

# ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PARTICIPATIVAS PARA EL DESARROLLO EN LA PROVINCIA DE MENDOZA, ARGENTINA Y EL ESTADO DE MÉXICO: UN ESTUDIO COMPARADO A NIVEL SUBNACIONAL<sup>1</sup>

**MARÍA MELINA GUARDAMAGNA**

Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII)

Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo)

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

meliguardamagna@gmail.com

**YESIKA GUADALUPE GÓMEZ CARMONA**

Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo Sustentable

de la Universidad Autónoma del Estado de México.

yeslupis@hotmail.com

En el presente trabajo nos proponemos, a través de un estudio comparado, contribuir a la discusión teórico-metodológica en torno al diseño, implementación y evaluación de políticas participativas orientadas al desarrollo en la provincia de Mendoza, Argentina, y el Estado de México, México. Para ello discutiremos críticamente cómo ha sido la instrumentación de la participación ciudadana en el nivel subnacional, a partir de la definición de un conjunto de dimensiones y criterios para evaluar su legitimidad y calidad. Esto nos permitirá avanzar en la contrastación de nuestros supuestos de investigación que indican que la falta de rigurosidad metodológica y de capacidades estatales, la inadecuación de los marcos jurídicos-normativos,

---

1 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 (2019–2021).

las dificultades relacionadas al acceso a la información, la característica consultiva de los mecanismos, y la falta de voluntad política influyen en la posibilidad de garantizar un involucramiento real, plural, equitativo y sostenido en el tiempo de la ciudadanía.

*Palabras claves: participación ciudadana, gestión pública, desarrollo, Estado, democracia.*

## ANALYSIS OF PARTICIPATORY POLICIES FOR DEVELOPMENT IN THE PROVINCE OF MENDOZA, ARGENTINA AND THE STATE OF MEXICO: A COMPARATIVE STUDY AT THE SUBNATIONAL LEVEL

In this paper we propose, through a comparative study, to contribute to the theoretical-methodological discussion around the design, implementation and evaluation of development-oriented participatory policies in the province of Mendoza, Argentina and the State of Mexico, Mexico. To this end, we will critically discuss how citizen participation has been implemented at the sub-national level, based on the definition of a set of dimensions and criteria for evaluating its legitimacy and quality. This will allow us to advance in the comparison of our research assumptions that indicate that the lack of methodological rigor and state capacities, the inadequacy of the legal-normative frameworks, the difficulties related to access to information, the consultative characteristic of the mechanisms, together with the lack of political will influence the possibility of guaranteeing a real, plural, equitable and sustained involvement of the citizenry over time.

*Keywords: citizen participation, public policies, development, state, democracy.*

## 1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, en medio de fuertes críticas a los formatos más clásicos de las democracias representativas y demandas sociales que reclaman su ampliación, la participación ciudadana aparece como uno de los componentes de las innovaciones institucionales de las gestiones gubernamentales. La incorporación de instancias participativas es cada vez más frecuente en diversas políticas, planes, programas y proyectos. 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. Los resultados varían de un caso a otro, aunque de alguna u otra manera, como sostiene Avritzer (2014), suelen llevarnos a las mismas discusiones teóricas: el debate entre sociedad civil y democracia local; en torno a la profundización de la democracia y sobre el diseño institucional.

Poniendo el acento, fundamentalmente, en estas dos últimas cuestiones, desde 2013 el Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII) de la Universidad Nacional de Cuyo (Argentina) / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), viene analizando, a partir de una mirada multidisciplinaria, la implementación de políticas participativas vinculadas al desarrollo territorial en la provincia de Mendoza, Argentina y cómo estos procesos se incorporan a las gestiones gubernamentales en las diferentes escalas. Mientras que, a partir del 2018, desde el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo Sustentable (CEDeS) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx), se analiza la política de desarrollo y el proceso de participación social de la Entidad mexiquense, en sus diferentes momentos, como eje de las políticas públicas, a partir de una perspectiva de crítica.

En consecuencia, el objetivo de este trabajo es analizar, en forma comparada, los procesos de diseño, implementación y evaluación de mecanismos de participación ciudadana y su incidencia en políticas públicas, principalmente aquellas orientadas al desarrollo. Para ello, recurriremos al instrumento de evaluación que, desde el CEII venimos desarrollando, a partir de nuestra propia experiencia en la temática y de la recopilación y sistematización bibliográfica (Guardamagna, Reyes, Vogel, 2020).

Nuestro objeto de estudio son los mecanismos de participación ciudadana. En el caso de Argentina, estudiaremos las políticas participativas orientadas al desarrollo territorial que se vienen implementando desde el año 2009 en la Provincia de Mendoza<sup>2</sup>. Mientras que, en el caso mexicano, analizaremos el proceso de participación ciudadana del Estado de México<sup>3</sup>, inmerso en el Sistema Nacional de Planeación Democrática a través de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios aprobada en 2001, así como su reglamento, implementados en el Plan estatal de Desarrollo 2017–2023. Para ello, a través de un abordaje de tipo cualitativo, hemos recabado, sistematizado y analizado información que surge de leyes, normas, documentación oficial relacionada a la temática, investigaciones, estudios técnicos, páginas web gubernamentales, entre otras.

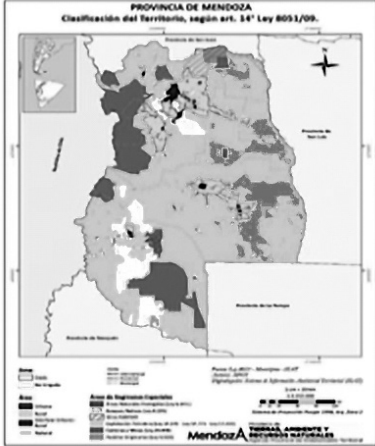

La comparación se dará a nivel subnacional, entre dos países con diseños institucionales similares, ya que, en ambos casos, se trata de sistemas políticos descentralizados.

Para el desarrollo del trabajo, partimos del siguiente problema de investigación: ¿Cómo se diseñan, implementan y evalúan los mecanismos de participación ciudadana en el marco de las políticas de desarrollo territorial en Mendoza y en la política de desarrollo en el Estado de México? Nuestros supuestos de investigación indican que la falta de rigurosidad metodológica y de capacidades estatales, la inadecuación de los marcos jurídicos-normativos, la descoordinación entre los niveles de gobierno, las dificultades relacionadas al acceso a la información, la característica meramente consultiva de los mecanismos, y la falta de voluntad política, influyen en la posibilidad de garantizar un involucramiento de la ciudadanía de forma real, plural, equitativa y sostenida en el tiempo.

---

2 La Provincia de Mendoza en Argentina se posiciona como referente en la región para el abordaje de esta problemática al ser la primera en contar con un amplio marco jurídico-normativo: la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo N.º 8051/09; el Plan Estratégico de Desarrollo de 2010 y el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (POT), Ley N.º 8999/17. Además, la mayoría de los 18 municipios que conforman el territorio provincial cuentan con su Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT) de acuerdo con lo dispuesto por la Ley N.º 8051 (Guardamagna y Reyes, 2019).

3 El Estado de México, a pesar de ser la entidad federativa más poblada de ese país con más de 16 millones de habitantes (INEGI, 2015) no cuenta, a la fecha de elaboración de este artículo, con un marco jurídico específico en materia de participación. Los procesos participativos en materia de desarrollo se enmarcan dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

Provincia de Mendoza, Argentina	Estado de México, México.
 <p><b>Fuente:</b> Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales. Gobierno de Mendoza, 2013.</p>	 <p><b>Fuente:</b> De TUBS, tomado de: <a href="https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=15994642">https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=15994642</a></p>
<p>La provincia de Mendoza está situada al pie de la Cordillera de los Andes y se extiende en el Centro-Oeste de la Argentina. Cuenta con una superficie de 150.839 km<sup>2</sup> dividida en 18 municipios (Dirección Provincial de Catastro) y una población total de 1.741.610 habitantes al año 2010, según datos de la Dirección de Estadística e Investigaciones Económicas de Mendoza (DEIE). Siendo el cuarto asentamiento poblacional en orden de importancia en el país.</p> <p>Al tratarse de un territorio mayoritariamente árido, la población se asienta en cuatro oasis de riego artificial que representan el 4.8% del suelo cultivable.</p>	<p>El Estado de México está situado en el centro sur de México, colinda con la demarcación de la Ciudad de México, con la que comparte la zona conurbada más grande del país y con los Estados de Querétaro, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Morelos, Guerrero y Michoacán.</p> <p>Cuenta con una superficie de 22 499.95 km<sup>2</sup>, dividida en 125 municipios y una población de 16, 187, 608 habitantes según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), siendo la entidad federativa más poblada de México.</p>

A fin de responder la pregunta de investigación y nuestros supuestos de investigación, el trabajo se estructura en los siguientes apartados. En un primer momento delimitamos nuestro posicionamiento teórico respecto a la participación ciudadana en las políticas de desarrollo. Luego, hacemos referencia a los marcos jurídicos-normativos que regulan la participación y el desarrollo en cada uno de los casos de estudio. En tercer lugar, explicitamos y fundamentamos el método comparado al que recurrimos para el análisis de ambas experiencias. Posteriormente, explicamos de dónde surgen y cuáles son las dimensiones y criterios que guiarán nuestro análisis y evaluación. Para pasar luego al estudio de cada uno de los casos. Finalmente, en el apartado de las conclusiones hacemos referencia a las similitudes

y diferencias encontradas, que nos sirven para pensar los desafíos pendientes para las políticas públicas participativas en la región.

## 2. POLÍTICAS PARTICIPATIVAS PARA EL DESARROLLO

Como sostienen Joan Font e Ismael Blanco, desde una visión amplia apegada al enfoque de políticas públicas, podemos considerar a la participación como “cualquier actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas” (2000: 123). Es decir que 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; el nivel de gobierno en el que se van a implementar; los actores, sus capacidades y recursos intervinientes; como así también las características de la institucionalidad dentro de la cual se insertan, esto es el tipo de dominio temático —ámbito en el rigen dichas instituciones— y el nivel de agregación, que siguiendo a Acuña y Chudnovsky, se refiere a los niveles de la estructura institucional (2013).

Atentas a estos elementos y dimensiones de análisis que presentan las políticas participativas, en el presente trabajo adherimos a la definición que aporta Aguilar Villanueva (2007), para quien 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 2007: 14).

Esta conceptualización se enmarca en el enfoque procesual clásico o heurístico por etapas (Lasswell, 1956; Oszlak y O'Donnell, 1976; Aguilar Villanueva, 1992; Pérez Sánchez, 2005; Parsons, 2007; Subirats, 2008). El mismo divide el proceso de políticas en una serie de fases o etapas que generalmente se componen de definición de agenda, formulación o legitimación de políticas, implementación y evaluación. En cada una de ellas se analizan los factores, actores, recursos y normas que afectan el proceso dentro de cada etapa.

Nuestro estudio centra su atención en la etapa de implementación o puesta en práctica de las políticas participativas. Una vez que se ha delimitado el marco normativo de intenciones, correspondiente a las etapas de diseño y formulación de la misma, se generan actos y efectos que se orientan a transformar las intenciones en resultados observables. Es decir, la fase de implementación consiste en una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse (Subirats 2008). “Se trata de una fase fundamental en cualquier análisis de política pública porque en ella se plasman las ideas en hechos reales” (Harguindéguy 2015: 81).

A lo largo de varias décadas el desarrollo se ha convertido en uno de los principales objetivos gubernamentales. Lograr que la población alcance niveles de satisfacción de sus demandas no es tarea fácil; sin embargo, con esta idea se ha desdibujado, en cierta manera, la concepción no occidental del mundo y con ello el desarrollo se ha convertido en un objetivo que debe atender múltiples dimensiones.

Entre las dimensiones más aceptadas del desarrollo están la dimensión social, la económica y la ambiental, dentro de la cual se incluye al territorio. Esto, por la famosa redefinición que hizo la Comisión Brundtland de la ONU en 1987, al decir que el desarrollo debía considerarse desde una perspectiva sostenible, configurando a este, “como aquel en el que la población tiene la capacidad de satisfacer sus necesidades, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras” (Comisión Brundtland, 1987).

No obstante, el estudio del desarrollo en sí, independientemente de las adjetivaciones que ha ido adquiriendo, siempre ha sido visto como un estado de progreso y

mejora continua del bienestar general, que es la razón de ser de un Estado, y debe atender además dimensiones culturales propias de los países Latinoamericanos.

En las últimas décadas, la concepción del desarrollo de los años cuarenta<sup>4</sup> ha sido cuestionada por nuevas posturas que analizan la visión retomada por las Naciones Unidas (NNUU) como postura occidental, que es la que han retomado la mayoría de las agendas públicas en América Latina. Estas nuevas perspectivas de estudio hacen fuertes críticas sobre las preconcepciones y prejuicios con los que se ha definido al desarrollo, la pobreza, la desigualdad y la marginación en América Latina.

La participación aparece aquí como un componente central, aunque controvertido, de las políticas públicas destinadas a la consecución del desarrollo porque, como sostiene Manero, se ponen en juego “nuevas premisas en las formas de gestión, en la búsqueda de opciones basadas en la voluntad de acuerdo, en el riesgo compartido y en la aparición de posturas favorables a la transparencia de las decisiones” (2010: 49), lo que podría implicar una nueva cultura política con ciudadanos más activos, organizados y conscientes de los problemas que afectan su entorno de vida.

Los gobiernos latinoamericanos precisan de la participación para la elaboración de políticas públicas con mayor asertividad, el fortalecimiento de la legitimidad en la toma de decisiones y en el ejercicio de los recursos públicos.

En cuanto al concepto de participación ciudadana, más allá de tratarse de una noción ambigua e imprecisa que dificulta identificar el fenómeno y sus dimensiones (Serra Vázquez, 2008; Oszlak, 2009), consideramos necesario adoptar una definición que nos permita operacionalizar criterios para su evaluación, teniendo en cuenta que este es el principal interés que persigue nuestro trabajo. En consecuencia, definimos a la participación como un modo de relación entre el Estado

---

4 Recordemos que la conformación de la Organización de las Naciones Unidas se da poco después de concluir la Segunda Guerra Mundial, en 1945. Para 1947, durante su discurso de toma de cargo como presidente de los Estados Unidos de América, Harry Truman señaló, a grandes rasgos, que: “Cada nación debería de elegir entre dos modos de vida opuestos, el liberalismo y el comunismo, caracterizando al primero como aquel en el que existen instituciones libres y las decisiones se toman sobre la voluntad de la mayoría, manteniendo libertades individuales y la ausencia de cualquier tipo de opresión”. En 1949, Truman acuñó además el término subdesarrollo para referirse a las condiciones precarias de los países más pobres.



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.

Dentro de los mecanismos participativos, entonces, podríamos considerar diversos tipos, algunos orientados a informar a la ciudadanía, otros a influir en quienes tomarán las decisiones y otros donde se busca formar parte de las mismas. Esta gradación de la participación aparece en la teoría de diversas formas. La Asociación Internacional de Participación Pública (AIPP) distingue entre informar, consultar, involucrar, colaborar y empoderar (2010). Por su parte, Sandoval, Sanhueza y Wiliner (2015) diferencian entre mecanismos informativos, consultivos, decisorios, o de gestión. Veremos entonces cuáles son los tipos de mecanismos participativos que tanto Argentina como México adoptan, desde sus marcos jurídico-normativos, para el diseño, implementación y evaluación de sus políticas de desarrollo.

### **3. MARCO JURÍDICO-NORMATIVO PARA LA PARTICIPACIÓN Y EL DESARROLLO**

En las últimas décadas, la adopción del desarrollo ha obligado a la modificación y generación de nuevos marcos jurídicos en diferentes latitudes, por supuesto América Latina no es la excepción.

A través de distintos instrumentos legislativos, el desarrollo ha quedado institucionalizado en leyes, planes, programas y diversos mecanismos de regulación, que han permitido llevar el trabajo de ejecución a las administraciones públicas. A su vez, estos marcos jurídicos-normativos han reconocido a la participación ciudadana como uno de los elementos centrales para el logro del desarrollo. Más allá de

lo cual, la evidencia indicaría que en materia de participación, estos instrumentos no han sido suficientes, o bien, no han garantizado el acceso amplio, transparente y equitativo de la sociedad en los asuntos públicos.<sup>5</sup>

### 3.1. Marco jurídico para la participación en el caso de la provincia de Mendoza, Argentina

Argentina adopta la forma representativa, republicana y federal, determinando la coexistencia de tres niveles de gobierno: el nacional, con jurisdicción en todo el territorio del país, y el provincial y el municipal, ambos con jurisdicción en sus respectivos territorios (Constitución de la Nación Argentina, 1994). Las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal, siendo preexistentes al Estado nacional (Constitución de la Nación Argentina, 1994, art. 121). Según Cao (2007) se propone un modelo de descentralización que se justifica a partir de dos dimensiones: una política, que tiene por objetivo incrementar el poder de base territorial regional y local, y una administrativa, relacionada con la gestión desde aparatos del Estados provinciales y municipales.

En Argentina existen un total de 24 jurisdicciones autónomas (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CABA) con capacidad de dictar sus propias normas. A su vez, estas están divididas en municipios que constituyen “una comunidad natural con vida propia e intereses específicos, con necesarias relaciones de vecindad” (Iturburu, 2001:11).

Tal como mencionamos en la introducción, en el caso argentino estudiaremos las políticas participativas orientadas al desarrollo territorial<sup>6</sup> que se vienen implementando desde el año 2009 en la Provincia de Mendoza. En consecuencia, la legislación que se revisará será la que regula el desarrollo territorial a nivel subnacional.

---

5 Tanto Argentina como México carecen de leyes específicas, a nivel nacional, que regulen y reglamenten la instrumentación de la participación ciudadana. Lo mismo ocurre, a nivel subnacional, con el caso de la provincia de Mendoza y el Estado de México.

6 En el presente estudio, el desarrollo territorial se entiende 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 participativas para la organización social. De esta forma se orienta a 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; Alburquerque 2004; Schejtman 2004).

Específicamente, la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo N.º 8051/09 define una secuencia de etapas en el proceso de planificación del desarrollo, es decir, procedimientos específicos para la elaboración de los planes, la mayoría de los cuales contemplan mecanismos de participación ciudadana.

Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) deberán permitir la intervención de todos los actores involucrados a fin de priorizar metas y objetivos, detectar problemas y conflictos y establecer las acciones a seguir, logrando el máximo nivel de beneficio público posible, definiendo propósitos, objetivos y metas compartidas, que permitan alcanzar los objetivos fijados por los planes (Inc. 1. Anexo 2. Art. 11. Cap. 2. Ley N.º 8051/09).

En concreto, la ley regula dos procedimientos específicos, aunque también prevé el involucramiento ciudadano en la etapa diagnóstica. Estos son: la consulta pública y las audiencias públicas. El objetivo de la primera es “garantizar la participación y el derecho a la información mediante un procedimiento que contribuya a la toma de decisiones por parte de la autoridad de aplicación” (art. 44. Ley N.º 8051/09), mientras que las audiencias públicas se convocan posteriormente a la consulta pública para resolver temas trascendentales para la población de la provincia (art. 48. Ley N.º 8051/09). Además, la norma contempla la existencia de un Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOOT). Se trata de un organismo consultor y asesor, creado por el artículo 40 de la Ley N.º 8051 y conformado por representantes de organismos provinciales, municipios y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a las temáticas territoriales.

Gráfico 1 Secuencia del proceso de planificación del desarrollo para la elaboración de los POT



FUENTE: GUARDAMAGNA (2016; 2020)

A su vez, el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) también reconoce un rol central a la participación ciudadana. Entre sus objetivos generales define:

(...) impulsar y promover los procesos de integración y coordinación entre la provincia y los municipios para lograr políticas consensuadas de desarrollo territorial, garantizando la participación ciudadana y de las organizaciones intermedias, mediante mecanismos claros y transparentes de información pública y respeto por el derecho de iniciativa, propiciando la solución concertada de conflictos y diferencias (Inc. F. Ley N.º 8999, 2017, Art.3).

En el presente trabajo analizaremos las tres instancias participativas instrumentadas en el marco del Plan Provincial y los Planes Municipales. Estas son, de acuerdo a lo establecido por la Ley 8051/09 y el reglamento del PPOT, talleres participativos para la validación del diagnóstico, consulta pública y audiencia pública.

### **3.2. Marco jurídico para la participación en el caso del Estado de México, México**

De acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación”.

En México hay 31 Estados Federados y la entidad de la Ciudad de México (antes denominada Distrito Federal), capital del país. Cada estado se divide en municipios, mientras que la Ciudad de México se divide en delegaciones o demarcaciones territoriales.

Para cumplir con el objetivo del presente trabajo, nos centraremos en el Estado de México y la forma en que se realizan los mecanismos participativos en la planeación para el desarrollo<sup>7</sup>. Dentro de los planes de desarrollo<sup>8</sup> se aglutinan las políticas públicas de ordenamiento territorial, desarrollo social, desarrollo económico, sanidad financiera, transparencia, rendición de cuentas, entre otras, estableciendo los programas, las líneas de acción y objetivos, metas e indicadores para cada rubro.

Los mecanismos participativos para el desarrollo en México se enmarcan dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), que sigue siendo, desde los ochenta hasta el día de hoy, la herramienta por medio de la cual se establecen las directrices de política desarrollista que retoman la administración federal, estatal y municipal. La institucionalización del SNPD se generó a partir de la reforma al artículo 26° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dio

---

7 “La planeación para el desarrollo es un mandato constitucional que se asume como una política de Estado, en la cual, se fortalece la democracia con la participación ciudadana y la unidad estatal en un marco de estado de derecho” (GEMa, 2020, pág. 1).

8 La planeación democrática para el desarrollo, como proceso permanente, debe ser el medio para lograr el progreso económico y social del Estado de México y municipios, dirigido principalmente a la atención de las necesidades básicas que se traduzcan en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante la participación de los diferentes órdenes de gobierno, habitantes, grupos y organizaciones sociales y privados (GEMa, 2020, pág. 9)

origen a la Ley de Planeación del 29 de diciembre de 1982, misma que ha sufrido múltiples reformas.

En el ámbito subnacional, en lo que concierne a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el artículo 77, fracción VI, establece que la planeación es una facultad del Gobernador y señala en el artículo 15 que:

Las organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades. Asimismo, podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos.

La ley determinará las formas de participación de estas organizaciones, y la designación de contralores sociales para vigilar el cumplimiento de las actividades [...]. (GEM, 2018).

Aunado a esto, el artículo 139, fracción I párrafo tercero, de la Constitución estatal dice que:

Los ciudadanos del Estado, individualmente o a través de agrupaciones legalmente constituidas podrán participar en el proceso de planeación democrática en los términos establecidos por las leyes para la formulación de planes y programas estatales, municipales, regionales y metropolitanos para la integración social de sus habitantes y el desarrollo de las comunidades (GEM, 2018).

Se observa que, a través de la Ley de Planeación y conforme con el sistema federalizado mexicano, se delegó en los gobiernos de las subnacionales la determinación de las estrategias de participación social como herramientas adicionales en la dirección de la política desarrollista del Estado nación.

En el 2001, la legislatura del Estado de México sancionó la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, que en su artículo 39 establece que:

El Gobierno del Estado de México y los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, impulsarán los mecanismos, medios e instrumentos necesarios para consolidar el régimen republicano, representativo, democrático y federal, mediante la coordinación y participación de la sociedad en la planeación democrática para el desarrollo con base en los principios que rigen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (GEMa, 2020: 18).

Mientras que en el artículo 49 y 50 de la misma, se menciona que el ejecutivo estatal, a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) promoverá “la participación de los habitantes y de los grupos y organizaciones sociales y privados a través de la incorporación de sus aspiraciones y demandas para en su caso incorporarlas a la estrategia del desarrollo” (GEMa, 2020: 20).

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, establece en el artículo 24 que:

[...] los mecanismos e instrumentos de participación social a través de los cuales se podrá captar y considerar las propuestas y aportaciones de la sociedad en el proceso de Planeación del desarrollo podrán ser: I. Foros temáticos abiertos; II. Foros regionales abiertos; III. Encuestas y sondeos de opinión; IV. Buzones de opinión ciudadana; V. Estudios e Investigaciones académicas y sociales; VI. Registro de demandas de campaña; VII. Consulta popular a través de medios electrónicos; y VIII. Recepción de documentos y propuestas en las instancias auxiliares del COPLADEM [...].

En virtud de lo anterior, es importante señalar que de acuerdo con el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017–2023, la

administración estatal, a través del COPLADEM, en el año 2017 llevó a cabo 5 macro foros regionales de participación ciudadana y la instalación de buzones para recabar la opinión ciudadana para la elaboración e integración del Plan de Desarrollo de la entidad, por lo que estos dos constituyen los mecanismos participativos objeto del presente análisis.

#### 4. METODOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA COMPARACIÓN

El análisis y evaluación de los mecanismos participativos se hará a través del método comparado de casos.

El enfoque comparativo como método significa la utilización de un método de control —la comparación— en la corroboración empírica de las hipótesis, generalizaciones o teorías. Se trata, en definitiva, de un procedimiento de confrontación empírica de los conceptos. La comparación como método es, pues, un aporte a la controlabilidad empírica de los fenómenos políticos (Bulcourf y Cardozo, 2018: 9).

En consecuencia, este tipo de comparación nos permitirá conocer de cerca unos casos en profundidad, el de la provincia de Mendoza en Argentina y el del Estado de México, en México, en perspectiva histórica y a partir de una serie de variables y dimensiones en los que estos se desglosan. A partir de lo cual confirmaremos o falsearemos nuestros supuestos de investigación (Gunturiz, Puello-Socarrás, Gómez Cárdenas y Lucca, 2016).

En cuanto al diseño metodológico acudiremos a una estrategia de tipo cualitativa. Entre los métodos y técnicas utilizados hemos recurrido al análisis documental que constituye la revisión de documentación, entre la que se encuentran leyes, planes, programas, proyectos, documentos diagnósticos, fuentes secundarias, artículos periodísticos, investigaciones académicas, entre otros. Así también, hemos realizado observación directa y participante; entrevistas en profundidad y semiestructuradas a actores claves participantes de los procesos objeto de nuestro estudio.



El período de análisis se sitúa, en el caso de la provincia de Mendoza, Argentina, desde la sanción de la Ley 8051 en el año 2009 a la actualidad. Dicho recorte temporal responde a la secuencia, instrumentos y procedimientos que la norma define en su artículo 7. De acuerdo con la cual, primero deberá elaborarse el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza, luego el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial (POT), y posteriormente, los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales (PMOT). Por lo que en este trabajo analizamos las instancias participativas instrumentadas en el marco del POT: talleres participativos para la validación del diagnóstico; consulta pública y audiencia pública.

Mientras en el caso del Estado de México, el período de análisis está delimitado por la elaboración e integración del último Plan de Desarrollo de esta entidad, elaborado en el 2017, con vigencia en la actualidad. Esto, en virtud de que en el caso mexicano los mecanismos de participación se instrumentan en la etapa de diseño de la planeación, que se realiza para cada período de administración gubernamental. Los mecanismos de participación que serán analizados son los macroforos regionales y los buzones de opinión ciudadana.

En cuanto al recorte espacial, el mismo corresponde a la provincia de Mendoza, Argentina y al Estado de México, México. En el caso de Mendoza, la unidad de análisis será la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial del Gobierno (SAyOT). Mientras, en el caso mexicano, será el Comité de Planeación del Estado de México (COPLADEM), como instancia que la ley faculta para la ejecución de los mecanismos de participación.

## **5. LA EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO**

En la actualidad, la participación ciudadana se ha transformado en una estrategia imprescindible para la legitimación de políticas públicas. Es necesario entonces avanzar en la indagación de cómo se diseñan, implementan y evalúan los mecanismos de participación ciudadana y, posteriormente, cómo se trabajan los aportes de política que surgen de los mismos. Este es el propósito del presente trabajo, a

partir del análisis comparado de casos, aportar herramientas teórico-metodológicas que contribuyan a enriquecer dichos procesos.

De la revisión de la literatura en torno a la forma en la que se diseñan, implementan y evalúan los procesos de participación ciudadana, surgen diversas posturas que presentan criterios en común. Una de ellas es la propuesta por Agger y Löfgren (2008) y Laurian y Shaw (2008) quienes, a partir de la adaptación al modelo clásico de Scharpf (1999), construyeron una serie de criterios para evaluar la legitimidad de las políticas públicas participativas (Subirats y otros 2016).

Los autores identifican tres tipos de legitimidad: a partir de quién participa, en el marco de la cual se observa la participación de las asociaciones, representatividad sociodemográfica y capacidad de influencia. A partir del proceso, cuyas dimensiones son la transparencia, adaptabilidad, inclusividad y diversidad, distribución equitativa del poder, deliberación y satisfacción de los participantes durante el proceso. Finalmente, a partir de los resultados, se evalúa la legitimación del resultado, construcción de capacidad institucional, confianza en las instituciones y satisfacción de los participantes con el resultado.

Otro de los trabajos que estudia la calidad de los procesos participativos en los gobiernos locales de España identifica cuatro criterios evaluativos que, de acuerdo a estos autores, son los que aparecen de forma más recurrente en la literatura: inclusividad, deliberación, influencia de la ciudadanía y resultados (Galais, Navarro y Fontcuberta 2013).

La particularidad de la investigación de estos autores es que, al hacer un trabajo comparado en el nivel local de gobierno, también tienen en cuenta variables contextuales —características socioeconómicas, políticas, institucionales y recursos destinados por el municipio a la participación— (Galais, Navarro y Fontcuberta 2013: 70).

Por último, la propuesta desarrollada por el Observatorio Internacional de Democracia Participativa —OIDP— (2006) consiste en una guía que agrupa criterios de calidad en cinco áreas: la coordinación del proceso, quién participa, sobre

qué se participa, cómo se participa y las consecuencias de la participación. Para cada uno de estos ámbitos describe un abanico de criterios y sus posibles métodos de evaluación.

A partir de la revisión de los desarrollos de estos autores, e intentando sistematizar, ordenar y simplificar las diversas propuestas a la luz de nuestra pregunta de investigación —¿cómo se diseñan, implementan y evalúan los mecanismos de participación ciudadana?— proponemos las siguientes dimensiones y criterios para evaluar las instancias participativas que son objeto de nuestro estudio.

En la evaluación del diseño tendremos en cuenta dónde se origina la demanda de la instancia participativa, cuáles han sido los mecanismos de convocatoria y las metodologías participativas seleccionadas.

En la etapa de la implementación analizaremos: la capacidad estatal para el desarrollo del proceso —recursos destinados, equipos técnicos propios o externos; el acceso a la información —disponibilidad y calidad de la información—; el grado de inclusividad —cantidad, diversidad y representatividad—; la etapa de la política (toma de decisión, diseño, implementación, evaluación) y posibilidad y capacidad de proponer.

Mientras en la etapa de evaluación veremos: la inclusión de las propuestas, existencia de instancias de devolución y grado de satisfacción de los participantes. En este último punto nos interesa saber si el proceso participativo modifica la relación Estado/ciudadanía y si esto propicia mayores niveles de legitimidad de la política o no.

Estas dimensiones y criterios nos permitirán analizar la legitimidad y calidad de los mecanismos participativos desarrollados en el marco de las políticas de desarrollo territorial en Mendoza, Argentina y de desarrollo en el Estado de México, México.

## 6. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS DE LA PROVINCIA DE MENDOZA, ARGENTINA Y DEL ESTADO DE MÉXICO, MÉXICO

Con el objeto de responder a nuestra pregunta de investigación y corroborar nuestros supuestos, el análisis comparado de los casos se realizará a partir de las dimensiones y criterios definidos en el apartado teórico (Tabla 1):

**Tabla 1 Dimensiones y criterios para el análisis y evaluación de políticas públicas participativas**

<b>DIMENSIÓN</b>	<b>CRITERIOS</b>
<b>a) Diseño</b>	1) Origen de la demanda de la instancia participativa
	2) Mecanismos de convocatoria seleccionados
	3) Metodologías participativas seleccionadas
<b>b) Implementación</b>	1) Capacidad estatal para el desarrollo del proceso
	2) Acceso a la información
	3) Grado de inclusividad
	4) Etapa de la política en la que se implementa la participación
	5) Capacidad de proponer
<b>C) Evaluación</b>	1) Inclusión de las propuestas
	2) Existencia de instancia de devolución
	3) Grado de satisfacción de los participantes

FUENTE: GUARDAMAGNA, REYES, VOGEL (2020)

## a) Diseño de los mecanismos participativos

En relación a *dónde se origina la instancia participativa (a.1)*, en ambos casos la misma proviene de la autoridad de aplicación: en Mendoza, la APOT<sup>9</sup>. Mientras en el Estado de México es el COPLADEM<sup>10</sup>.

En cuanto a los *mecanismos de convocatoria (a.2)* en el caso de Mendoza, mientras la norma no regula el formato de la convocatoria a los talleres de validación del diagnóstico, que queda librada a las decisiones de las autoridades de aplicación, sí lo hace respecto a la Consulta y la Audiencia Pública (Artículos 46 y 47. Ley 8051/09). Siguiendo estos criterios, entre 2013 y 2014 se realizaron las respectivas convocatorias en la provincia a través de diversos medios de comunicación e invitaciones personalizadas<sup>11</sup>.

En el caso mexicano no existe un marco jurídico que regule la forma de convocatoria a los foros de participación ciudadana. Es el COPLADEM quien organiza la realización de los foros, publica convocatorias en medios de comunicación e invita de manera directa a ponentes magistrales, ponentes que dirigieron mesas de trabajo, así como a autoridades y servidores públicos municipales y Organizaciones de la Sociedad Civil.

Dentro del criterio *metodologías participativas seleccionadas (a.3)*, en el caso argentino la norma no especifica métodos ni procedimientos para la realización de dichas instancias, por lo que también es responsabilidad de la autoridad de aplicación.

---

9 De acuerdo al artículo 39 de la Ley 8051/09, “la Autoridad de Aplicación será la Secretaría de Medio Ambiente o el organismo que en el futuro la reemplace”. En el marco de la cual, el artículo 41 de la misma ley crea la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT), encargada, entre otras tantas cosas que el artículo enumera, de la elaboración de los planes de ordenamiento territorial: “*Créase en el ámbito de la Secretaría de Medio Ambiente, la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, como organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Provincial...*”.

10 El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México es un organismo público descentralizado del gobierno estatal, el cual opera los mecanismos de concertación, participación y coordinación del gobierno mexicano con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privadas, así como con el gobierno federal, otras entidades federativas y los municipios. Asimismo, coadyuva en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo.

11 La convocatoria se publicó en los dos principales diarios de la provincia de Mendoza: Diario Los Andes y Diario Uno. La misma también se difundió a través de la página web del Ministerio: [www.ordenamientoterritorial.mendoza.gov.ar](http://www.ordenamientoterritorial.mendoza.gov.ar). Asimismo se enviaron invitaciones personalizadas a todos los miembros del CPOT.

Para el desarrollo de los talleres participativos se recurrió a las herramientas metodológicas enunciadas en la Tabla 2.

En el caso del Estado de México, la norma sí señala, de manera enunciativa, los mecanismos e instrumentos de participación social en el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y municipios en su artículo 24, antes citado. Sin embargo, no se especifica un proceso de cada mecanismo o instrumento, razón por la cual el COPLADEM para la elaboración del Plan 2017-2023, seleccionó los mecanismos que se describen en la Tabla 2.

**Tabla 2: Metodologías participativas seleccionadas por las autoridades de aplicación.**

<b>Unidad territorial</b>	<b>Criterios de organización de los mecanismos participativos</b>	<b>Técnicas</b>	<b>Instrumentos</b>
<b>Provincia de Mendoza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Talleres participativos por zonas/oasis; este, sur, metropolitana y Valle de Uco.</li> <li>- Talleres participativos por subsistemas: socio-económico y físico-biológico (no se realizaron talleres para el subsistema político-institucional).</li> <li>- Consulta Pública</li> <li>- Audiencia Pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Técnica Conversacional</li> <li>- Cartografía Participativa con Sistema de Información Geográfica</li> <li>- Buzón electrónico</li> <li>- Presentación escrita y oral</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>
<b>Estado de México</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instalación de 125 buzones físicos, uno en cada una de la cabeceras municipales y un buzón electrónico (en la página web del COPLADEM)</li> <li>- Realización de 5 Macro foros regionales estructurados en 5 dimensiones vinculadas a los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS):               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Social: Fin de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar. Agua limpia y saneamiento.</li> <li>2. Económica: Educación de calidad. Trabajo y crecimiento económico. Industria, innovación e infraestructura. Producción y consumo responsable.</li> <li>3. Territorial: Energía asequible y no contaminante. Ciudades y comunidades sostenibles. Acción por el clima. Vida y ecosistemas terrestres.</li> <li>4. Seguridad: Igualdad de género. Paz, justicia e instituciones sólidas.</li> <li>5. Transversal: Reducción de las desigualdades. Alianzas para lograr los objetivos. Sinergia institucional.</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Técnica interactiva conversacional.</li> <li>- Recolección documental y electrónica de propuestas.</li> <li>- Minería de datos con ayuda del Sistema Estatal de Informática.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentación de ponencias magistrales en cada macro foro.</li> <li>- Presentación de ponencias por mesas de trabajo, dividida de acuerdo a las dimensiones vinculadas a los ODS.</li> </ul>

FUENTE: CASO DE MENDOZA (GUARDAMAGNA, REYES, VOGEL, 2020)<sup>12</sup>. CASO DE MÉXICO. ELABORACIÓN PROPIA, SOBRE LA BASE DE LA INFORMACIÓN CONTENIDA DENTRO DEL PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO 2017–2023.

<sup>12</sup> La Ley 8051/09 establece un abordaje sistémico del territorio pero no especifica su conceptualización. No obstante, la Universidad Nacional de Cuyo, el Centro Científico Tecnológico Mendoza del CONICET y la

## b) Implementación de los mecanismos participativos

En relación a la *Capacidad estatal para el desarrollo del proceso (b.1)* pondremos la atención sobre los recursos destinados a la implementación de la política y los equipos técnicos propios o externos encargados de la misma.

En Mendoza, la Ley 8051/09 en su capítulo 9 establece el financiamiento y los instrumentos económicos para el Ordenamiento Territorial<sup>13</sup>. En los hechos, constituye uno de sus aspectos más cuestionables, debido a los altos niveles de discrecionalidad con los que se viene manejando, sea cual sea el color político del gobierno de turno. Desde la sanción de la ley en 2009, la APOT, creada en el ámbito de dicha norma, no cuenta con patrimonio ni presupuesto propio por su carácter de organismo desconcentrado. En dicho sentido, depende de las partidas que la SAyOT determine para sus gastos corrientes. Lo mismo ocurre con los municipios, respecto a lo dispuesto por el artículo 51 de la ley 8051/09. El presupuesto provincial solo discrimina la asignación a la SAyOT, y dentro de esta un Fondo de Ordenamiento Territorial-Ley 8051. La información respecto a cómo el mismo ha sido ejecutado es incompleta y de difícil acceso<sup>14</sup>.

En cuanto a los recursos humanos, la APOT se encuentra integrada por un Comité Ejecutivo con representación de los sectores científicos, técnicos y de las universidades, del Departamento General de Irrigación y de los municipios (Artículo 41. Ley 8051/09), conformando, junto a otros miembros, un equipo técnico

---

Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia por medio del Proyecto de Investigación y Desarrollo PID 08/2009: "Ordenamiento Territorial para un desarrollo sustentable" (proyecto financiado por el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT)) adoptaron un concepto para la elaboración de los diagnósticos territoriales, subdividiendo al sistema territorial en tres subsistemas.

13 De acuerdo al artículo 51 "el Poder Ejecutivo deberá incorporar en el Proyecto de Presupuesto Provincial anual, a enviar a la Honorable Legislatura Provincial, las partidas necesarias para financiar el funcionamiento y aplicación de la presente norma, financiar programas, proyectos y asegurar los procedimientos de participación ciudadana". Mientras el artículo 52 define recursos con afectación específica correspondientes al uno por ciento (1%) del total producido del impuesto inmobiliario e ingresos brutos, neto de coparticipación municipal, destinado, entre otros fines, a los procedimientos de Audiencias Públicas. Dichos fondos deberán constituir un Fondo Especial administrado por la Autoridad de Aplicación y distribuido en acuerdo con las municipalidades conforme a los porcentajes de coparticipación municipal (Artículo 53. Capítulo 9. Ley 8051/09).

14 Los datos presupuestarios a los que hacemos referencia surgen de notas de archivo de prensa del gobierno provincial, de los comentarios de informantes claves y del análisis de los presupuestos provinciales.



interdisciplinario<sup>15</sup>. Más allá de lo cual, la elaboración del plan provincial, etapa, hasta ahora, más significativa y controversial en el desarrollo de la política, se llevó a cabo a partir de la articulación entre la agencia estatal y sectores científico-tecnológicos externos a la Agencia<sup>16</sup>.

En el caso mexicano, el COPLADEM, al ser un organismo público descentralizado, goza de presupuesto y patrimonio propios. En consecuencia, de conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios y la Ley de Armonización Contable, en la página oficial del COPLADEM<sup>17</sup> se encuentra la información disponible respecto a los presupuestos del organismo y su ejecución.

Más allá de lo cual, ni en el caso argentino, ni en el mexicano se especifican puntualmente los recursos financieros destinados al diseño e implementación de instancias participativas.

En cuanto a la dirección legal y máxima autoridad del Organismo, el COPLADEM se integra por una Asamblea General presidida por el Secretario de Finanzas de conformidad con el artículo 46 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, entre cuyos miembros destacan los titulares de las Secretarías del Gobierno del Estado y del COPLADEM, los presidentes municipales y representantes de los poderes legislativo y judicial, así como de grupos interinstitucionales, quienes son convocados mensualmente a sesiones de monitoreo sobre el seguimiento del desarrollo estatal.

En cuanto a su Administración, el COPLADEM forma parte de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, cuenta con una Dirección General, una Unidad de Apoyo Administrativo, una Unidad Jurídica y de Igualdad

---

15 Disponible en: <http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/ordenamiento-territorial/agencia-provincial-de-ordenamiento-territorial/> [Septiembre, 2019]

16 Nos referimos al Proyecto de Investigación y Desarrollo PID 08/2009: "Ordenamiento Territorial para un desarrollo sustentable". Financiado por el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT). Institución beneficiaria: Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Empresa adoptante: Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno de Mendoza (actual Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial) a través del cual se diseñó y elaboró el PPOT, aprobado en 2017.

17 Disponible en: <https://copladem.edomex.gob.mx/informacion-financiera> [Agosto, 2020].

de Género, y dos Direcciones: de Operación y Desarrollo y de Evaluación y Seguimiento, como se muestra en el organigrama simplificado<sup>18</sup>. Adicionalmente, la plantilla de personal administrativo asciende a 130 personas aproximadamente. El COPLADEM, además, puede coordinarse con todas las otras instituciones del gobierno estatal e incluso con dependencias de orden supranacional. Cabe hacer mención que para el diseño de la “Metodología para la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017–2023”, el COPLADEM recurrió a la asesoría y apoyo técnico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En lo referente al *Acceso a la información (b.2)*, para el caso de la política de desarrollo territorial en Mendoza, la ley en su artículo 16, sobre los procedimientos para la elaboración de los planes, establece como una de las etapas esenciales la de información pública junto a la participación. En torno a ese requisito plantea la creación de un Sistema de Información Ambiental y Territorial (SIAT) (Art. 31. Ley 8051/09)<sup>19</sup>.

En los hechos, aparece un sitio web (<http://siat.mendoza.gov.ar>) donde actualmente se encuentra un compendio de capas de información espacializada sobre el territorio provincial, como por ejemplo 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, se advierte 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.

---

18 Disponible en: <https://copladem.edomex.gob.mx/organigrama> [Agosto, 2020].

19 El SIAT será desarrollado por la Dirección Provincial de Catastro y tendrá 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 plantea este sistema 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, definiendo criterios de transferencia de la información a la comunidad (Art. 32. Ley 8051/09).

Sumado a lo cual, en las instancias de la Consulta y la Audiencia Pública, uno de los mayores reclamos de las y los participantes hacía referencia a la complejidad técnica y extensión del proyecto que dificulta la participación informada. Solicitaban también, una extensión del período de la consulta, más información y nuevas instancias participativas presenciales (Registros oficiales Consulta Pública, 2014<sup>20</sup>).

Lamentablemente en el caso mexicano, la participación y el acceso a la información no forman parte de un proceso paralelo. Si bien la transparencia fue ampliamente impulsada durante los sexenios presidenciales de Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa, la participación y el interés del gobierno en la implementación de mecanismos participativos atemporales y transversales no ha resultado importante.

En lo que respecta al caso mexiquense, se cuenta con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios la cual obliga a todas las entidades estatales, incluido el COPLADEM, a publicar en los sitios web oficiales toda la información de interés público, por lo que la información financiera, salarial y presupuestal, de indicadores, normas, leyes vigentes, entre otras, se encuentra actualizada, completa y disponible en la mayoría de los casos. Sin embargo, en lo que respecta a los procesos de participación, existe opacidad y falta de atención, lo que ocasiona que se tenga una sociedad con acceso a la información, pero sin mecanismos de participación.

En el caso del Estado de México, los mecanismos de participación e interacción entre gobierno y sociedad se echan a andar únicamente durante la etapa del diseño de la política del desarrollo, es decir, cuando se integran los planes, no así en su ejecución y seguimiento. No obstante, sí existen algunos mecanismos participativos incipientes en la evaluación, como se detalla más adelante.

Dentro de la dimensión de la implementación, otro de los aspectos relevantes y uno de los más controversiales, es el *Grado de inclusividad (b.3)*, referido a la cantidad, diversidad y representatividad de las y los participantes.

---

20 Estos registros no se encuentran disponibles para su consulta. Pudimos acceder a los mismos a partir de informantes claves.

En el caso de Mendoza, la información en torno a este criterio es escasa y se encuentra débilmente sistematizada o al menos, evidenciada en la documentación, por lo que resulta muy difícil analizar su cumplimiento. Lo que sí podemos afirmar es el alto nivel de heterogeneidad en el nivel de inclusividad de las instancias participativas.

Una de las principales cuestiones a revisar tiene que ver con la rigurosidad metodológica a la hora de reconstruir quiénes son los actores que conforman el sistema. En el caso de Mendoza, en los talleres diagnósticos, más allá de la confección de listados con actores claves, en ninguno de los casos se evidencia la construcción de un mapa de actores (Sandoval, Sanhueza y Williner, 2015) que permita verificar efectivamente el nivel de inclusividad de las instancias participativas. Solo figura la cantidad de asistentes e institución de pertenencia. Mientras que, otra cuestión relevante es la centralidad de la política, en detrimento de las zonas periféricas. En el caso de las audiencias públicas, la inscripción para participar se centralizó en las sedes gubernamentales a través de ventanillas únicas, dificultando el acceso de las y los habitantes de los territorios más apartados.

Más allá de lo cual, la política de desarrollo territorial en Mendoza evidencia, en ciertos momentos, altos niveles de participación y diversidad de actores, principalmente en sus primeras etapas. Durante el proceso de elaboración del PPO, “las instancias participativas y de consulta fueron muchas, entre ellas: sesiones del CPO; talleres para la construcción de los diagnósticos situacionales y el modelo territorial (Art. 16. Ley 8051/09); Consulta y Audiencia Pública para la validación del proyecto de PPO” (Reyes, Guardamagna, 2019: 1021).

**Tabla 3 Población que participó en la elaboración del PPOD Mendoza. 2013–2014**

Mecanismo participativo		Participantes				Total
		Oasis Este	Valle de Uco	Área Metrop.	Oasis Sur	
Talleres diagnósticos	Sub. socio-económico	24	18	53	45	140
	Sub. físico-biológico		53		55	108
Consulta Pública				84		84
Audiencia Pública				130		130
<b>Total</b>						<b>462</b>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE (GUARDAMAGNA Y REYES, 2007)

En el caso del Estado de México, en específico en lo que respecta a la cantidad de personas que formaron parte en la integración del Plan de Desarrollo 2017–2023 y de acuerdo a la información que el propio Plan señala, se obtuvo la participación contenida en la Tabla 3.

**Tabla 4 Población que participó en la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México**

Propuestas ciudadanas a través de la Plataforma Digital		Asistentes a los Foros Ciudadanos
Dimensión Social Ixtlahuaca, 27 de noviembre de 2017	258	1,300
Dimensión Económica Toluca, 29 de noviembre de 2017	263	850
Dimensión Territorial Tlalnepantla, 1 de diciembre de 2017	127	1,200
Dimensión Seguridad Ecatepec, 5 de diciembre de 2017	259	1,000
Eje Transversal Ixtapan de la Sal, 6 de diciembre de 2017	114	750
<b>Totales</b>	<b>1,021</b>	<b>5,100</b>

FUENTE: TOMADO DEL PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO 2017–2023.

No obstante, con relación a la diversidad y representatividad de los participantes encontramos a través de la aplicación de entrevistas semiestructuradas en el marco de la investigación<sup>21</sup> dentro del CEDeS-UAEMéx. que la mayoría de los participantes que asistieron a los macro foros fueron servidores públicos municipales, invitados directa o indirectamente por miembros de la administración pública estatal, por lo cual grupos vulnerables y representantes de los distintos sectores sociales no fueron convocados, dejando de lado la posibilidad de abrir la participación a la ciudadanía en general. De acuerdo con esta investigación, “la participación en el Estado de México obedece a un proceso de simulación, control y falta de inclusión replicado durante décadas por el gobierno estatal, manteniendo una toma de decisiones centralizada, contradictoria a los valores democráticos y al Desarrollo Sostenible” (Gómez Carmona, 2020: 133).

En el caso del Estado de México, si bien las instancias participativas han convocado a más de 6 mil personas (Tabla 4), debemos recordar que la entidad tiene más de 16 millones de habitantes, por lo que la representatividad no es suficiente.

Respecto a la *etapa de la política en la que se implementa la participación (b.4)*, siguiendo el enfoque procesal clásico o heurístico los mecanismos analizados en ambos casos corresponden a la etapa de diseño de la política. Tratándose de un tipo de participación de naturaleza consultiva (PNUD, 2015).

Finalmente, el último criterio hace referencia a la *posibilidad y capacidad de proponer (b.5)* que los actores tienen. En este sentido, la provincia de Mendoza, desarrollada sobre un desierto y oasis de riego artificial, se caracteriza por una cultura ciudadana bastante informada y movilizadora en torno al cuidado del agua (Guardamagna, 2016). Lo que se ha visto reflejado en la convocatoria que suscitaron los talleres diagnósticos, espacios que aparecen como más permeables para el intercambio, la discusión y la generación de propuestas ciudadanas. Así como también, en las más de 500 personas que realizaron el trámite de inscripción para participar como oradores en la Audiencia Pública provincial (Diario Los Andes, 16/04/14).

---

21 Investigación intitulada: Análisis de la política de Desarrollo del Estado de México. Una propuesta para la Sustentabilidad desde la participación social. Responsable: Gómez Carmona, Yesika Guadalupe.

En el caso del Estado de México, la multicitada Ley de Planeación señala implícitamente, en su artículo 22, que la ciudadanía podrá participar a través de agrupaciones de la sociedad civil. Con relación a esto, y de acuerdo con la disponibilidad de la información de la Secretaría General de Gobierno estatal<sup>22</sup>, en el territorio estatal se cuenta con un total de 2126 Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) registradas y legalmente constituidas,<sup>23</sup> mismas que pueden recibir estímulos económicos del Gobierno del Estado para su operación y funcionamiento.

Con relación a esto, podemos señalar que existen las condiciones de capacidad legal para la participación; sin embargo, la invitación a estas organizaciones para su participación a través de los foros y buzones digitales, no es abierta. “Existe una cartera de clientelas consolidadas dentro del padrón de las Organizaciones de la Sociedad Civil que son captadas por el gobierno estatal para la simulación de una participación” (Gómez Carmona, 2020: 162).

### c) Evaluación de los mecanismos participativos

La última de nuestras dimensiones de análisis contempla tres criterios: *Inclusión de las propuestas (c.1)*; *Existencia de instancias de devolución (c.2)* y *Grado de satisfacción (c.3)*. Mencionamos que nos interesa saber si el proceso participativo modifica la relación Estado–ciudadanía y si esto propicia mayores niveles de legitimidad de la política.

Para responder a estas interrogantes será necesario analizar la implementación de los planes a lo largo de un período.<sup>24</sup> Sin embargo, el estudio de los casos seleccionados nos da elementos para aproximar algunas respuestas.

22 Disponible en: [https://sdp.edomex.gob.mx/organizaciones\\_sociedad](https://sdp.edomex.gob.mx/organizaciones_sociedad), consultada en agosto de 2020.

23 La Constitución legal de una Asociación se da a través del procedimiento de formalización de las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) en una colectividad de personas jurídicas de interés público, constituidas por particulares, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sin fines de lucro, con base en los ordenamientos legales federales y estatales (en este caso de la normatividad del Estado de México), mediante Acta Constitutiva formalizada ante Notario Público, de acuerdo a un objeto o fin determinado y que no realicen proselitismo político o religioso, así como ejercer derechos y asumir obligaciones.

24 En el caso de la política de desarrollo territorial en Mendoza, el reglamento del PPOE en su artículo 10 define como instrumentos de seguimiento y evaluación del plan la Auditoría Externa de Impacto Territorial (AETI); la Evaluación de Impacto Territorial (EIT); la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y Auditorías Internas Permanentes (AIP) (Anexo Ley 8999/17). Ninguna de las cuales, hasta la fecha del presente artículo, se ha implementado, a pesar que el artículo 41 del reglamento establece que la AETI deberá realizarse a los dos años

Dentro del análisis de los mecanismos participativos implementados en el marco de la política de desarrollo territorial en Mendoza, con relación a los talleres diagnósticos, salvo puntuales excepciones los mismos se realizaron por única vez, sin devoluciones a los asistentes. Mientras las instancias de Consulta y Audiencia Pública evidencian la inconformidad de los participantes.<sup>25</sup> Su principal crítica es que el PPOT no contempla los aportes que la ciudadanía venía realizando en las diferentes instancias participativas desde la sanción de la ley en 2009.

En este mismo sentido se advierte la situación en torno a la evaluación de los mecanismos participativos en el Estado de México. Con relación a la *Inclusión de las propuestas* no existe claridad en el manejo de la información y tampoco existe un área legalmente facultada dentro de la administración pública para realizar la incorporación de las propuestas o demandas de la ciudadanía.

En este sentido, como resultado de la aplicación de entrevistas en el marco de la investigación realizada en el CEDeS, se obtuvo información importante con relación al seguimiento que se dio a la información obtenida de los 5 macro foros regionales. En tal sentido, “nadie lee las propuestas, le apostamos a una minería de datos en coordinación con el SEI, a través de un programa informático se obtuvo una densidad que a grandes rasgos se retomó dentro de las líneas de acción contenidas en el Plan” (Gómez Carmona, 2020: 155).

En virtud de lo antes expuesto, podemos señalar que no existe un mecanismo participativo abierto a la ciudadanía para retroalimentación de la política de desarrollo; el control, seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo tanto estatal como municipal establecidos en el artículo 2 del Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios<sup>26</sup> se instrumenta a través del Sistema Integral

---

de la aprobación del plan. Mientras que la EAE, instancia evaluativa participativa ex ante, debería haberse desarrollado previo a la aprobación de los planes.

25 De los registros oficiales de la Consulta Pública surge que de 84 correos que ingresaron a través de la web del Ministerio, sólo 14 fueron respondidos. En tanto, de las 500 personas que realizaron el trámite de inscripción a la Audiencia Pública, sólo 130 tomaron la palabra y por un lapso de dos minutos (Diario Los Andes, 16/04/14).

26 “Fracción XII. Evaluación del desempeño gubernamental (...); Fracción XIII. Evaluación programática presupuestal (...); XVII. Indicador (...); XVIII Indicador de desempeño (...) y XIX. Informe de ejecución de los planes de desarrollo (...)”. Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/node/85>, consultado en agosto de 2020.



de Evaluación Gubernamental (SIED), pero dentro de estos no se prevé ningún mecanismo de incidencia para la participación social.

Por otra parte, con relación a la *Existencia de instancias de devolución*, la situación es la misma, los mecanismos de control, seguimiento y evaluación del Plan son ejecutados por las dependencias gubernamentales; es decir, existe una autoevaluación de la eficiencia, eficacia y el desempeño en la ejecución del Plan que realiza el propio gobierno. Las evaluaciones son información pública de acuerdo con lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, que se encuentra disponible para su consulta.

Finalmente, con relación al *Grado de satisfacción* de los participantes, no existe ningún proceso que muestre evidencia de medición, en este sentido, dentro del plan se destaca únicamente la participación en términos numéricos de la asistencia a los foros, no así de la incidencia que estas cifras tuvieron dentro del Plan estatal y menos aún de la satisfacción de los asistentes, razón por la cual resultaría interesante que el presente trabajo pueda servir para iniciar líneas de investigación al respecto.

**Tabla 5** Matriz de contrastación entre dimensiones y criterios de análisis de acuerdo a la evaluación de políticas públicas participativas en los casos de la provincia de Mendoza, Argentina, y el Estado de México, México.

<b>Dimensiones</b>	<b>Criterios</b>	<b>Provincia de Mendoza, Argentina</b>	<b>Estado de México, México</b>
<b>a) Diseño</b>	1) Origen de la demanda de la instancia participativa	- Autoridad de aplicación: Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) en la órbita de la Secretaría de Ambiente y descentralizado de la Secretaría de Ordenamiento Territorial (SAyOT).	- Autoridad de aplicación: Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), como organismo descentralizado de Finanzas del gobierno estatal.
	2) Mecanismos de convocatoria seleccionados	- Invitaciones personalizadas a actores claves. - Medios radiales y gráficos. - Consulta y Audiencia pública, mecanismos regulados por Ley 8051/09.	- Invitación directa a ponentes magistrales y ponentes coordinadores de mesas de trabajo por parte de autoridades estatales. - Invitación a clientelas consolidadas de Organizaciones Civiles. - Invitación a servidores públicos de la administración pública municipal.
	3) Metodologías participativas seleccionadas	- No establecidos legalmente: - Talleres participativos por zonas. - Talleres participativos por subsistemas.	- Establecidos legalmente, pero sin claridad de su proceso: - Macro foros regionales. - Buzones de opinión ciudadana.
<b>b) Implementación</b>	1) Capacidad estatal para el desarrollo del proceso	- Desfinanciamiento de la política. - Articulación y tercerización con equipos técnico-científicos externos.	- Financiamiento de la política. Suficiencia presupuestal y de equipamiento. - Capacidad de coordinación con otras dependencias estatales y supranacionales.
	2) Acceso a la información	- Información poco clara, muy técnica y de difícil acceso para la ciudadanía. - Cierta información no está disponible al público en general.	- Fácil acceso a la información pública. - Disponibilidad abierta de los datos y la información en sitios oficiales.

Dimensiones	Criterios	Provincia de Mendoza, Argentina	Estado de México, México
	3) Grado de exclusividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Varía de acuerdo a la instancia participativa.</li> <li>- Se dispone de información sobre la cantidad de participantes que asistieron a las instancias participativas.</li> <li>- Escasa sistematización del mapa de actores.</li> <li>- Centralidad de la política en torno a los centros urbanos en detrimento de territorios periféricos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se dispone de información sobre la cantidad de participantes que asistieron a los macroforos y que participaron a través de los buzones de opinión.</li> <li>- Existe una aparente inclusión de diversos sectores sociales y poca inclusión de grupos vulnerables y sociedad en general.</li> <li>- No existe representatividad de la sociedad en general, ni de todos los sectores sociales</li> </ul>
	4) Etapa de la política en la que se implementa la participación	- Etapa de diseño de la política. Participación consultiva	- Etapa de diseño de la política. Participación consultiva
	5) Capacidad de proponer	- Cultura ciudadana altamente informada y movilizadora	<p>La ciudadanía cuenta con la información pública suficiente para hacer propuestas relevantes.</p> <p>-Existe un padrón de 2126 Organizaciones de la Sociedad Civil que pueden recibir financiamiento público.</p>
<b>c) Evaluación</b>	1) Inclusión de las propuestas	- Escasa, prácticamente nula.	- No es claro el tratamiento que se le da a la información que se recopila a través de los mecanismos de participación.
	2) Existencia de instancia de devolución	- No se evidencian.	- No existe instancia de devolución o retroalimentación
	3) Grado de satisfacción de los participantes	- Bajo.	- No existe evidencia de un proceso que mida el grado de satisfacción de los participantes.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

## 7. CONCLUSIONES

El problema de investigación que ha guiado el desarrollo del presente estudio comparado hace referencia a la forma en la se diseñan, implementan y evalúan los mecanismos de participación ciudadana en el marco de las políticas de desarrollo territorial en Mendoza y en el Estado de México. Para ello, a través de un abordaje de tipo cualitativo, se ha recabado, sistematizado y analizado información que surge de leyes, normas, documentación oficial relacionada a la temática, investigaciones, estudios técnicos, páginas web gubernamentales, entre otras. A partir de la misma y luego de un extenso análisis y evaluación de nuestros casos de estudio, podemos afirmar que:

En lo que respecta al diseño de las políticas participativas, en ambos casos, tanto en la Provincia de Mendoza, Argentina, como en el Estado de México, México, su reglamentación es general, sin precisar metodologías de implementación específicas. Debido a esto, las instancias participativas existentes se ejecutan por la Autoridad de aplicación a la impronta y bajo criterios legalmente imprecisos. Esto genera que la ciudadanía no tenga una visión integral de los mecanismos de participación, ni claridad de estos para la trascendencia de sus aportaciones, demandas o propuestas.

Por otra parte, con relación al análisis comparado y la evaluación en la implementación se encontraron diferencias interesantes. En cuanto a la capacidad estatal para el desarrollo del proceso, claramente la Provincia de Mendoza enfrenta retos importantes en materia de financiamiento y equipamiento de las instancias que ejecutan las políticas de participación, de igual manera con relación a la garantía del acceso a la información por parte de la sociedad.

En cuanto al grado de inclusividad, ambos casos muestran condiciones de exclusión. Pese a que el Estado de México cuenta con información clara y disponible, así como de financiamiento y equipamiento suficiente, no existe inclusión y representatividad de todos los sectores sociales. En ambos casos la participación es consultiva, únicamente activa durante el diseño de política.

En el caso de Mendoza, lo que se evidencia en el proceso de la política, tanto a nivel provincial como en los municipios, es un alto nivel de dependencia desde los ámbitos gubernamentales hacia los sectores científico-tecnológicos, principalmente en la etapa de elaboración de los planes. Lo que manifiesta, entre otras cosas, la falta de capacidades estatales en las áreas gubernamentales a cargo de la política.

Finalmente, podemos señalar que la evaluación es la dimensión con mayor necesidad de atención y la más preocupante. Derivado del análisis de ambas políticas, se encontró que la inclusión de los aportes que la sociedad hace, no tiene trascendencia en los documentos de planeación, así como tampoco existen instancias de devolución ni certeza en el grado de satisfacción de quienes participan.

Las evidencias muestran, por un lado, la capacidad para proponer que los actores sociales y políticos tienen, aunque, por momentos, esta busque ser controlada y/o acotada desde el ámbito gubernamental. Por el otro, el alto grado de disconformidad, por parte de la ciudadanía, con los resultados de los procesos participativos: las instancias participativas no forman parte de un proceso continuo, por lo que no hay devoluciones ni forma de seguimiento de las mismas.

Dadas estas condiciones y a partir de las corroboración de nuestros supuestos de investigación, podemos decir que las relaciones entre Estado-sociedad no están consolidadas a través de las políticas públicas participativas adoptadas por ambos países, al menos, en el caso de las tendientes al desarrollo. Aún bajo diseños institucionales similares de descentralización en el ámbito subnacional. El impulso hacia procesos participativos en políticas continúa siendo incipiente, mostrando recalcitrancia de una toma de decisiones centralizada y operada desde el gobierno, contradictoria a los esquemas democráticos de participación.

Por un lado, esto podría ser interpretado como un hecho positivo que permitiría avanzar, en el marco de los actuales modelos de gestión, hacia esquemas más colaborativos de gobierno. Tal como se propone desde enfoques que bregan por la incorporación de innovaciones institucionales en las gestiones gubernamentales, que en el contexto de pandemia actual están en boga, donde, por ejemplo, la co-gestión y la participación constituyen pilares centrales del Gobierno Abierto. Sin

embargo, esta idea también supone la interacción e implicación ciudadana de manera permanente en la coproducción de asuntos y políticas públicas en su etapa más avanzada, lo que en los casos analizados hasta ahora no puede verificarse.

En definitiva, estos elementos no son más que señales que nos permiten vislumbrar algo aún más profundo y estructural en la discusión en torno a la participación, la indisposición por parte de las autoridades para compartir el poder y la simulación en la adopción de políticas democráticas, dos retos compartidos en pos de alcanzar niveles de desarrollo con inclusividad, equidad y sostenibilidad en los territorios de la región.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, Carlos H. y M. Chudnovsky (2013). “Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, en Carlos H. Acuña (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Agger, A. y K. Löfgren (2008). “Democratic Assesment of Collaborative Planning Processes”, in *Planning Theory* 7(2), pp. 145–164.
- Aguilar Villanueva, L. (1992). *El estudio de las Políticas, Antología 1*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2007). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Asociación Internacional de la Participación Pública (AIPP) (2010). “Spectrum de la participación”, setiembre, 2020, disponible en [www.iap2.org](http://www.iap2.org).
- Bulcourf, P. y Cardozo, N. (2008). “¿Por qué comparar políticas públicas?”, en *Boletín Política pública comparada*. Documento de Trabajo N°3, Octubre, pp. 1–49.
- Cao, H. y Vaca, J. (2007). “El fracaso de la descentralización argentina”, en *Andamios. Revista de Investigación Social*, 4(7), México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Distrito Federal, pp. 249–267.
- Comisión Brundtland (1987). *Nuestro Futuro Común*, Informe ante la Organización de las Naciones Unidas.
- Font, J., Blanco, I., Gomá, R. y M. Jarque (2000). “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”, en CLAD, *Administración Pública y Ciudadanía*, Caracas, pp. 113–140.

- Galais, C., Navarro, C. y P. Fontcuberta (2013). “La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucía”, en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 32, pp. 65–87.
- Gómez Carmona, Y. (2017). *La planeación Municipal en el Estado de México. Un análisis de su organización y normatividad*, Toluca, Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Gómez Carmona, Y. (2020). *Análisis de la política de desarrollo en el Estado de México, una propuesta para la sustentabilidad desde la participación social*, Tesis de Doctorado, Toluca, Estado de México, Universidad autónoma del Estado de México. En prensa.
- Guardamagna, M. M. (2016). “El ordenamiento del territorio en Mendoza, Argentina: la implementación ¿participativa? de una política”, en *Revista de Geografía e Ordenamiento do Território. GOT*, N.º 10 (dezembro), pp. 159–187.
- Guardamagna, M. y Hernández, J. (2020). “Mecanismos de participación ciudadana para el desarrollo territorial. Una agenda de investigación comparada”, en *Estudio corto ICHEN N.º 5*. Santiago de Chile, Universidad Autónoma de Chile, pp. 1–24. Disponible en: <http://ichem.uautonoma.cl/category/publicaciones/>
- Guardamagna, M. y Reyes M. (2017). “Talleres regionales de validación. Construcción colectiva del Modelo socioeconómico actual de la provincia de Mendoza”, en Gudiño, María Elina y otros (comp.), *Ordenar el territorio. Un desafío para Mendoza*, Mendoza, Argentina, 1º Ed. EDIUNC, Colección Territorios.
- Guardamagna, M., Reyes M. y Vogel, P. (2020). “La participación ciudadana y el desarrollo territorial: un desafío para las gestiones gubernamentales”, en *Revista Pilquen Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Comahue. Dossier Gestión, formación e investigación en Administración Pública*. En prensa.
- Gunturiz, A., Puello-Socarrás, J.F., Gómez Cárdenas, C. y Lucca, J. (2016). “La comparación en ciencias sociales y el análisis de políticas públicas en América Latina y el Caribe”, ponencia presentada en XII Congreso Nacional y V Internacional de Democracia. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.
- Harguindéguy, J.-B. (2015). *Análisis de políticas públicas*, Madrid, Biblioteca Universitaria, Editorial Tecnos. 2da Impresión.
- Iturburu, M. (2001). *Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*, Capital Federal, Argentina, Instituto Nacional de la Administración Pública, INAP. Municipios Argentinos. 2º edición. Dirección Nacional de Estudios y Documentación.
- Lasswell, H. (1953). “La orientación hacia las políticas”, en Luis Aguilar Villanueva (Coord.), *El estudio de la Políticas Públicas*, México, Miguel A. Porrúa.
- Laurian, L. y Mary Margaret Shaw (2008), “Evaluation of Public Participation: The Practices of Certified Planners”, in *Journal of Planning Education and Research*, 28 (3), Association

- of Collegiate Schools of Planning-SAGE Publications, Nueva Jersey, Estados Unidos de América, pp. 293–309.
- Manero-Miguel, F. (2010). “La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones”, en Revista Cuadernos Geográficos, 47 (2010-2), Granada, España, Editorial Universidad de Granada, pp. 47-71.
- OIDP (2006). *Guía para la detección de buenas prácticas en procesos participativos*, Barcelona, V Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa.
- 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, pp. 1-35.
- Oszlak, O. (2009). “Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico”, en Belmonte Alejandro (Eds.), “Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil”, Buenos Aires, Argentina, CIPPEC.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO.
- Pérez Sánchez, M. (2005). *Análisis de políticas públicas*, España, Universidad de Granada.
- PNUD (2015). *Índice de desarrollo Humano para las entidades federativas. Avance continuo, diferencias persistentes*, México, Sonideas.
- Rovalcaba Gómez, E. A. (2019). *Gobierno abierto: un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sandoval, C., Sanhueza, A. y Willinier, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de participación multiescalar*, Manuales de la CAPAL, Santiago de Chile, ILPES- CEPAL.
- Serra Vázquez, L. (2008). “La participación ciudadana: un marco conceptual”, en Revista Encuentro, (81), pp. 7–29.
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, España, Ariel.
- Subirats, J., Parés, M. y Blanco, I. (2016). “Regeneración urbana y gobernanza. ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso”, en Rofman, A. (Comp.), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.

## Otras fuentes:

- Argentina (1994). “Constitución Nacional”, Buenos Aires, julio, 2020, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Diario Los Andes. Inédita discusión por el uso del suelo. Miércoles, 16 de abril de 2014. Versión impresa.



- Diario Oficial de la Federación (2018). “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Ciudad de México, México, mayo, 2020, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)
- Entrevista a miembro del equipo permanente del PMOT de Ciudad, 08/08/19.
- GEM (2018). “Gaceta del Gobierno del Estado de México. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios”, Toluca, México.
- GEM (2017). “Gaceta del Gobierno del Estado de México. Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023”, Toluca, México.
- GEMa (2016). “Ley de Planeación del Estado de México y Municipios”, Toluca: Gaceta del Gobierno del Estado de México.
- GEMb (2018). “Gaceta del Gobierno del Estado de México. Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios”, Toluca México.
- GEM (2017). “Gaceta del Gobierno del Estado de México. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios”, Toluca, México.
- Gobierno del Estado de México (1995). “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México”, recuperado el 2 de mayo de 2018, disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>.
- Gobierno del Estado de México (2016). “Ley de Planeación del Estado de México y Municipios”, Toluca: Gaceta del Gobierno Del Estado de México.
- Gobierno del Estado de México (2017). “Plan de Desarrollo del Estado de México 2017 – 2023”, Toluca: Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.
- INEGI (2015). Instituto Nacional de Información Geográfica y Estadística. Número de habitantes por Entidad Federativa, Estado de México, octubre, 2020, obtenido de <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/>
- Periódico Oficial Gaceta del Gobierno de Estado de México (30 de octubre de 2017). “Metodología para la elaboración del Plan de Desarrollo en el Estado de México”, Toluca, Estado de México, versión impresa.
- Provincia de Mendoza, Ley N° 8051/09, Ley de Ordenamiento Territorial y usos del suelo, Mendoza, 2009.
- Provincia de Mendoza, Ley N° 8999/17, Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, Mendoza, Argentina, 2017.
- Provincia de Mendoza, Reglamento del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, Mendoza, Argentina, 2014.
- Provincia de Mendoza, Registro de la Audiencia Pública del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, Mendoza, Argentina, 2014a.
- Provincia de Mendoza (2014b), Registro de la Consulta Pública del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, Mendoza, Argentina, 2014b.

