

Tensión de paradigmas de gobernanza en la Norpatagonia – el caso de la ex U9

Lázaro Fabián Montiel
Universidad Nacional del Comahue -
Argentina
lazaro.montiel@central.uncoma.edu.ar

María Judith Jiménez
Universidad Nacional del Comahue -
Argentina
mjudithjimenez@yahoo.com.ar

Alberto José Jurgeit
Universidad Nacional del Comahue -
Argentina
ajurgeit@yahoo.com

Katrin Luiza De Oliveira Souza
Universidad Nacional del Comahue –
Argentina
katrin_luiza@hotmail.com

ABSTRACT

The re-functionalization of an area of 10.3 centric hectares of the city of Neuquén, divided in two parts, similar in surface but with differentiated situations domain, meant a "manual" counterpoint between two important actors for the implementation of urban management. On the one hand, there is an open urban management modality, with instances of citizen participation and integration of different governmental institutions and civil society. On the other hand, there is a centralized, agile and accelerated model, where decisions are not open to discussion and whose legitimacy resides in the central power delegated democratically through suffrage. Governance as a concept finds in this case a clear dichotomous exposure of its antagonistic meanings. This case study attempts to make this duality of the term visible, while trying to shed light on the contributions of these processes to the sustainability of the city.

Keywords: Governance; Neuquén; Participation; Citizenship; Democracy.

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo expone un caso de tensión de modelos de gobernanza urbana, representativos de paradigmas conceptualmente opuestos.

La re-funcionalización de una superficie de 10,3 hectáreas céntricas de la Ciudad de Neuquén donde funcionara la Unidad Penitenciaria Federal N°9 (en adelante “U9”), dividida en dos partes, semejantes en superficie pero con situaciones dominiales diferenciadas, significó un contrapunto “de manual” en la implementación de gestión urbana. Por una parte, se distingue una modalidad de gestión urbana abierta, con instancias de participación ciudadana e integración de diferentes instituciones gubernamentales y de la sociedad civil. Por otra, se observa un modelo centralizado, ágil y acelerado, donde las decisiones no se abren a discusión y cuya legitimidad radica en el poder central delegado democráticamente a través del sufragio.

El presente estudio se propone comparar, desde los paradigmas en tensión las diferentes acciones llevadas adelante por dos actores políticos diferentes: por un lado, la alianza de los gobiernos municipal y nacional, y por otro, la gobernación provincial.

2. MARCO TEORICO

Como afirma la OLACEFS (2015), la apropiación del concepto de gobernanza en los medios académicos y en la política se comenzó a gestar a fines de 1980, después de la llamada crisis de los estados de bienestar. A escala global en dicho periodo se observaron signos de alarma sobre la situación económica y los efectos de la falta de disciplina financiera. Teóricos de la administración pública, organismos internacionales, gobiernos, entre otros actores, se vieron obligados a repensar los supuestos básicos de la acción de gobernar. Para llevar a cabo esta tarea se requería un concepto que en esencia estuviera vinculado con dicha actividad, pero con rasgos lo suficientemente diferentes como para aludir a mejores alternativas.¹ El término gobernanza cumplía con dichos requisitos.

Actualmente es posible distinguir dos acepciones principales: gobernanza en sentido descriptivo y gobernanza en sentido normativo. La primera connotación se utiliza para hacer referencia a los fenómenos gubernamentales caracterizados por la articulación de múltiples actores (internos y externos al gobierno)², y la segunda se utiliza como equivalente de buen gobierno³.

Estas connotaciones de la gobernanza no apuntan a direcciones contrarias, sino que se centran en aspectos diferentes del fenómeno gubernamental. La primera acepción alude a la dimensión política de los procesos de toma de decisiones, es decir, proyecta al gobierno con una estructura multipolar y multimodal apta para atender y corregir los problemas de las sociedades modernas. *“Para tratar con éxito los problemas públicos o por lo menos ofrecer soluciones razonablemente satisfactorias, el gobierno se ve obligado a recurrir, convocar, activar y emplear los recursos cognoscitivos, financieros, tecnológicos, organizativos que poseen los actores económicos y sociales y que son indispensables para abordar esos problemas de interés público y lo hace mediante varias formas de coordinación, cooperación y asociación público-privado, gubernamental-social, que se estandarizan progresivamente”*⁴. En cambio, la segunda aproximación se ocupa de la dimensión institucional. Esta abarca las condiciones, componentes, procesos, prácticas o valores indispensables para que exista gobernanza, entendida de manera mucho más simple, es decir, como eficacia directiva.

Por otra parte, Rodolfo Canto Sáenz⁵ afirma que la popularidad de la gobernanza es algo notable, habida cuenta de las implicaciones potencialmente adversas para la democracia. (...) Ni Kooiman ni ningún otro teórico o proponente de la gobernanza ha logrado demostrar que es posible lograr que la totalidad de los individuos-ciudadanos participen en ella, como no sea a través del voto universal, base normativa de la democracia y no de la gobernanza. Aun suponiendo que esto fuera posible, quedarían dudas sobre los diferenciales de recursos, capacidad de agencia o poder de acción entre los distintos actores de la sociedad civil, asimismo, sobre la posibilidad real de igualar la suma de los intereses

¹ OLACEFS - CTPBG, “Fundamentos conceptuales sobre la gobernanza”, 14-18.

² Jan Kooiman denomina a esta acepción, gobernanza interactiva o gobernanza socio-política. Ver: Jan Kooiman, *Governing as governance*, (Londres: SAGE Publications, 2003), 1-247.

³ Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), *Governança no setor público –fundamentos*. Aula 1: introdução à governança, (Brasil, TCU, 2011), 1-32.

⁴ Luis F. Aguilar Villanueva, “Las dimensiones y los niveles de gobernanza”, 18-19.

⁵ CIDE. *Gestión y Política Pública*. VOLUMEN XXI. NÚMERO 2. II SEMESTRE DE 2012. PP. (México, 2012), 333-374.

específicos de los distintos actores al interés general de la sociedad. Vale observar que tampoco se ha demostrado todo esto en el caso de la democracia.

Canto Sáenz distingue entre dos vertientes de la gobernanza, una que llamaremos liberal, por su matriz filosófica que puede rastrearse hasta el liberalismo inglés del siglo XVII de John Locke, y otra que, por la misma razón, llamaremos democrática, acaso sin la nitidez de la primera pero influenciada por el iluminismo francés de Rousseau y Montesquieu.

El principio de la gobernanza de cuño liberal es sencillo: a mayor desarrollo o autonomía de la sociedad económica, civil y cívica, menor posibilidad del gobierno para gobernar a su sociedad por sí solo y, en corolario, mayor necesidad de incorporar los poderes sociales al proceso directivo de la sociedad. “[...] el gobierno abandona su viejo papel de agencia de mando universal para asumir el nuevo papel de agencia de coordinación de los poderes sociales” (Aguilar, 2006, 424-425). En esta suerte de *tradeoff* o juego de suma cero entre el poder estatal y los poderes económicos y civiles, el debilitamiento del primero es, para utilizar una expresión de Kooiman, un estado deseable de los asuntos públicos, toda vez que la sociedad económica y civil posee suficientes reservas de energía y capacidades para salir adelante y prosperar por ella misma, reservando al gobierno el papel más bien modesto de agencia de coordinación de los poderes sociales.

La propuesta de la gobernanza democrática no se ve muy diferente a la de la gobernanza liberal: difuminar las fronteras entre el estado (algunos modelos hablan sólo de gobierno) y la sociedad para enfrentar los problemas públicos; sin embargo, un matiz importante es que la agenda de los problemas se extiende bastante más allá que la original agenda liberal, limitada a la prestación de servicios públicos de calidad y al desarrollo territorial, para incluir problemas muy variados: de género, raciales, de pobreza, desigualdad y exclusión, de destrucción del medio ambiente y la biodiversidad, del cambio climático, de autonomía y derechos de los pueblos indígenas, de atención a los grupos vulnerables, de discriminaciones de todo tipo, entre otros. Al difuminarse la frontera entre las dos esferas se redistribuyen las responsabilidades hacia lo colectivo entre múltiples actores y el poder político se dispersa entre una gran diversidad de sujetos.

La gobernanza democrática confía en sus propias capacidades para gestionar y regular el conflicto social en el interior mismo de las redes. El gestor, de hecho, no tiene que ser el gobierno; bien pueden serlo otros actores o, mejor, una constelación de ellos. Sin embargo, también puede serlo el gobierno si decide racionalmente, como apunta Prats, incorporarse a la red y practicar entonces formas de cooperación con los demás actores, convirtiéndose en un gestor (y sólo eso) de redes, facilitando la interacción de sus actores nodales con particular atención a superar bloqueos. En todo caso, el ámbito de gobierno indicado para desempeñar ese papel es el gobierno local. Hablamos entonces de gobernanza no sólo relacional o de redes sino también de proximidad que, sin embargo, no se limita al plano de lo local, porque las redes interactúan con todos los ámbitos de gobierno en la definición de problemas y de políticas sobre agendas temáticas amplias; la gobernanza también es multinivel (Blanco y Gomà, 2003).

En términos generales podría asociarse la gobernanza en sentido descriptivo de la OLACEFS a la gobernanza liberal propuesta por Canto Sáenz, y la gobernanza en sentido normativo a la gobernanza democrática. Desde sus facetas críticas, la primera de las acepciones alude a la insuficiencia del estado para materializar la voluntad popular, mientras que la segunda, adscribe los mecanismos vinculados a

su ineficiencia y/o ineficacia. La primera hace depositaria del poder de la toma de decisiones a la sociedad civil, mientras que la segunda acepción retiene en el seno del gobierno este poder, abriendo simplemente instancias instrumentales a la participación de la sociedad civil.

Una investigación empírica sobre la participación política en la ciudad de México, São Paulo y Delhi (Harriss, 2007) tiende a confirmar una conocida hipótesis en la ciencia política: la denominada sociedad civil es la arena de participación política de las clases medias y de las élites (incluidas muchas de las ONG), mientras que los pobres urbanos siguen participando en la arena política tradicional, de elecciones y partidos.

En la práctica probablemente no se encontrarán modelos puros de gobernanza democrática, como tampoco de gobernanza liberal. Ambos modelos tienden a mezclar instrumentos, estrategias y valores, si bien no es difícil advertir las inclinaciones en uno u otro sentido en experiencias específicas.

3. METODOLOGÍA

El objeto de estudio es el caso de gestión urbana sobre las dos fracciones de tierra de la ex U9, describiendo las particularidades de cada una. Se analizará el proceso de gestión urbana asociada a la refuncionalización urbana de dichas parcelas.

El abordaje del caso se realizó en base a la producción y sistematización a información primaria y secundaria, generada desde múltiples organismos.

En cuanto a la información utilizada para el estudio, vale mencionar que la confiabilidad de las distintas fuentes fue analizada en cada caso y cotejada con las restringidas informaciones públicas oficiales disponibles.

En primer lugar se efectuó un diagnóstico y estado de situación en base a información periodística principalmente y a la limitada información pública oficial disponible. Luego se procedió a solicitar información específica a organismos públicos y privados. Por último se procedió a la generación de información primaria.

Una vez producida, recopilada y sistematizada la información, se trabajó en una mesa interdisciplinaria con expertos en el análisis de las gestiones urbanas desarrolladas en cada una de las dos parcelas estudiadas.

3.1 Contexto Regional

La ciudad de Neuquén, capital de la provincia homónima y centro neurálgico de la conglomeración lineal de casi 600 mil habitantes que se desarrolla sobre el valle de los ríos Limay, Neuquén y Negro, se ha convertido durante la última década en escenario de importantes fenómenos de crecimiento urbano⁶. La valoración de los mismos no será objeto de apreciaciones, más si se ofrece una descripción sintética de los mismos.

⁶ CAMARCO, Dinámicas territoriales en el Alto Valle, Tella, G., Muñoz, M. 2011.

La conglomeración lineal antes mencionada, denominada Región Metropolitana de la Confluencia (RMC)⁷, presenta características singulares de conflicto urbano producto de la yuxtaposición de usos del suelo que en principio resultarían incompatibles. El valle de la confluencia ha sido históricamente albergue de grandes superficies de producción frutícola, que hasta el día de la fecha dibujan el paisaje regional. No obstante, otras actividades han nutrido la economía regional, destacándose la explotación hidrocarburífera convencional hasta fines de la década de 2010, donde comienza a desarrollarse un tipo de explotación que cambiará para siempre la configuración productiva, económica, social y, en consecuencia, urbana y territorial de la región.⁸ La llegada de las explotaciones hidrocarburíferas no convencionales (Shale Gas, Shale Oil, Tight gas) ha generado un impacto enorme sobre la economía regional y, consecuentemente, sobre las economías locales, quienes han reaccionado de las formas más diversas ante la actividad mencionada.

La ciudad de Neuquén, se ha visto en la obligación, como la mayoría de las ciudades latinoamericanas, de acoger la migración de la población rural hacia sí. Se estima que actualmente, 22 familias llegan cada día para habitar en Neuquén⁹. Bajo esta dinámica, se agudizan las demandas sociales y se profundizan las necesidades de la población.

La planificación urbana en la ciudad de Neuquén, referencia a nivel nacional a principios del 2000, acusó impacto de la situación descripta. El Plan Urbano Ambiental (PUA) de la ciudad de Neuquén fue creado en 1998 y refleja la constante disputa en torno a las políticas públicas ya que las ordenanzas que componen el PUA recibieron en el transcurso de estos años modificaciones o falta de reglamentación.¹⁰

3.2 Contexto Local

La U9, se ubicaba sobre un predio de 10,3 hectáreas, en el centro del casco urbano de Neuquén. Esta configuración generó tensiones entre los distintos usos de suelo, hecho que incrementó la presión social para la relocalización de la U9 y la generación de una importante superficie vacante para ser desarrollada pero sin un destino definido. Como el dominio de la totalidad del predio era federal, el gobierno municipal, inició las gestiones pertinentes para el traspaso de la titularidad de las tierras. No obstante, dicha transferencia quedó supeditada a la resolución sobre la nueva ubicación de la U9. A fines de 2016, el gobierno municipal consiguió sustanciar un convenio con el gobierno nacional bajo el compromiso de gestionar en forma conjunta el desarrollo urbano sobre la totalidad del predio, pero sin traspasos de titularidad. No debe soslayarse que el partido político gobernante en la ciudad de Neuquén coincide con el partido gobernante a nivel nacional. Por otra parte, el gobierno provincial contaba a principios de 2017 con un edificio destinado a uso penitenciario en un estado avanzado de terminación en la localidad de Senillosa¹¹, distante del centro de Neuquén unos 45 km. En función de su incierta conclusión, ya que dependía del aporte de fondos propios, y la existencia de otras prioridades para la inversión en el territorio provincial, el gobierno de la Provincia del Neuquén inició negociaciones con

⁷ Esta definición fue adoptada en el marco del Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior llevado a cabo por el Ministerio del Interior del Gobierno Argentino.

⁸ RIAVITZ, LUIS. Recursos hidrocarburíferos no convencionales shale y el desarrollo energético de la Argentina: caracterización, oportunidades, desafíos. (ISBN: 978-987-26841-4-3) 1ª Ed. EUDEBA, 2015.

⁹ <https://www.lmneuquen.com/por-dia-llegan-22-nuevas-familias-vivir-neuquen-n582665>

¹⁰ <http://www.opsur.org.ar/blog/2015/05/15/la-desplanificacion-orientada/>

¹¹ Actualmente, ese edificio que se encuentra terminado y la U9 funciona allí.

el gobierno nacional para acordar una transacción que resultara de interés para ambas partes y permitiera viabilizar un principio de resolución a la reubicación de la U9. Tras meses de negociación, el gobierno de la Provincia acordó con Nación la cesión del edificio penitenciario ubicado en Senillosa a cambio de la titularidad 4,5 de las 10,3 hectáreas totales del predio céntrico de la ex U9 en Neuquén.

Este último acuerdo configuró una distribución casi equivalente, en superficie, para ambos titulares: el gobierno de la Provincia del Neuquén y el gobierno Nacional, aunque éste último condicionado por el convenio firmado en diciembre de 2016 y la afinidad política con el gobierno municipal.

Bajo las condiciones descriptas se desencadenaron procesos de gestión urbanística enmarcados en paradigmas muy diferentes: por un lado, una modalidad de gestión urbana abierta con instancias de participación ciudadana e integración de organismos de gobierno con la sociedad civil en sus distintas representaciones; por otra, un modelo centralizado, ágil y acelerado, donde las decisiones no se abren a discusión, pero cuya legitimidad radica en el poder delegado democráticamente al gobierno municipal.

2.1.1 Modelo de Gestión Urbana de la Alianza Municipio-Nación (M-N)

El modelo de gestión abordado por la Alianza M-N es claramente identificable en su faceta conceptual, aunque se trata de un proceso difícil de reconstruir. La información a la que se tuvo acceso únicamente permite encontrar algunos de los resultados, perdiendo de vista la instrumentación del proceso.

El 14 de diciembre de 2016 la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), organismo descentralizado del Gobierno Nacional, y la Municipalidad de Neuquén, celebraron un convenio donde “las partes se comprometen a articular esfuerzos para desarrollar acciones individuales o conjuntas que coadyuven a la viabilidad técnica, económica y social de las iniciativas consideradas”, sin que en el cuerpo del convenio consten tales iniciativas. La siguiente acción de la Alianza M-N consistió en la elaboración del proyecto urbano que puede observarse en la Imagen 1.¹² El mismo busca la ruptura de la discontinuidad producida por la barrera que significaba la U9. La penetración de calles de velocidad reducida permitiría una revalorización de la zona y brindaría prioridad absoluta al peatón. Este proyecto afecta a la totalidad de las 10,3 hectáreas del ex predio penitenciario y se dio a conocer una vez que se encontraba finalizado por los equipos técnicos del municipio. La descripción del proyecto es solo ilustrativa, ya que lo que se pretende describir es el proceso de gestión de gobierno y su impacto social.

La última información sobre las 5,8 hectáreas gestionadas por la Alianza M-N, indica que el proceso de la subasta pública está encaminado y prevén comenzar con la venta del primer lote en octubre de 2018. El Tribunal de Tasaciones de la Nación valuó el predio extramuros en 3,48 millones de dólares. Sin embargo, ese precio era por todo el terreno sin subdividir y sin la infraestructura urbana.¹³

¹² <https://www.lmneuquen.com/como-seran-las-obras-que-la-muni-realizara-la-u9-n582020>

¹³ <https://www.lmneuquen.com/sacaron-subasta-los-dos-primeros-lotes-la-u9-n609590>

Imagen 1. (a) Apertura de Calles y (b) Esquema Volumétrico del Proyecto.



Fuente: LMNeuquen, 2018.

2.1.2 Modelo de Gestión Urbana del Gobierno Provincial

El proceso de gestión urbana encarado por el gobierno provincial consistió en los siguientes cinco pasos, según consta en su propuesta oficial¹⁴: 1. CONSULTA CIUDADANA: apertura del proceso de escucha activa de todos los proyectos, ideas y opiniones que tiene la ciudadanía en relación a la U9. 2. CUMBRE CIUDADANA: espacio de participación con una metodología de laboratorio de innovación abierto donde se incorporaron aportes para enriquecer los proyectos ciudadanos presentados por la sociedad. (...) 3. INCUBADORA DE PROYECTOS: se realizó un espacio de definición técnica con (...) organismos especializados para analizar la viabilidad, factibilidad, impacto, escalabilidad y evaluación, tanto financiera como económica, social y ambiental que permita reunir argumentos para la realización de cada uno de los proyectos enriquecidos en la Cumbre Ciudadana. 4. PRESENTACIÓN DE ACUERDO CIUDADANO: Se presentaron los resultados y acuerdos posteriores a las instancias ciudadanas y técnicas en formato de Acuerdo Ciudadano. 5. PRESENTACIÓN EN EL CONCEJO DELIBERANTE: Presentación del Acuerdo Ciudadano ante el Concejo Deliberante y organismos provinciales, municipales y nacionales.

¹⁴ NQN-LAB. MINISTERIO DE CIUDADANÍA DEL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE NEUQUÉN. Informe Cumbre Ciudadana. Neuquén. 2018.

Imagen 2. Ciclo del Proceso Participativo de la U9.



Fuente: NQN LAB - Gobierno de la Provincia de Neuquén, 2018.

Este proceso, se encuentra actualmente en una sub-instancia del Punto 3, en el que el Colegio de Arquitectos de la Provincia del Neuquén ha abierto la convocatoria al “Concurso Nacional de Anteproyectos Espacio Multipropósito U9” para promover la reflexión y el trabajo creativo de la disciplina a través del desarrollo de propuestas urbano-arquitectónicas que propicien hábitats adecuados para el desarrollo e interacción de la comunidad.¹⁵ Como en el caso anterior, el resultado físico o proyectual que refiere a la intervención específica sobre la parcela no es objeto del presente artículo, sino más bien la gestión urbana.

2.1.3 Sondeo de Opinión del Centro de Estudios para un Hábitat Sustentable (CEHaS) de la Universidad Nacional del Comahue (UNCo)

La Facultad de Ingeniería de la UNCo implementó una herramienta objetiva, instrumentándola de manera conjunta entre el plantel docente y el alumnado. Las acciones fueron coordinadas por el CEHaS que, en el marco del Proyecto de Investigación “Calidad de Vida en Ciudades Intermedias de la Norpatagonia”, coordina acciones de relevamiento y estudio en diversas localidades de las provincias de Río Negro y Neuquén.

El sondeo recopiló información estadística cuantitativa y cualitativa (modal) sobre una muestra de 270 entrevistados distribuidos en la ciudad como puede apreciarse en la Imagen 3. Las entrevistas se distribuyeron en aproximadamente un tercio para una zona cercana distante a menos de 200 metros del perímetro del predio y los dos tercios restantes uniformemente diseminados por el resto de la Ciudad. La información recopilada de cada entrevistado era: grupo etario, ocupación, nivel de instrucción, género, barrio, información sobre proyectos a ejecutar sobre el predio, origen de dicha información, preferencia por proyecto integrado (sobre las 10,3 hectáreas) o separado (cada jurisdicción por

¹⁵ <http://www.canqn.org.ar/concurso-nacional-de-anteproyectos-espacio-multiproposito-u9/>

separado), preferencia por consulta previa a los vecinos, preferencia sobre usos del suelo (único vs mixto y prioridad entre distintas opciones).

Las conclusiones salientes del sondeo indicaron que la mayoría (61%) tenía algún tipo de información previa, aunque solo el 5,8% de los entrevistados se respaldaba en medios oficiales. Asimismo un 84% de los entrevistados mostró preferencia por la realización de un Proyecto Integrado, entendiendo por tal, un proyecto de convergencia de las partes involucradas. Un 88% del muestreo evidenció preferencia por ser consultados en forma previa a la ejecución de proyectos sobre el predio. Por último, independientemente de haber optado por usos únicos o mixtos, la preferencia respecto del tipo de uso del suelo fue: 61% para espacios verdes, 16% para destino social-comunitario, 8% para uso deportivo, 6% para uso cultural y el 9% restante distribuido entre otras alternativas.

DISCUSIÓN

Se observan dos modelos de gobernanza paradigmáticos con componentes evolutivos opuestos. Por un lado, el proceso de gestión de la Alianza M-N evidencia el usufructo de la representación delegada democráticamente a través del sufragio. No se observaron procesos de consulta ni de legitimación social de los proyectos desarrollados por la Alianza M-N. Se presume que la dinámica del desarrollo responde a intereses de sectores inmobiliarios, de fuerte impronta en la Ciudad. No obstante, la legalidad del proceso y la solidez de las acciones han sido hasta el momento de inapelable efectividad. Por otra parte, el proceso de gestión urbana impulsado por el gobierno provincial muestra componentes evolutivos holísticos donde se trabajó la convergencia de intereses muy diversos, buscando transformar el esquema de toma de decisiones de un modelo vertical a uno más horizontal.

CONCLUSIONES

Es posible afirmar que, para el caso estudiado, la gestión de la Alianza M-N ha consolidado un modelo de gobernanza en el sentido normativo, recurriendo a la instrumentación de acciones que garanticen la efectividad de sus decisiones en virtud de su interpretación de la realidad. El poder que le delegó la Ciudad de Neuquén a través del sufragio universal es la base de legitimación fundamental sobre la que cimentan sus acciones, buscando las herramientas normativas y procedimentales que le permitan arribar a la eficacia y eficiencia del aparato estatal bajo su cargo.

La gestión urbana llevada adelante por el gobierno provincial muestra rasgos de un modelo de gobernanza en el sentido descriptivo, o liberal según Canto Sáenz, donde se evidencia un retroceso del aparato estatal para el avance de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Esta cesión de poder fue oportunamente aprovechada por múltiples agentes de la sociedad civil. En cuanto a la participación de la sociedad civil en la Cumbre Ciudadana, no deben pasarse por alto las conclusiones de Harris en 2007, para quien “la denominada sociedad civil es la arena de participación política de las clases medias y de las élites (incluidas muchas de las ONG), mientras que los pobres urbanos siguen participando en la arena política tradicional, de elecciones y partidos”.

El análisis y la comparación de los resultados obtenidos por la UNCo permite afirmar que el destino propuesto por la gestión provincial, surgido de la Cumbre Ciudadana (Paso 2) coincide con las expresiones vertidas en el sondeo.



El sondeo arroja interpretaciones que permitirían esbozar algún margen de aprobación superior al proceso impulsado desde el gobierno provincial. Sin embargo, no se le debe asignar al mismo un grado absoluto de certidumbre, aunque sí ponderarlo a nivel cualitativo.

AGRADECIMENTOS

Es importante reconocer a diversos actores cuyo aporte ha sido sustancial para el desarrollo de este artículo, destacando a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Neuquén por su desinteresada contribución de información y asesoramiento en todo momento.

REFERENCIAS

OLACEFS - CTPBG, **Fundamentos conceptuales sobre la gobernanza**, 2015, 14-18.

JAN KOOIMAN, **Governing as governance**, Londres: SAGE PUBLICATIONS, 2003, 1-247.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN (TCU), **Governança no setor público –fundamentos. Aula 1: introdução à governança**, Brasil, TCU, 2011, 1-32.

AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. **Las dimensiones y los niveles de gobernanza**, 18-19. Recuperado de http://dx.doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n1.45156

CANTO SÁENZ, RODOLFO. **Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política** CIDE Gestión y Política Pública. VOLUMEN XXI. NÚMERO 2. II SEMESTRE DE 2012. PP. México, 2012, 333-374.

TELLA, G., MUÑOZ, M., **Dinámicas territoriales en el Alto Valle**, CAMARCO, 2014.

RIAVITZ, LUIS. **Recursos hidrocarburíferos no convencionales shale y el desarrollo energético de la Argentina: caracterización, oportunidades, desafíos**. Buenos Aires. 1ª Ed. EUDEBA, 2015.

NQN-LAB. **Informe Cumbre Ciudadana**. Neuquén, 2018.

CALDUCCI, ANA LAURA (28 de Febrero de 2018). **Por día, llegan 22 nuevas familias a vivir a Neuquén**. LMNeuquen. Recuperado de <https://www.lmneuquen.com/por-dia-llegan-22-nuevas-familias-vivir-neuquen-n582665>

RABASSA, ANDRES (15 de Mayo de 2015). **La desplanificación orientada**. Observatorio Petrolero Sur. Recuperado de <http://www.opsur.org.ar/blog/2015/05/15/la-desplanificacion-orientada/>

SANDOVAL, SOFÍA (22 de Febrero de 2018). **Cómo serán las obras que la Muni realizará en la U9**. LMNeuquen. Recuperado de <https://www.lmneuquen.com/como-seran-las-obras-que-la-muni-realizara-la-u9-n582020>

CALDUCCI, ANA LAURA (17 de Octubre de 2018). **Sacaron a subasta los dos primeros lotes de la U9**. LMNeuquen. Recuperado de <https://www.lmneuquen.com/sacaron-subasta-los-dos-primeros-lotes-la-u9-n609590>