de gobierno local establecidas en la Constitución Provincial de Neuquén (Municipalidad de 1°, 2°, 3° y comisiones de fomento). Se priorizó entrevistar a Intendentes que estuvieron en la gestión de gobierno inmediatamente luego de presentados los planes de Ordenamiento territorial.

Estas entrevistas permitieron explorar el estado de situación de los POT, la influencia de los planes en las gestiones municipales, avances en la

implementación, así también como las percepciones sobre el OT, las dificultades de implementación y las dinámicas de poder asociadas.

Etapas 3 de análisis discursivo

Este análisis del discurso de los exintendentes de la provincia de Neuquén, explora tres ejes centrales: OT, lucha por el poder, y participación ciudadana, desde la perspectiva de la ontología política de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe (1985). Esta perspectiva resalta la importancia de la lucha por la significación en la construcción de identidades políticas y demandas sociales, considerando que las identidades se constituyen a través de discursos, y que la hegemonía se construye articulando diversas demandas en torno a puntos nodales que organizan el significado social.

El análisis del discurso resultó una herramienta poderosa para desentrañar cómo los significados son contruidos, distribuidos y disputados en el ámbito político y social. En este contexto, el enfoque basado en la ontología política ofrece un marco teórico particularmente útil para entender cómo los discursos estructuran el campo político mediante la construcción de significados flotantes y hegemonías en disputa. La política es vista como una disputa constante por la hegemonía, donde los actores luchan por imponer su visión del mundo y organizar las demandas sociales en torno a significantes vacíos o flotantes. Estos significantes, como el “ordenamiento territorial”, adquieren distintos significados según los actores y contextos en los que se desarrollan. De Igual modo la ocupación del territorio y la asignación de valores o determinación de categorías de usos del suelo se encuentran en constante lucha por la significación.

Antecedentes

Breve repaso del camino recorrido en América Latina y Argentina particularmente

Después de 20 años de experiencia ordenadora, en América Latina no existe aún una visión comprehensiva sobre la naturaleza, alcances, logros y fracasos de las políticas de ordenamiento territorial y, menos aún, sobre los nuevos desafíos que deben enfrentar derivados de los procesos de globalización (Massiris Cabeza A. , 2008). Recientemente, en algunos países se está vinculando al ordenamiento territorial con la organización política administrativa y las políticas de descentralización. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1998), la modernización se concentra en la aplicación de principios, técnicas y prácticas de gestión para aumentar el impacto y la eficiencia de los programas y proyectos. Massiris describe que es evidente en Colombia, Argentina, Honduras, Venezuela y República Dominicana, cuyas normas o proyectos de Ley establecen dicha conexión. Sin embargo en América Latina predomina la ausencia de políticas nacionales que orienten las acciones del ordenamiento territorial en los distintos ámbitos territoriales de actuación (municipios, departamentos, regiones, etc.) (Massiris Cabeza A. , 2008). Esto se evidencia en la escasa formación y recursos destinados al OT. Es sabido que los planes y programas de OT exigen el manejo de cuantiosa información,

generalmente espacializada (mapas, catastro, informes estadísticos, etc.). De la calidad de dicha información va a depender, en gran medida, la calidad del conocimiento utilizado en la elaboración de los planes. No hay duda de que esta falencia, que afecta la implementación, se observa en América Latina. Esto quedó en evidencia en el estudio de caso realizado en Colombia por Camelo et al. (2015), donde se observaron dos limitaciones claves para la formulación de los planes de ordenamiento territorial: la escasez de recursos económicos y la baja capacidad técnica para asumir el proceso, especialmente en los municipios menores de 30,000 habitantes, los cuales representan casi 70% del total. Los exiguos presupuestos y la baja capacidad técnica y administrativa se oponen a la intención de desarrollar procesos de ordenamiento territorial exitosos. “En Colombia, según la legislación vigente y especialmente la Ley 388 de 1997, denominada Ley de Desarrollo Territorial y el Decreto reglamentario 879 del 13 de mayo de 1998, los municipios deben asumir directamente el compromiso de orientar el proceso de planeación y ordenamiento de su desarrollo territorial”. (Otero, 1998, pág. 7). Este proceso de ordenamiento territorial que se viene realizando en el país a partir de la expedición de dicha Ley, es quizás una de las transformaciones más substanciales que ha sufrido el ejercicio de la planificación de los municipios en Colombia. (Camelo Garzon, Solarte Pazos, & López, 2015)

Para el caso de la República Argentina desde el año 2005, a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial y de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN) se impulsó el Plan Argentina 2016, Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PET). Como objetivo principal proponía construir una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. En el mismo se refleja la organización del territorio actual y el modelo deseado a nivel país, que incluye también modelos o visiones territoriales a nivel de las provincias. El documento del Plan Estratégico Territorial resume en grandes líneas las principales acciones llevadas adelante en materia de planificación territorial nacional y sobre todo constituye el marco de referencia de otros planes nacionales y provinciales.

Con respecto a un nivel intermedio, cada provincia establece sus normas e instrumentos de ordenamiento territorial. Se destacan las provincias de Buenos Aires (Decreto-Ley 8912 de 1977, de OT y uso del suelo) y Mendoza (Ley 8051 de 2009 de ordenamiento territorial); cuyas normas enfatizan en los planes de ordenamiento territorial y uso del suelo como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas, eficientes y sostenibles de ocupación y uso de la tierra.

En Santa Fe se implementan estrategias de Ordenamiento Territorial (OT) en el marco del Plan Estratégico Provincial, iniciado por las administraciones del Frente Progresista Cívico y Social en 2008 y actualizado en el año 2012. En términos administrativos, se formalizó con la creación del Comité

Interministerial de Ordenamiento Territorial (CIOT) mediante el Decreto N° 638/14, y se consolidó ampliando sus miembros mediante el Decreto N° 5605/1.

En otras provincias también existen instancias de planificación estratégica o planificaciones del territorio bajo modalidades similares: Catamarca (Plan estratégico territorial de Catamarca, 2011); Chaco (Plan de desarrollo territorial de la provincia de Chaco, 2013); Chubut (Plan estratégico de infraestructura de Chubut, versión preliminar); Córdoba (Plan Estratégico para el Desarrollo Integral de Córdoba, 2015); Corrientes (Plan estratégico provincial Corrientes 2021. Diagnóstico 2012); Entre Ríos (Desarrollo territorial, escenarios prospectivos e Infraestructuras, 2005); Formosa (Formosa 2015, el plan de inversiones que conduce a la visión de provincia de largo plazo); Jujuy (Esquema de Ordenamiento territorial para la provincia de Jujuy, 1999); La Pampa (Plan del desarrollo Rural del Oeste, 2008); Salta (Plan de desarrollo estratégico 2030); Río Negro (Plan estratégico 2015, 2007); La Rioja (Plan integral de desarrollo 2009-13 y Visión la Rioja 2025. 2012); San Juan (Plan estratégico de Ordenamiento Territorial de la región Programática de San Juan JICVF, 2018); Tucumán (Lineamientos estratégicos para el desarrollo de Tucumán 2016-2020. 2010); Tierra del Fuego (Modelo de proyección de Necesidades).

Respecto de la implementación de estas normativas existe muy poca información publicada, algunos trabajos se detallan a continuación. En Mendoza, varios autores han reflexionado sobre la implementación de la Ley de OT observando, por ejemplo, que, si bien las etapas definidas por la norma se cumplieron en lo formal, hubo inconsistencias teórico-metodológicas en la elaboración de los diagnósticos situacionales y su posterior articulación para la construcción del modelo actual de la provincia, que se trasladaron a la etapa de elaboración del plan (Guardamagna & Cueto, 2015). También se observó que el excesivo normativismo que define la ley, en vez de facilitar y garantizar la ejecución de la política, complejiza aún más el proceso, generando brechas entre la etapa de formulación y la implementación de la misma. Además, pone en peligro su contenido sustancial que tiene que ver en definitiva con resguardar los recursos naturales y, por lo tanto, la calidad de vida de los mendocinos (Guadamagna, 2016). Así como también se describieron la baja capacidad de coordinación y establecimiento de prioridades, alta dependencia del Poder Ejecutivo, duplicación de tareas y funciones por parte de las estructuras institucionales, retraso en la adopción de la política y discontinua participación de actores afectados en la implementación, entre las observaciones más relevantes (Ballabio & Reyes, 2017).

Para el caso de Santa Fe, a partir del plan estratégico provincial (2008) y con la creación del Comité Interministerial de Ordenamiento Territorial (CIOT), el OT se concibe como un proceso que requiere necesariamente un abordaje integral, transversal e interdisciplinario. No se plantea como un camino lineal, ni se asume como un problema resuelto. Tampoco se concibe como un “proyecto” que se

inicia, cumple su ciclo y alcanza un resultado definitivo o irrevocable, sino que se entiende como un proceso que provee a la gestión provincial y municipal de una metodología para la toma de decisiones definidas por un marco de referencia con lineamientos de corto, mediano y largo plazo capaces de otorgar previsibilidad a todos los actores sociales. Barbara, Biasatti, Boggio, & Rapalino (2017) han descripto, aspectos que en este caso han dificultado la concreción del POT provincial. Ellos destacan la vulnerabilidad institucional, el periodo de gobernabilidad acotado, la escasa práctica administrativa de los gobiernos locales y la falta de formación como los principales factores influyentes. Respecto de la vulnerabilidad institucional explican que los gobiernos locales no tuvieron el acompañamiento de las inversiones recursos económicos y técnicos para mejorar las capacidades de actuación. Lo que genera, en consecuencia, modos de gestión que responden más a la urgencia con respuestas aisladas, de corto plazo y condicionadas por la coyuntura local, donde el periodo de gobernabilidad se encuentra acotado por la corta duración del periodo de mandato, lo que debilita la capacidad de gestión de las instituciones, así como de las comunidades. “Es necesario fomentar esta nueva forma de gestión propuesta por el CIOT para generar gobernanza que anticipe y evite conflictos en el territorio” (Barbara *et al.*, 2017).

Caso de estudio: Provincia de Neuquén, Argentina

Adentrándose en el caso de OT en Neuquén, el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE) describe en su página oficial (COPADE, 2018) que esta provincia, hacia fines de los años cincuenta, era todavía era un Territorio Nacional olvidado, al igual que toda la Patagonia. Un territorio incomunicado, desértico y escasamente poblado que mostraba evidentes síntomas de atraso respecto al conjunto del país. Diez años después, cuando asume como gobernador de esta nueva provincia Don Felipe Sapag en 1963 comienzan a delinearse las ideas desarrollistas de la época, y a perfilarse opciones para hacer frente a esta situación. Por entonces, el concepto de Planificación de la acción pública era nuevo, concebido como un instrumento de progreso y de creación de una nueva sociedad. Se comienza entonces a pensar en un organismo que se encargara de planificar la provincia, porque planificar representaba el cambio, y la posibilidad de concretar los sueños. Así nace el organismo que cumpliría esa función técnico-social, con el nombre de Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo, en septiembre de 1964. En la actualidad, con 55 años, es el organismo de planificación más antiguo del país (COPADE, 2018). A pesar de la existencia de este organismo y de su trayectoria, el OT no ha logrado instalarse como una Política de Estado provincial. Aunque sí ha sido eficiente en la gestión de fondos para elaborar planes de desarrollo territorial a escala municipal, ya sea bajo la modalidad de planificación estratégica o de plan de OT. De los 45 planes elaborados (para el periodo de estudio), 24 son POTs, los restantes son planes sectoriales, estratégicos o de desarrollo. Los planes de ordenamiento territoriales analizados en esta investigación se presentan en la tabla N°2.

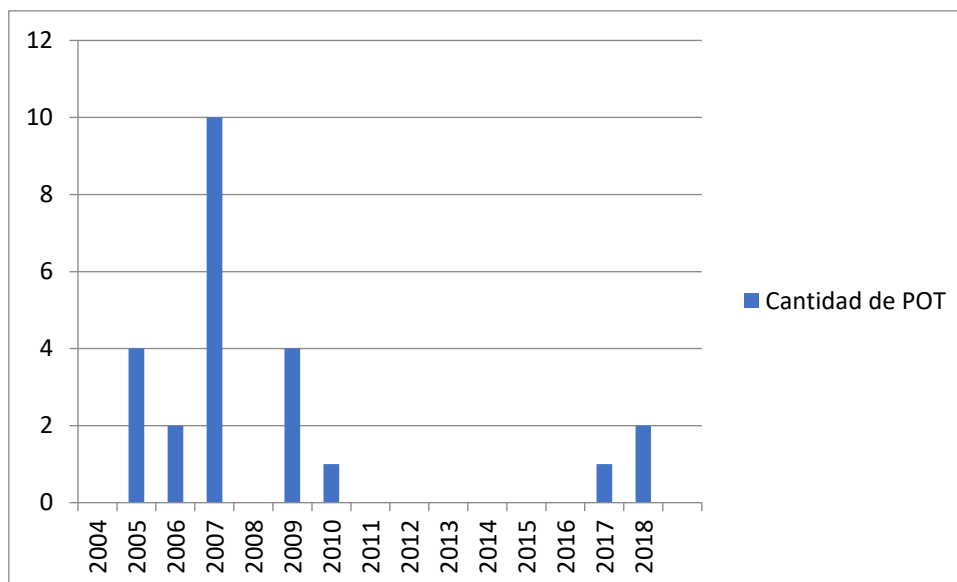
Tabla N°2. Planes de OT entre 2005 y 2018 en la provincia de Neuquén

Municipio/ Comisión	Documento
Centenario	Plan de ordenamiento territorial para las localidades de Centenario y Vista Alegre (2007)
Chos Malal	Plan de ordenamiento territorial de Chos Malal, provincia del Neuquén (2011)
San Patricio del Chañar	Plan de ordenamiento territorial y actualización del código urbano rural y de edificación de San Patricio del Chañar (2018)
Senillosa	Plan de ordenamiento territorial para la localidad de Senillosa (2006)
Andacollo	Plan de ordenamiento territorial ambiental intermunicipal, Andacollo, Huigancó, Las Ovejas y Villa Nahueve (2005) y Plan de ordenamiento territorial de Andacollo (2018)
Las Ovejas	Plan de ordenamiento territorial ambiental intermunicipal, Andacollo, Huigancó, Las Ovejas y Villa Nahueve (2005)
Picún Leufú	Plan de ordenamiento territorial y ambiental, Piedra del Aguila, Picún Leufú, Paso Aguerre, El Sauce, Santo Tomás (2007)
Piedra del Águila	Plan de ordenamiento territorial y ambiental, Piedra del Aguila, Picún Leufú, Paso Aguerre, El Sauce, Santo Tomás (2007)
Vista Alegre	Plan de ordenamiento territorial para las localidades de Centenario y Vista Alegre (2007)
El Cholar	Plan de ordenamiento territorial para las localidades de El Cholar, Los Miches, Los Guañacos, Villa Nahueve y elaboración de propuestas de desarrollo (2009)
Huigancó	Plan de ordenamiento territorial ambiental intermunicipal, Andacollo, Huigancó, Las Ovejas y Villa Nahueve (2005)
Los Miches	Plan de ordenamiento territorial para las localidades de El Cholar, Los Miches, Los Guañacos, Villa Nahueve y elaboración de propuestas de desarrollo (2009)
Villa El Chocón	Plan de ordenamiento territorial de Villa El Chocón (2017)
Villa Pehuenia	Plan de desarrollo estratégico y ordenamiento territorial de las localidades de Villa Pehuenia y Moquehue (2010) y Plan de ordenamiento territorial Moquehue (2018).
El Sauce	Plan de ordenamiento territorial y ambiental, Piedra del Aguila, Picún Leufú, Paso Aguerre, El Sauce, Santo Tomás (2007)
Guañacos	Plan de ordenamiento territorial para las localidades de El Cholar, Los Miches, Los Guañacos, Villa Nahueve y elaboración de propuestas de desarrollo (2009)
Manzano Amargo	Plan de ordenamiento territorial ambiental para las localidades de Varvarco, Invernada Vieja y Manzano Amargo (2007)
Paso Aguerre	Plan de ordenamiento territorial y ambiental, Piedra del Aguila, Picún Leufú, Paso Aguerre, El Sauce, Santo Tomás (2007)
Santo Tomás	Plan de ordenamiento territorial y ambiental, Piedra del Aguila, Picún Leufú, Paso Aguerre, El Sauce, Santo Tomás (2007)
Varvarco	Plan de ordenamiento territorial ambiental para las localidades de Varvarco, Invernada Vieja y Manzano Amargo (2007)
Villa del Nahueve	Plan de ordenamiento territorial ambiental intermunicipal, Andacollo, Huigancó, Las Ovejas y Villa Nahueve (2005) y Plan de ordenamiento territorial para las localidades de El Cholar, Los Miches, Los Guañacos, Villa Nahueve y elaboración de propuestas de desarrollo (2009)

Nota: Detalle de los gobiernos locales con planes de ordenamiento territorial presentados en el periodo 2005 – 2018. **Fuente:** Elaboración propia a partir de la biblioteca del CFI <http://biblioteca.cfi.org.ar/biblioteca>. Consultada el 12/5/2020.

Es a partir de 2005 que se comienzan a elaborar planes bajo la modalidad de “Ordenamiento Territorial” en la provincia, tal como se observa en la figura N°1. Por tal motivo el recorte histórico definido en esta investigación es desde 2005 hasta el 2018.

Figura N°1. Cantidad de POTs en la provincia de Neuquén



Nota: Evolución de la presentación de POT en la provincia de Neuquén para el periodo 2005 – 2018. **Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del CFI.

Formulación e implementación de los planes de OT en Neuquén

En el análisis de los documentos de los POT se observó que metodológicamente todos desarrollan las 3 fases principales, establecidas para la formulación: Fase 1 Preparatoria o Proyecto del Plan; Fase 2 Diagnóstico Territorial y Fase 3 Prospectiva territorial (Méndez Casariego & Pascale Medina, 2014).

En la elaboración de la fase preparatoria se observa que contienen una delimitación preliminar de los ámbitos espaciales de los planes y el desarrollo de un diagnóstico provisional para tener una primera visión comprensiva del sistema territorial. En su mayoría no presentan en el documento, una evaluación del marco normativo local previo, tampoco se hace referencia en la mayoría al mapa de actores construido previamente, y no queda claro la metodología de trabajo con el municipio el y la comunidad, solo algunos expresan la conformación de una “mesa de OT” o de una comisión de trabajo interinstitucional.

La fase de diagnóstico es la más desarrollada en la mayoría de los POT, permite una aproximación a las problemáticas del área de estudio. Se encuentran también instancias de elaboración del diagnóstico basada en la planificación participativa, que busca suplir la carencia de información territorial y ambiental previa, al aprovechar el saber de los lugareños y de los técnicos locales, a su vez expresan algunos POT que esto posibilita la apropiación del plan por parte de la comunidad, lo cual garantiza su continuidad en el tiempo mas allá de los

vaivenes políticos. En algunos casos se presentan diagnósticos que determinan la capacidad de acogida del territorio para la localización y funcionamiento de las actividades estratégicas para el desarrollo sustentable del área de estudio. En el diagnóstico integrado se pone de manifiesto las interconexiones que se dan entre los diferentes subsistemas, mediante la elaboración del modelo territorial actual, la priorización de los problemas y la identificación de las potencialidades.

Luego en la mayoría de los casos se desarrollaron una serie de tareas de preparación para la fase 3 de planificación territorial, como el análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades), que permitió disponer del conocimiento adquirido en el diagnóstico del Plan, facilitando de esta manera la identificación de estrategias y objetivos; el desarrollo de los escenarios futuros y del sistema compatibilizado de objetivos. Todos los planes presentan cartografía y tablas que acompañan la información descripta buscando facilitar la comprensión de los escenarios territoriales así también como sintetizar diferentes capas de información geográfica.

Análisis de la implementación

Con respecto al primer relevamiento documental realizado en: bibliotecas digitales (CFI / Biblioteca Pública Provincial del Neuquén), en diarios digitales, por solicitud a COPADE, y a los gobiernos locales involucrados, se pudo constatar que no existe ninguna evaluación o información sobre la implementación de estos planes.

Luego al relevar la legislación sobre OT: Aprobación por ordenanza de los POT, Códigos de ordenamiento urbano rural, zonificaciones resultantes del proceso de planificación, se concluyó que al año 2024 solo 5 gobiernos locales de 20 (estudiados) poseen alguna legislación vinculada a los POT, Chos Malal, Andacollo, Piedra del Aguila, Villa el Chocón y Villa Pehuenia. Por lo que en el recorte histórico de esta investigación solo el 25% de los gobiernos locales concretaron un instrumento legislativo vinculado a los POT. En este relevamiento surgió que los municipios de Las Ovejas y Senillosa también cuentan actualmente con códigos de OT, pero vinculados a POT realizados en 2019 y 2023.

Para el análisis de la implementación, fueron muy relevantes los datos que surgieron de las entrevistas realizadas a los exintendentes. En el trabajo de campo se logro entrevistar a gobiernos locales de todas las categorías contempladas en la constitución provincial de Neuquén (Artículo N° 274 y 299) (tabla N°3). La misma establece que serán municipio de 1° categoría aquellos con más de 5.000 habitantes, de 2° categoría con menos de 5.000 y más de 1.500 habitantes, de 3° con menos de 1500 y más de 500 habitantes y Comisiones de fomento aquellos gobiernos locales con menos de 500 habitantes. Además, el resultado de las entrevistas muestra amplia distribución territorial entre norte y

sur de la provincia con mayor frecuencia de respuestas en la región norte de la provincia. (Figura N°2).

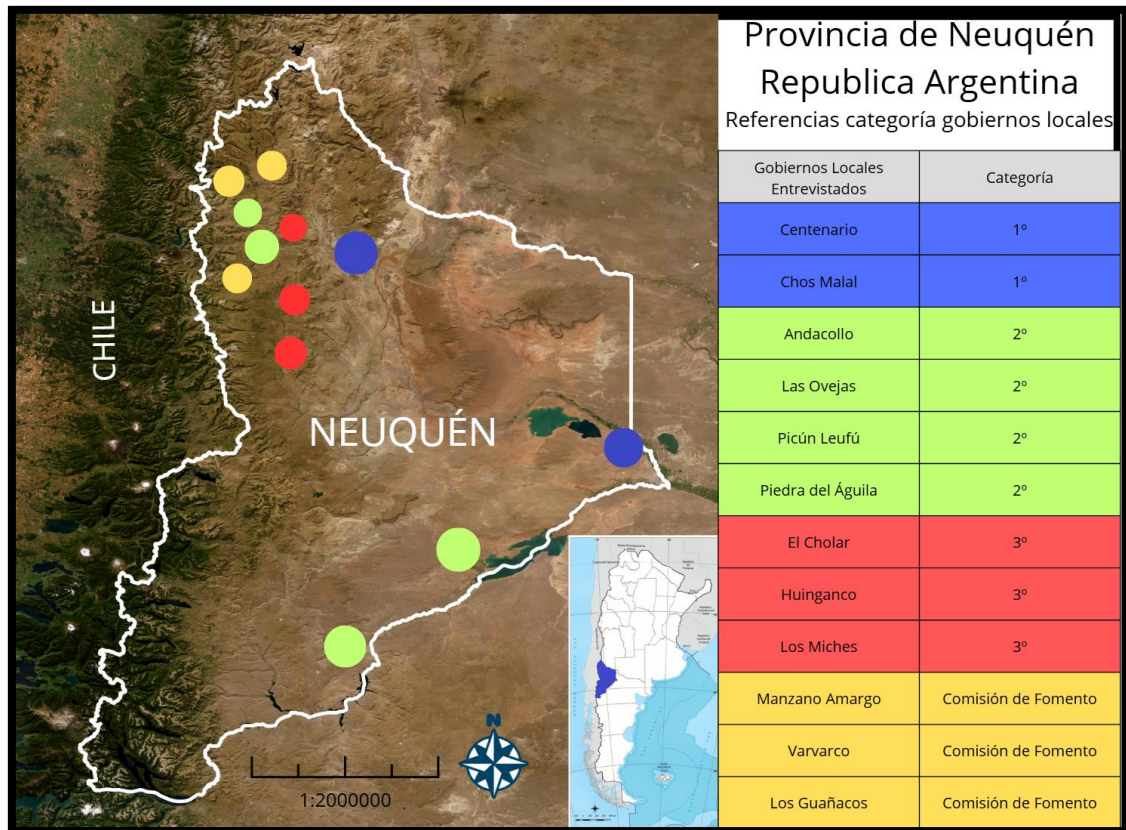
Tabla N°3. Gobiernos Locales Entrevistados según categoría

Gobiernos Locales Entrevistados	Categoría
Centenario	1º
Chos Malal	1º
Andacollo	2º
Las Ovejas	2º
Picún Leufú	2º
Piedra del Águila	2º
El Cholar	3º
Huinganco	3º
Los Miches	3º
Manzano Amargo	Comisión de Fomento
Varvarco	Comisión de Fomento
Los Guañacos	Comisión de Fomento

Nota: Se detallan los gobiernos locales de los cuales se obtuvo al menos una entrevista.

Fuente: Elaboración propia en base a la ley provincial N°3152/18.

Figura N°2. Distribución espacial y categoría de los gobiernos locales entrevistados



Nota: Distribución de los gobiernos locales entrevistados, y diferenciación por colores de la categoría. **Fuente:** elaboración propia sobre imagen satelital de Google Earth.

Percepciones sobre el Ordenamiento Territorial y la Planificación

El concepto de OT y planificación emerge de las entrevistas como una noción heterogénea y, en muchos casos, incipiente. Las respuestas de los intendentes reflejan una diversidad de realidades locales, desafíos estructurales y contextos históricos que influyen en la forma en que se aborda la gestión territorial. En términos generales, las percepciones se agrupan en tres grandes ejes: la ausencia histórica de planificación, los esfuerzos por estructurar el desarrollo territorial y los retos específicos vinculados a las particularidades locales.

Un denominador común en las respuestas es la falta de planificación previa como una característica recurrente en muchas localidades. Algunos intendentes describen escenarios en los que la planificación era prácticamente inexistente, y la urbanización se desarrolló de manera improvisada o "a lo criollo" (Comunicación personal 2, Manzano Amargo 2021). Este vacío de estructura ha derivado en problemas de infraestructura, como la dificultad para extender servicios básicos como el gas o el agua potable. A este respecto, un exintendente de Andacollo subraya que "no hay líneas de planificación en cuanto a la urbanización" (Comunicación personal 1, Andacollo 2021), mientras que un intendente de El Cholar menciona cómo las redes cloacales y de agua enfrentan complicaciones por la falta de previsión inicial. (Comunicación personal 9, El Cholar 2022)

Así mismo, otros intendentes señalan que la carencia de herramientas básicas, como catastros o normas legales claras, limitaba enormemente la posibilidad de planificación. Un exintendente de Los Miches ilustra esta realidad al describir que en Los Miches no existía "nada que nos permitiera trabajar", lo que llevó a iniciar un proceso desde cero, contratando agrimensores para establecer las primeras líneas de ordenamiento. (Comunicación personal 3, Los Miches 2022)

A pesar de las limitaciones históricas, los testimonios también destacan esfuerzos recientes por implementar medidas de planificación y estructuración del territorio. Varios intendentes explican cómo las experiencias acumuladas y los aprendizajes han permitido sentar las bases para un ordenamiento más coherente. En Piedra del Aguila, por ejemplo, se menciona que su gestión dejó "un camino trazado y un lugar hacia dónde ir" en términos de planificación, (Comunicación personal 6, Piedra del Aguila 2022) mientras que en Picun Leufú el exintendente resalta la importancia de trabajar en proyectos como la ampliación del ejido urbano, que permitirá orientar mejor el crecimiento y los servicios. (Comunicación personal 8, Picún Leufú 2022)

Por otro lado, un exintendente de Varvarco expone cómo su localidad ha logrado mantener un modelo ordenado, respetando medidas establecidas para veredas, cuadras y terrenos, y reservando tierras para servicios futuros, como estaciones de servicio, salud y comisarías. (Comunicación personal 11, Varvarco 2023) Este ejemplo contrasta con las experiencias menos estructuradas de otras

localidades, evidenciando disparidades en la capacidad de planificación entre los municipios.

Las respuestas también revelan que el OT está profundamente influido por las condiciones particulares de cada localidad. En algunos casos, la falta de regularización de tierras es un obstáculo central. Los exintendentes de Las Ovejas y Piedra del Águila destacan cómo esta problemática condiciona el desarrollo, especialmente en pueblos como Piedra del Águila, donde el crecimiento depende de decisiones de los dueños de estancias.

Por otro lado, en localidades con economías vinculadas a actividades muy dinámicas, como Centenario, la planificación enfrenta desafíos particulares. Un ex intendente menciona que el rápido crecimiento impulsado por Vaca Muerta ha sido desproporcionado, lo que dificulta la planificación y obliga a priorizar "lo urgente" sobre "lo importante". (Comunicación personal 7, Centenario 2022)

En principio, los intendentes describen un panorama en el que el OT aún enfrenta importantes desafíos, pero donde también existen intentos por construir un futuro más ordenado. La diversidad de enfoques y problemas pone de manifiesto la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas, económicas y normativas de los municipios, promoviendo instancias de capacitación y cooperación que permitan superar las limitaciones históricas y avanzar hacia una gestión territorial más eficiente y equitativa.

La falta de conocimiento sobre el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) al inicio de las gestiones municipales evidencia un déficit importante en la transferencia de información y en la formación de los intendentes en un aspecto clave para la gestión territorial. Sólo el 25% de los intendentes entrevistados conocían el POT de su comunidad al asumir sus mandatos, lo que indica que, para la mayoría, el OT no fue abordado como una prioridad desde el comienzo de sus administraciones. Este desconocimiento inicial limita la capacidad de los municipios para planificar y ejecutar políticas coherentes en términos de uso del suelo, urbanización y desarrollo local. Además, refleja la necesidad de fortalecer la institucionalidad en torno a los POT, asegurando que su importancia sea comprendida y asumida como un eje central de la gestión pública municipal.

Durante el transcurso de sus mandatos, el 41% de los intendentes descubrió la existencia de un POT, en su mayoría a partir del vínculo con organismos provinciales. Aunque esto no significó que los instrumentos guiaran las decisiones en la ocupación del territorio, sólo el 16% del total de los intendentes entrevistados reconoció haber utilizado el POT para tomar alguna decisión y en ambos casos estuvo vinculado a un uso urbanístico (medidas de calles y veredas). Por último, el 33% de los intendentes entrevistados, incluso al finalizar sus gestiones, aún no conocían los contenidos ni los lineamientos del POT, evidenciando que, en ciertos casos, estas herramientas no logran penetrar en la dinámica municipal. Esto no sólo pone en riesgo la continuidad de políticas públicas relacionadas con el desarrollo territorial, sino que también perpetúa un

modelo de gestión reactiva, centrada en la resolución de urgencias diarias en lugar de la planificación a mediano y largo plazo. La implementación efectiva de los POT requiere un mayor compromiso por parte de los gobiernos provinciales y nacionales, para garantizar capacitación, recursos técnicos y un acompañamiento constante hacia los municipios.

Ordenamiento territorial (OT) y lucha por el poder.

Desde la perspectiva del análisis del discurso ya expuesta, el concepto de "ordenamiento territorial" (OT) emerge como un significante vaciado de contenido estable, lo que permite que distintos actores lo llenen de significados divergentes según sus contextos y necesidades. Esta noción, desde la ontología política de Laclau, revela la tensión entre el vacío del concepto y la pluralidad de demandas que buscan articularse en torno a él.

Uno de los aspectos más recurrentes en las entrevistas realizadas en este estudio es la percepción de ausencia de planificación. Un exintendente de Andacollo destaca que "no hay líneas de planificación" en su localidad, subrayando que la ausencia de OT se ha vuelto un problema estructural (Comunicación Personal 1, 2021). En contraposición, un exintendente de Varvarco presenta un discurso en el que el OT se asocia a una cierta estabilidad y continuidad: menciona que se sigue un "modelo que viene de hace 48 años", destacando la conservación de medidas urbanísticas tradicionales (Comunicación personal 11, 2023). Aquí se puede ver cómo el OT funciona como un punto nodal que organiza la articulación de diferentes demandas, ya sea hacia la innovación o la preservación.

Desde la perspectiva de Laclau y Mouffe, este vacío de significante en torno al OT permite que actores políticos construyan cadenas equivalenciales de demandas, donde se articulan diferentes necesidades bajo el mismo concepto, aunque muchas veces con significados contradictorios. La falta de planificación estructural señalada por el exintendente de Andacollo, por ejemplo, refleja el vacío en la gestión pública que deja espacio para disputas sobre cómo debe ser llenado ese vacío con diferentes proyectos y modelos.

Otra dimensión relevante es cómo el OT está condicionado por factores externos. Una exintendente de Piedra del Águila, menciona que, en su localidad, la planificación está limitada por la propiedad privada de las tierras, en manos de una estancia. Esto introduce un conflicto entre los intereses comunitarios y los derechos del propietario privado, lo que revela cómo el OT no es solo un proyecto técnico, sino que se enmarca en luchas de poder entre actores con diferentes niveles de control sobre el territorio. El OT se convierte en un significante flotante en disputa, donde los actores luchan por imponer su visión hegemónica sobre cómo deben usarse y gestionarse los recursos territoriales. Los actores que controlan los medios para definir el sentido del OT –en este caso, el propietario

de la estancia– tienen una ventaja en la disputa por el control del espacio, lo que lleva a una lucha desigual entre los actores locales y los privados.

El OT no sólo es un tema técnico-administrativo, sino un espacio de lucha por el poder. En las entrevistas se hace evidente cómo los gobiernos municipales experimentan una tensión constante entre sus aspiraciones de autonomía y las limitaciones impuestas por el gobierno provincial y los actores externos. Este conflicto se manifiesta en la forma en que los exintendentes perciben su capacidad de implementar el OT en sus localidades.

Un exintendente de Los Miches, señala que, al llegar a la gestión, "no había planificación" en su municipio, lo que lo llevó a empezar "de cero" contratando a un agrimensor para comenzar a organizar las tierras. (Comunicación personal 3, 2022) Esta situación revela la falta de poder estructural de los gobiernos locales, que muchas veces carecen de los recursos necesarios para llevar a cabo un proceso de OT que responda a las necesidades de la comunidad, se ven obstaculizados por la falta de control sobre los recursos materiales y simbólicos.

Un exintendente de Chos Malal también señala esta tensión, criticando los planes de OT impuestos desde instancias externas como "documentos muy técnicos" que "no consideran la dinámica local". (Comunicación personal 4, 2022) Aquí, el discurso revela una resistencia a los proyectos hegemónicos provinciales, ya que se percibe que estos planes no reflejan las realidades y necesidades de la comunidad. Los actores locales buscan imponer una visión propia del territorio que difiere de la visión tecnocrática impuesta desde fuera.

Además, la dependencia económica se presenta como un factor que limita la autonomía de los municipios en su capacidad de implementar el OT. Un exintendente de Centenario, por ejemplo, menciona que "la principal limitante son las limitaciones económicas" (Comunicación personal 7, 2022), lo que refuerza la idea de que el poder para realizar una gestión territorial adecuada está concentrado en aquellos que controlan los recursos financieros, en este caso, el gobierno provincial o nacional.

Participación ciudadana: entre la inclusión y la exclusión

Uno de los ejes más reveladores del análisis del discurso es la participación ciudadana en los procesos de OT. En las entrevistas, la mayoría de los exintendentes destaca la dificultad de lograr una participación activa y significativa por parte de la comunidad. Un exintendente de Andacollo menciona que "faltó una instancia" de participación ciudadana en el proceso de elaboración del POT, y que los vecinos no se involucraron porque "no lograron su interés" o "transmitir la importancia del OT" (Comunicación personal 1, 2021). El hecho de que en muchas ocasiones la participación sea limitada o simbólica refleja la exclusión de ciertos sectores del proceso político, lo que puede llevar a una crisis de legitimidad en las políticas de OT.

En Chos Malal, por otro lado, se ofrece un ejemplo de una experiencia más positiva, mencionando que en su municipio se realizaron varios talleres participativos para la creación de un plan estratégico. Aunque estos espacios de participación fueron limitados, representan intentos de articular demandas comunitarias dentro del proceso de planificación territorial. (Comunicación personal 4, 2022). Otro aspecto central es la implementación de presupuestos participativos y del programa Municipios Saludables, mencionados por algunos exintendentes como experiencias de participación directa de la comunidad en la gestión pública. Estas experiencias, aunque limitadas, son ejemplos de cómo las comunidades pueden ser incluidas en la toma de decisiones sobre el uso del territorio.

La falta de recursos y capacidades: obstáculos a la hegemonía local

El discurso de los exintendentes también enfatiza la falta de recursos humanos y técnicos como un obstáculo central para la implementación del OT. El exintendente de Las Ovejas menciona que la falta de "técnicos en todas las áreas" fue uno de los principales problemas en su gestión, lo que limitó su capacidad de implementar políticas efectivas de ordenamiento (Comunicación personal 5, 2022). Desde esta perspectiva, la escasez de recursos no es solo una limitación técnica, sino una manifestación de las relaciones de poder que subordinan a los actores locales frente a los actores provinciales y nacionales. La falta de técnicos y profesionales capacitados es un síntoma de la desigualdad estructural que impide a los municipios ejercer un control pleno sobre su territorio, y refuerza la dependencia de los gobiernos locales de las instancias superiores.

Conclusiones

Considero que los municipios desempeñan un rol crucial como actores principales en la ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). La autonomía municipal, reconocida en la Constitución Provincial de Neuquén desde 1957, otorga a los gobiernos locales la facultad de gestionar y planificar el uso de su territorio, lo que constituye un avance significativo en términos de descentralización y autogobierno. Sin embargo, esta autonomía plantea tanto oportunidades como desafíos que los municipios deben afrontar en su camino hacia una gestión eficiente y sostenible del territorio.

Por un lado, la autonomía permite a los municipios adaptar las políticas de OT a sus contextos locales específicos, teniendo en cuenta sus particularidades geográficas, sociales y económicas. Este enfoque local es fundamental en una provincia como Neuquén, donde la diversidad de los entornos urbanos y rurales demanda respuestas diferenciadas. Sin embargo, la falta de capacidad técnica, y de integración regional e interinstitucional de los municipios para implementar estas políticas resulta en las desigualdades estructurales existentes. Los municipios más pequeños o con recursos limitados suelen enfrentar mayores

dificultades para diseñar y ejecutar un POT, a diferencia de los municipios más grandes o económicamente fortalecidos (que enfrentan otras dificultades propias de la magnitud de las comunidades). Además, muchos municipios enfrentan una limitada capacidad de recaudación fiscal, lo que agrava aún más sus restricciones presupuestarias y genera una dependencia financiera de los niveles superiores de gobierno, lo que, en ocasiones, puede poner en jaque la autonomía municipal. Sin los recursos necesarios, los municipios no sólo ven comprometida su capacidad para ejecutar un POT, sino que también enfrentan dificultades para sostener otras políticas públicas fundamentales para el desarrollo local, como el acceso a infraestructura básica y servicios públicos.

Otro obstáculo identificado es la falta de coordinación interinstitucional entre los distintos niveles de gobierno. La implementación efectiva de los POT requiere de un trabajo articulado entre los gobiernos locales, provinciales y nacionales. En este sentido, los municipios suelen enfrentar desafíos para acceder y gestionar información técnica y normativa necesaria para diseñar y ejecutar acciones coherentes con las políticas provinciales y nacionales. El acompañamiento a los gobiernos locales es insuficiente al igual que las capacidades locales para la gestión.

Por otro lado, también se destaca el impacto de la politización de las decisiones territoriales. En algunos casos, los POT no se implementan debido a decisiones políticas basadas en intereses particulares, lo que puede generar conflictos entre actores locales. La falta de consensos en torno a la planificación territorial y la ausencia de procesos participativos efectivos limitan la legitimidad y el alcance de las políticas de OT.

En conclusión, los municipios de la provincia de Neuquén tienen un papel central en la implementación de los POT, pero su capacidad para cumplir con este rol depende de múltiples factores. Entre ellos, la disponibilidad de recursos económicos y técnicos, la formación y especialización del personal, la capacidad de recaudación fiscal, la predisposición política a la participación ciudadana, la coordinación con otros niveles de gobierno y una visión a largo plazo. El desafío, entonces, es transformar los POT en instrumentos que asistan a las gestiones de gobierno en la administración del territorio, y construyan una política territorial inclusiva que permita una mayor participación ciudadana, una planificación adaptada a las realidades locales y una redistribución más equitativa de los recursos y capacidades técnicas. Y lograr finalmente que el OT no sea sólo una formalidad, sino una herramienta efectiva para el desarrollo integral de las comunidades.

Referencias Bibliográficas

Ballabio, M., & Reyes, M. (2016). Marchas y contramarchas en la implementación de la política de ordenamiento territorial en Mendoza: Desarrollo institucional de la política bajo la lógica de

- innovación. V *Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales*, ISSN 2408-3976. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8364/ev.8364.pdf
- Ballabio, M., & Reyes, M. L. (2017). La implementación de una política pública compleja. Los desafíos institucionales del ordenamiento territorial en Mendoza. *Estado Abierto*, 1(2), 117–162. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/69871>
- Barbara, Y., Biasatti, R., Boggio, L., & Rapalino, M. (2017). Propuestas para la implementación de planes de ordenamiento territorial en gobiernos locales de la provincia de Santa Fe. *Revista Proyección*, edición especial, 11, 178–197. <https://core.ac.uk/download/pdf/250410523.pdf>
- Bardin, L. (1996). *Análisis de contenido*. Madrid, España: Akal Ediciones.
- Camelo Garzón, A., Solarte Pazos, L., & López, O. (2015). Evaluación y seguimiento de planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia. *Revista Sociedad y Economía*, 28, 163–180. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1657-63572015000100009&script=sci_arttext
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1998). *Gestión de programas sociales en América Latina* (Serie Políticas Sociales, 25). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CFI, Consejo Federal de Inversiones. (2024). *Biblioteca "Dr. Manuel Belgrano"*. <http://biblioteca.cfi.org.ar>
- COPADE. (2018). *COPADE*. Recuperado el 18 de febrero de 2020, de <https://www.copade.gob.ar/contenido.aspx?Id=Historia>
- Dukuen, J. P. (2010). *Las astucias del poder simbólico: Las villas en los discursos de Clarín y La Nación*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Koyatún.
- Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 11–32. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/668/622>
- García, R. (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: Editorial Gedisa S.A.
- Gómez Orea, D. (1994). *Ordenación del territorio. Una aproximación desde el medio físico*. España: Instituto Tecnológico Geo-minero de España / Ed. Agrícola Española.
- Grindle, M. S. (2009). La brecha de implementación. En F. Mariñez & V. Garza (Eds.), *Política pública y democracia en América Latina*.
- Guardamagna, M. M., & Cueto, W. J. (2015). La implementación de la política de ordenamiento territorial en Mendoza, Argentina: una mirada crítica sobre el diseño del plan provincial. *Revista Enfoques*, 13(22), 135–153. <https://www.redalyc.org/pdf/960/96040292007.pdf>
- Gudiño, M. E. (2015). El ordenamiento territorial como política de Estado. *Perspectiva, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia*, 20. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-37692015000100011
- Laclau, E., & Mouffe, C. (1985). *Hegemonía y estrategia socialista: Hacia una radicalización de la democracia*.
- Massiris Cabeza, Á. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 6(125). <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/457>
- Massiris Cabeza, Á. (2008). Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial y sus perspectivas en un mundo globalizado. En M. Salinas Escobar (Ed.), *El ordenamiento territorial: Experiencias internacionales* (Serie Planeación Territorial). México: Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/530205A7FFBFE90405258042005CC358/\\$FILE/1_pdfsam_596.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/530205A7FFBFE90405258042005CC358/$FILE/1_pdfsam_596.pdf)
- Méndez Casariego, H., & Pascale Medina, C. (2014). *Ordenamiento territorial en el municipio: Una guía metodológica*. Santiago de Chile: FAO. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/1beff16f-c672-4b09-951f-01d5f93f1dc8/content>

- Otero, W. A. (1998). *Guía simplificada para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal*. Santa Fe de Bogotá, D.C.: Convenio IGAC Proyecto CHECUA - CAR - GTZ - KFW.
- Peña, V. S. (2013). ¿Qué ha salido mal? Hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental. *Revista de Gestión Pública*, 2, 405–438. <https://revistas.uv.cl/index.php/rgp/article/view/2316/2275>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Rabinovitz, F., & Rein, M. (1978). Implementation: A theoretical perspective. En W. D. Burnham & M. W. Weinberg (Eds.), *American Politics and Public Policy* (pp. 307–335). Cambridge: The MIT Press.
- Santos, M. (1996). *La naturaleza del espacio: Técnica y tiempo, razón y emoción*. <https://geohistoriahumanidades.wordpress.com/wp-content/uploads/2010/11/milton-santos-la-naturaleza-del-espacio.pdf>
- Sartori, G. (1979). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. Milán: SugarCo Edizioni. <https://significanteotro.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/09/giovanni-sartori-la-politica-logica-y-mecc81todo-en-las-ciencias-sociales.pdf>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A. <https://maestriainap.diputados.gob.mx/documentos/materia1/sem5/B/02.pdf>
- Verneti, A. M., & Oviedo, C. L. (2013). Ordenamiento ambiental territorial: Marco normativo y su proyección en el actual proyecto de reforma al Código Civil 2012. *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales*, 8. https://pensamientocivil.com.ar/system/files/ordenamiento_ambiental_territorial.pdf