

Serie: Estrategia de Apoyo a la Gestión Urbano Ambiental

SCP/LA21 en Arequipa



UN-HABITAT

Serie: Estrategia de Apoyo a la Gestión Urbano Ambiental

SCP/LA21 en Arequipa

Julio de 2007



Trabajo realizado por la Universidad Politécnica de Valencia para UN-Habitat con la colaboración de GEA Desarrollo y la Municipalidad Provincial de Arequipa.

*Elaborado por Míriam Acebillo Baqué. Coordinado por Jordi Peris Blanes
Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética
Departamento de Proyectos de Ingeniería
Universidad Politécnica de Valencia*

Para su realización se ha contado con el apoyo y la financiación del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina, así como del Centro de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad Politécnica de Valencia.



Tabla de Contenidos

Resumen ejecutivo.....	7
Acrónimos y abreviaciones	8
1. Introducción	9
2. Contexto	10
3. Preparando el GEO.....	12
4. Preparando la Agenda Local 21	14
4.1. Esclareciendo prioridades	14
4.2. GIS / EMIS.....	14
4.3. Estableciendo grupos de trabajo.....	15
4.4. Celebrando la consulta urbana	18
4.5. Formulando estrategias, planes de acción y proyectos demostrativos.....	19
5. Implementando y monitoreando los proyectos demostrativos.....	22
6. Institucionalizando el proceso	23
6.1. Fortaleciendo capacidades	23
6.2. Anclando el proceso	24
6.3. Estableciendo asociaciones	25
6.4. Realizando monitoreo y evaluaciones	26
7. Formando capacidades.....	26
7.1. Antecedentes	26
7.2. Demandas en los gobiernos locales	26
7.3. Necesidades de entrenamiento específico.....	26
7.4. Movilizando instituciones de formación de capacidades	28
8. Estableciendo la Red de ciudades	28
9. Armonizando los instrumentos locales y nacionales de gestión y planificación urbana con las herramientas del SCP/LA21 y GEO Ciudades.....	28
10. Lecciones aprendidas para la replicación y ampliación del programa.....	30
11. Conclusión	35
Referencias.....	37
Anexo	38

Resumen ejecutivo

La Estrategia de Apoyo a la Gestión Urbano Ambiental de Arequipa fue iniciada por la Municipalidad Provincial de Arequipa a principios del 2003 y finalizó su segunda fase en enero del 2007. Ha sido apoyada por PNUMA y UN-Habitat, organismos que junto con el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través de la Dirección Nacional de Urbanismo (VIVIENDA), el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) y el PNUD, están desarrollando la Estrategia de Apoyo a la Gestión Ambiental en el Perú. Arequipa es la primera ciudad participante en la estrategia a nivel nacional, que ha sido ampliada a las ciudades de Lima-Callao y Chiclayo.

Sus principales objetivos han sido elaborar un diagnóstico urbano ambiental de la ciudad para apoyar la comprensión del desarrollo urbano y el impacto en su entorno, así como mejorar la planificación y gestión urbano ambiental de Arequipa. Se ha desarrollado en dos fases, cuyas principales acciones son:

- Durante la primera fase (2003-2005) se ha elaborado el Informe Urbano Ambiental GEO Arequipa usando la metodología del GEO Ciudades.
- En la segunda fase (2005-2007), bajo el enfoque de los programas Ciudades Sostenibles y Agenda Local 21 (SCP/LA21), se ha implementado un Sistema de Información para la Gestión Ambiental (Unidad EMIS) y se han desarrollado dos Planes de Acción con propuestas y estrategias para abordar las problemáticas asociadas a la campaña metropolitana y a la movilidad urbana. Los planes han sido elaborados por dos grupos técnicos.

Por otro lado, el proceso seguido ha apoyado la estructuración y puesta en marcha del Sistema Local de Gestión Ambiental impulsado por el CONAM desde el Sistema Nacional de Gestión Ambiental. A su vez, la estrategia es un ejemplo de la articulación de las metodologías GEO Ciudades y el SCP/LA21.

El objetivo del presente texto es documentar el proyecto, así como capturar las lecciones aprendidas que sirvan de recurso para su replicación en otras áreas de la ciudad y eventualmente en otras municipalidades del Perú y de la región. Su estructura es la siguiente:

- **Sección 1:** Introduce brevemente el enfoque metodológico empleado.
- **Sección 2:** Contextualiza el proceso seguido y presenta sus principales objetivos.
- **Sección 3:** Expone el desarrollo del informe GEO Arequipa.
- **Sección 4:** Realiza una descripción de las principales acciones realizadas durante la segunda fase de la estrategia.
- **Sección 5:** Explica la incidencia, en cuanto a proyectos, que la estrategia ha tenido hasta el momento de finalizar esta documentación.
- **Sección 6:** Da cuenta del grado de institucionalización del proyecto y realiza recomendaciones para el fortalecimiento del impacto y sostenibilidad de la estrategia en el marco municipal.
- **Sección 7:** Describe las capacidades desarrolladas así como los retos que procesos de este tipo afrontan en el contexto municipal.
- **Sección 8:** Valora la necesidad de fortalecer la creación de redes de ciudades.
- **Sección 9:** Desarrolla la interrelación entre el contexto local y nacional para la gestión y planificación urbana con las herramientas del SCP/LA21 y GEO Ciudades
- **Sección 10:** Proporciona un compendio de los principales aprendizajes surgidos a raíz de la experiencia y realiza recomendaciones para la implementación de procesos de planificación urbano ambiental.
- **Sección 11:** Aborda las principales conclusiones de la experiencia.



Acrónimos y abreviaciones

ATDR	Asociación Técnica de Riego
LA21	Agenda 21 Local Agenda 21 Local
CAM	Comisión Ambiental Municipal
CAR	Comisión Ambiental Regional
CIUP	Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico
COFOPRI	Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
EMIS	Environmental Management Information System
GEO	Global Environment Outlook
GIS	Geographical Information System
INC	Instituto Nacional de Cultura
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
MPA	Municipalidad Provincial de Arequipa
PETT	Proyecto Especial de Titulación de Tierras
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA / ORPALC	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente / Oficina Regional para América Latina y el Caribe
SEDAPAR	Empresa Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa S.A.
SCP	Sustainable Cities Programme
SEAL	Sociedad Eléctrica del Sur Oeste S.A.
SUNARP	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
UN-Habitat / ROLAC	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos / Oficina Regional para América Latina y el Caribe
VIVIENDA	Dirección Nacional de Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

1. Introducción

La experiencia que se explica en el presente documento, la Estrategia de Apoyo a la Gestión Urbano Ambiental de Arequipa, se enmarca en los programas GEO Ciudades de PNUMA y Ciudades Sostenibles y Agenda Local 21 (SCP/LA21 en sus siglas en inglés) de UN-Habitat.

LA21 es un programa para la construcción y fortalecimiento de capacidades locales con el objetivo de contribuir localmente a la implementación de la Agenda 21. El programa LA21 sigue la metodología del Programa Ciudades Sostenibles, iniciativa llevada a cabo conjuntamente por UN-Habitat y PNUMA para impulsar procesos de Planificación y Gestión Ambiental a nivel local.

El enfoque de ambos programas (dirigidos principalmente a municipalidades y otros actores locales) promueve la planificación y gestión urbano ambiental inclusiva y estratégica, basada en aspectos como la generación de conocimiento, legitimidad, iniciativa y poder de los actores implicados para la resolución de problemáticas urbano ambientales. Se trata, en último término, de apoyar procesos de decisión política que apoyen la gobernanza democrática local.

El SCP/LA21 se caracteriza por el siguiente enfoque:

- Análisis de la interacción desarrollo-ambiente.
- Amplia participación de los sectores públicos, privados y sociales.
- Promoción de la colaboración inter-sectorial e inter-organizacional.
- Énfasis en procesos de base y en respuestas en base a demandas.
- Enfoque en procesos, resolución de problemas y efectividad.
- Acento en la construcción de capacidades locales.

Se proponen tres fases para su desarrollo:

- 1ª fase: Evaluación y arranque.
- 2ª fase: Planes de acción y estrategias.
- 3ª fase: Seguimiento y consolidación.

Por otro lado, en el marco de colaboración entre PNUMA y UN-Habitat, Arequipa es la primera ciudad intermedia en el que los dos organismos integran sus metodologías GEO Ciudades y SCP/LA21. GEO Ciudades es un enfoque metodológico y conceptual desarrollado por PNUMA para promover una mayor comprensión y capacidad de decisión sobre la dinámica entre las ciudades y sus ambientes. Éste ha sido integrado como instrumento para la evaluación urbano ambiental de la ciudad en la primera fase del proceso de desarrollo del SCP/LA21.

La articulación de los dos enfoques ha sido beneficiosa, fundamentándose en la voluntad de aunar experiencias, conocimientos y áreas de conocimiento de las dos agencias, así como en interconectar diferentes redes de actores a nivel internacional, nacional y local. Particularmente, la consideración conjunta de las dos metodologías ha posibilitado, por un lado, el fortalecimiento del proceso de diagnóstico urbano ambiental en un marco de acción y transformación más profundo, con la participación de sectores más amplios de la ciudad. Por otro lado, la integración ha fomentado el manejo más eficiente y concertado de los recursos económicos y humanos invertidos en procesos de planificación urbano ambiental.



2. Contexto

La República del Perú se ubica en la costa occidental de Sudamérica. Su organización política establece un sistema presidencialista de representación democrática, con separación de poderes y sistema multipartidista. Aunque el grado de centralización del país es “posiblemente de mayor intensidad que casi todos los países latinoamericanos”¹, la propia constitución establece un proceso de descentralización y devolución de poder que configura el territorio peruano en regiones, departamentos, provincias y distritos.

Estos dos últimos configuran lo que podemos denominar el ámbito local de Perú que, según la Ley General del Ambiente y el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, tienen la responsabilidad de establecer un Sistema Local de Gestión Ambiental.

La Provincia de Arequipa tiene 861.746 habitantes², y representa el 16,47% del territorio de la Región de Arequipa. 29 distritos configuran el marco territorial y político de la provincia, cuyo gobierno local está representado en la Municipalidad Provincial de Arequipa (MPA). Cada distrito, a su vez, tiene su propia Municipalidad Distrital. El ámbito metropolitano de la provincia está conformado por 17 distritos³ y a ellos hay que referirse cuando se habla de la ciudad de Arequipa (o Arequipa metropolitana), entidad sin jurisdicción legal o política que aparece definida en el Plan Director del año 2002 (MPA 2002b).

La ciudad se encuentra situada en la zona de influencia y alto riesgo del desierto de Atacama, el más árido del mundo, y bajo el influjo de una falla geológica. Ambos aspectos determinan el alto riesgo de desertificación y de movimientos sísmicos de la zona (MPA 2005).

La provincia, con un crecimiento urbano y demográfico sostenido desde 1940, tiene un Índice de Desarrollo Humano de 0,658 (IDH Lima 0,707), que la sitúa entre las mejores posiciones del Perú (PNUD 2006). Sin embargo, las tasas de desempleo en Arequipa están por encima de la media nacional, y, según datos del 2000, la tasa de incidencia de pobreza en la población era de un 44,1%, el 14,5% viviendo en pobreza extrema⁴. Según un reciente estudio realizado por la Universidad de San Agustín, el índice de pobreza en Arequipa Metropolitana en el periodo 1993-2006 ha aumentado en un 2,4%⁵. Los niveles de pobreza se concentran en la interfase urbano rural (pueblos tradicionales y en las áreas tugurizadas del centro de la ciudad) (MPA 2005: 48-49).

A nivel organizativo, el gobierno local de la MPA consta de un Concejo Municipal, órgano máximo de gobierno, constituido por 15 regidores y el alcalde. Los regidores son responsables de diferentes comisiones, entre las que se destacan la Comisión de Gestión Ambiental, la de Desarrollo Urbano y la de Transporte. En un nivel más técnico, el organigrama de la MPA se organiza principalmente alrededor de gerencias (algunas de ellas con subgerencias) cuyos principales cargos (gerentes), por lo general, son nombrados por criterios de confianza⁶.

La Estrategia de Apoyo a la Gestión Urbano Ambiental de Arequipa (en adelante, Estrategia) se inicia durante la gestión de la MPA del periodo 2003-2006. En esa gestión municipal se realiza el proceso de conversión de una Comisión Ambiental provisional a un órgano ejecutivo integrado en la estructura de la MPA (la Sub Gerencia de Gestión Ambiental, formalizada el año 2005 vía Ordenanza Municipal). Es, de hecho, esta Sub Gerencia de Gestión Ambiental quien constituye el órgano de anclaje del proyecto en el seno municipal.

A fines de enero de 2003, la Sub Gerencia de Gestión Ambiental recupera contactos establecidos con organismos internacionales en la anterior gestión, y se inician las conversaciones con PNUMA y UN-Habitat. De la relación, surge la definición de la Estrategia, cuyo desarrollo se configura en dos fases (coherentes con el enfoque SCP/LA21).

1. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006. *Hacia una descentralización con ciudadanía*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano. 2006.
2. Según el censo 2005 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) <http://www.inei.gob.pe/>.
3. El Grupo Técnico Local sobre la campaña de Arequipa, sin embargo, añade un distrito a estos 17.
4. Datos obtenidos a partir del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Más información: <http://www.mimdes.gob.pe/locales/indicadores/arequipa3.htm> [verificado 10/06/2007].
5. Informe de la Pobreza Humana de Arequipa Metropolitana-2006 (Arrieta Muñoz et al.), Centro de Investigaciones de la Universidad de San Agustín de Arequipa, mayo 2007.
6. Enlace al organigrama de la MPA en el portal de la municipalidad: <http://www.muniarequipa.gob.pe/gobmun/gobmun.html> [verificado 24/05/2007].

- Primera Fase: Se realiza la elaboración del Informe Urbano Ambiental GEO Arequipa, promovida por PNUMA (conceptual y metodológicamente) y la MPA. En febrero de 2003 se firma la Carta de Intención que regula las relaciones y responsabilidades entre la MPA, PNUMA/OR-PALC y UN-Habitat/ROLAC. El socio técnico local es la Asociación Civil Labor, apoyado a nivel nacional por el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). A medida que avanza esta primera etapa se acuerda la necesidad y oportunidad de ir más allá y se plantea la segunda fase.
- Segunda Fase: Es promovida por UN-Habitat. En ella se acuerda la implementación de un Sistema de Información para la Gestión Ambiental (Unidad EMIS) y elaboración de los Planes de Acción. Durante esta segunda etapa se firma en octubre de 2006 (aprobado por acuerdo municipal en noviembre de 2006) un convenio entre la MPA, GEA Desarrollo y UN-Habitat llamado "Implementación de la segunda etapa de la Estrategia Ambiental Urbana en el Municipio de Arequipa".

El objetivo de esta segunda etapa de la Estrategia es la mejora de la planificación y manejo ambiental urbano en Arequipa a través de la puesta en marcha de acciones prioritarias de apoyo a la gestión, y de la formulación de planes de acción urbano-ambientales en temas específicos para su incorporación a los instrumentos de la planificación y gestión municipal y territorial, particularmente en los siguientes temas:

- Apoyar a la estructuración y puesta en marcha del Sistema Local de Gestión Ambiental, a través del establecimiento de sus instancias constitutivas y la formulación y adopción del Plan de Acción Ambiental en los temas de la campaña y Movilidad Urbana.
- Formular propuestas para la actualización del Plan Director, en referencia a la gestión sostenible de la campaña y la gestión de la Movilidad Urbana.
- Realizar el diseño y establecimiento del Sistema de Información de la Gestión Ambiental (EMIS), como herramienta fundamental para el proceso de toma de decisiones y para el funcionamiento del Sistema Local de Gestión Ambiental.

Para la consecución de estos temas UN-Habitat se compromete a apoyar técnica y financieramente a los socios de la Estrategia, en especial al socio técnico local GEA Desarrollo, al que contrata para el desarrollo del proyecto. En el mismo convenio se expresa que los productos mencionados anteriormente serán formulados por medio de un proceso participativo y concertado.

Por otro lado, la estrategia se enmarca dentro de un proceso más amplio de SCP/LA21 a nivel nacional, en el que el CONAM, VIVIENDA, INDECI, PNUMA, UN-Habitat y el PNUD, unen esfuerzos para desarrollar conjuntamente la Estrategia de Apoyo a la Gestión Ambiental en el Perú. La estrategia nacional, además de Arequipa, tiene como ciudades piloto a Lima-Callao y Chiclayo.

Cuadro 1: Antecedentes e instrumentos de planificación previos en la gestión ambiental y urbana de la MPA

Arequipa es una ciudad con un interés en los procesos de gestión y planificación ambiental que se remonta a los años 90. Durante esa década, sectores de la población e instituciones públicas se movilizan colectivamente, principalmente ante el incremento de la flota de automóviles y el subsiguiente aumento de la contaminación atmosférica y la disminución de la calidad del aire, para tratar de buscar soluciones y demandar responsabilidades a los gobiernos.

Durante la gestión municipal del periodo 1995-1998, en el año 1998, se funda la Comisión de Gestión del Medio Ambiente de Arequipa (GEMA). Esta comisión, no integrada en el ámbito institucional de la MPA, contó con el auspicio y la participación de diferentes actores locales como municipalidades, universidades, institutos, transportistas, ONGs y desarrolló estudios y lineamientos sobre descontaminación atmosférica. En particular, en su marco se establecieron límites máximos permisibles de las emisiones vehiculares (MPA 2002c: 13).

En la siguiente legislatura municipal (periodo 1999-2002) se abre un proceso de gestión ambiental desde la MPA que da continuidad al trabajo realizado por la comisión GEMA y del que son destacables dos procesos:

continúa



1. Se constituye una Comisión de Gestión Ambiental, formalizada dentro de la MPA, y se crean grupos de trabajo en torno a cuatro temas: a) la descontaminación atmosférica; b) el manejo de las áreas verdes; c) el río Chili y d) la gestión de residuos sólidos.
2. Se elabora desde el 1999 y se aprueba en el 2000 el documento Agenda 21 Local: Plan de Gestión Ambiental Urbana de Arequipa (MPA 2002c), editado por la MPA con el apoyo del Programa de Educación en Gestión Urbana en el Perú (PEGUP), la Asociación Civil Labor y el Foro de Ciudades para la Vida. Este documento, generado a partir de un proceso de concertación y participación en los que se integran los grupos de gestión formados alrededor de los cuatro temas, se aprueba el 20 de julio del 2000 por la MPA mediante acuerdo municipal y se actualiza en diciembre de 2001.

Además de estas iniciativas, es relevante considerar otros procesos que suceden en el ámbito del gobierno local, como el "Plan Integral de Desarrollo Estratégico y Sustentable de Arequipa", cuyos principales instrumentos para su ejecución son el primer Plan Estratégico de Arequipa Metropolitana 2002-2015 (MPA 2002a) y del Plan Director de Arequipa Metropolitana 2002-2015 (MPA 2002b)⁷.

Al final de la gestión municipal 1999-2002, también se ponen en marcha otros procesos de planificación y estudios que continúan en la siguiente gestión (2003-2006) del que aparecen publicados documentos de utilidad para el posterior trabajo en el Grupo Técnico de Movilidad Urbana. Entre ellos se destacan, primeramente, Integración de la Planificación del Transporte y la Planificación Urbana en el Marco de la Sostenibilidad y de la Agenda Local 21 (MPA 2004), realizado en el marco de la red URB-AL y auspiciado por Europe Aid. En segundo lugar, se realiza un proyecto realizado por la MPA en convenio firmado en el 2002 con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para desarrollar el estudio Desarrollo de un Sistema de Transporte Urbano Sostenible en Arequipa (MPA 2003).

A partir de estos antecedentes, la gestión municipal 2003-2006 fortalece la integración de los procesos de Planificación Urbana y Gestión Ambiental, y profundiza en la articulación local con otras instancias de gobierno regionales y nacionales. A su vez, institucionaliza un órgano de línea en la MPA que tenga como competencias la gestión Ambiental

3. Preparando el GEO

En 1995, PNUMA⁸ inició un proceso de evaluaciones ambientales llamado Global Environment Outlook (GEO). Así, el informe GEO Arequipa (MPA 2005) forma parte de los informes GEO Ciudades, proyecto que busca "promover una mejor comprensión de la dinámica de las ciudades y sus ambientes, suministrando a los gobiernos municipales, científicos, formuladores de políticas y al público en general de la región, información confiable y actualizada por medio de evaluaciones ambientales integradas" (MPA 2005: Presentación).

Más adelante, el programa SCP/LA21 de UN-Habitat estableció un acuerdo de cooperación con PNUMA para una Estrategia Ambiental Urbana para América Latina y el Caribe. Las dos agencias acuerdan trabajar de manera coordinada en la preparación de informes sobre el estado del ambiente para un conjunto de municipios de la región, retroalimentando el enfoque y metodología GEO Ciudades con las experiencias de los Programas Ciudades Sustentables, Agendas Locales 21 y Observatorios Locales Urbanos que impulsa UN-Habitat globalmente.

Arequipa es la primera ciudad intermedia que se integra en el proceso. En la elección de Arequipa para participar en GEO Ciudades pesan aspectos como su trayectoria anterior en procesos de gestión ambiental urbana, la densidad de información existente relacionada con la zona considerada, la ubicación de la ciudad en un ecosistema andino-árido, su alta vulnerabilidad sísmica o la existencia de un centro histórico considerado Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO.

La elaboración del GEO Arequipa se inicia en el 2003 y se presenta el mes de mayo del 2005 con el objetivo general de promover una mejor comprensión de la dinámica del desarrollo urbano y sus efectos en las personas y el medio ambiente, con una especial atención sobre los temas de particular importancia y prioridad para la ciudad.

7. *El Plan Estratégico de Arequipa Metropolitana 2002-2015 se elabora desde la perspectiva de la Agenda 21, con la participación de diferentes sectores de la ciudad, integra dimensiones económicas, sociales y ambientales y se conceptúa como marco del Plan Director. El Plan Director de Arequipa Metropolitana 2002-2015, elaborado bajo el antiguo marco legal para las municipalidades, requiere ser actualizado cada cinco años. Así, en noviembre de 2007, acaba la vigencia del presente Plan Director, por lo que puede ser replanteado o actualizado.*

8. *Concretamente, es la División de Evaluación Ambiental y Alerta Temprana (DEAT) del PNUMA a través de su brazo regional en América Latina y el Caribe, quien apoya la elaboración de los GEO Ciudades.*



Se acuerda el trabajo coordinado de PNUMA y UN-Habitat en un proyecto en el que la MPA es la contraparte principal y organización coordinadora. La Asociación Civil Labor es la encargada de dar el apoyo técnico local. Para la elaboración final del informe, se cuenta con la colaboración de la consultora GEA Desarrollo.

Entre las acciones a llevar a cabo para poner en marcha el proceso GEO Ciudades-Arequipa mencionadas por la Carta de Intención entre las partes firmada en febrero de 2003 se incluyen: el desarrollo de la evaluación del estado ambiental de la ciudad, que comprenda la revisión de las políticas, el análisis de los temas emergentes y la formulación de propuestas políticas y recomendaciones; la publicación y divulgación de la evaluación y sus resultados, a nivel local, nacional e internacional; y el diseño y promoción de un mecanismo local de monitoreo del estado del ambiente de la ciudad de Arequipa.

En abril de 2003 se realiza el “Taller de capacitación y orientación para la elaboración del informe GEO Arequipa”. Participan el gobierno local y regional, instituciones públicas nacionales descentralizadas a nivel regional, colegios profesionales y ONGs.

El informe toma como base de información estudios previos, que son utilizados como insumos para el mismo. Para la obtención y elaboración de los datos, no se desarrollan indicadores nuevos, sino que se toman algunos de los propuestos por la metodología GEO Ciudades y otros organismos internacionales.

Las principales fuentes de información son las instituciones públicas sectoriales. De hecho, las demandas de información constituyen el principal mecanismo en el que instituciones públicas se vinculan al proyecto.

El análisis de datos es realizado por los socios del proyecto. El CIUP (socio técnico nacional del PNUMA en el Perú) apoya la elaboración del informe en esta etapa.

El 13 y 14 de noviembre de 2003 se realiza un taller para discutir y revisar el primer borrador del informe. Se invita a representantes de instituciones públicas y privadas involucradas con el manejo ambiental de la ciudad de Arequipa. A principios del 2004, las instituciones públicas participantes en el taller envían sus comentarios al borrador. En mayo de 2004, el socio técnico local envía una propuesta de borrador final a la MPA y en noviembre de 2004 UN-Habitat y PNUMA ya han realizado sus comentarios sobre el borrador final.

El 31 de enero de 2005 y el 1-2 febrero de 2005, en un encuentro que incluye a los principales participantes locales e internacionales que han participado del informe, se presentan las conclusiones del informe GEO.

El 9 de mayo, en Arequipa, MPA, PNUMA y UN-Habitat presentan el informe Perspectivas del Medio Ambiente Urbano: GEO Arequipa⁹, ya editado y publicado, a la opinión pública. El evento suscita mucho interés mediático local. GEO Arequipa también se presentó en el mes de junio de 2005 en el encuentro mundial de LA21 realizado en La Habana, Cuba.

Entre los principales problemas ambientales identificados por el GEO Arequipa, se destacan (MPA 2005: Introducción):

- El deterioro de la calidad de aire debido a la emisión de sustancias contaminantes producidas por el parque automotor, que ha conllevado impactos alarmantes sobre la salud pública.
- El proceso de urbanización desmesurado sobre áreas agrícolas (que configuran la llamada campiña) del entorno metropolitano, problema que tiene dimensiones ambientales, económicas, sociales y culturales.
- La localización de la ciudad en una zona de riesgo por sismicidad, lo que, sin embargo, no impide que la población vulnerable siga incrementando debido a la ocupación de zonas de peligro.
- La demanda de los servicios de saneamiento básico, abastecimiento de agua potable y alcantarillado, tiene una amplia cobertura en la zona urbana, mientras que en las zonas peri urbana y rural es deficitaria. El punto más crítico está relacionado con el vertido del 92% de las aguas servidas sin tratar en el río Chili que atraviesa la ciudad.

9. Puede accederse a la versión digital del informe en <http://www.muniarequipa.gob.pe/proyectos/geo/geo.html> [verificado 14/05/2007].

El informe GEO Arequipa identifica como temas emergentes (aquellos que evidencian situaciones de deterioro ambiental que aún no han sido atendidas por los diferentes actores de la sociedad) los relacionados con el tratamiento de aguas servidas, la gestión de los residuos sólidos y la necesidad de una mayor iniciativa por parte del gobierno local para fomentar una participación concertada que fomente el desarrollo local (MPA 2005: 133-136).

A su vez, el informe extrae conclusiones generales y específicas y propone recomendaciones. Entre las recomendaciones generales, se enfatiza la necesidad de implementar una base de datos y sistemas de información confiables que permitan un análisis, evaluación y monitoreo de los recursos naturales, físicos y humanos a nivel metropolitano, provincial y regional. También se recomienda la integración y actualización permanente de los planes y estudios existentes.

En cuanto a recomendaciones específicas, entre otras cuestiones, el informe expresa la necesidad de articular de manera planificada el área urbana y rural, así como el diseño de un sistema de áreas verdes, la mejora del transporte urbano y la consideración de la educación ambiental en todos los niveles formativos como un eje estratégico y transversal para la generación de cambios de hábitos y actitudes (MPA 2005: 139-142).

4. Preparando la Agenda Local 21

4.1. Esclareciendo prioridades

A partir de la información generada y los procesos de consulta desarrollados en la elaboración del informe GEO Arequipa, se acuerda la consecución de la segunda etapa de la Estrategia.

El convenio de cooperación para la consecución de esta segunda fase se oficializa por Acuerdo Municipal N°149 en noviembre de 2006, casi al final de la etapa, aunque UN-Habitat ya se hubiera vinculado desde el inicio a la Estrategia. La asincronía entre el inicio de la segunda etapa y la formalización de la relación, responsabilidades y objetivos de la misma se debe fundamentalmente a los tiempos administrativos propios de la MPA. Sin embargo, cabe resaltar la importancia de la formalización de este tipo de proyectos para dar respaldo a la iniciativa (más aún teniendo en cuenta los cambios de personas inherentes a la gestión municipal).

Entre las principales estrategias a seguir se encuentran, primero, la estructuración y puesta en marcha del Sistema Local de Gestión Ambiental y la formulación y adopción del Plan de Acción Ambiental en los temas de la campaña y Movilidad Urbana. Segundo, la formulación de propuestas para la actualización del Plan Director, en referencia a la gestión sostenible de la campaña y la gestión de la Movilidad Urbana. Y por último, el establecimiento del Sistema de Información de la Gestión Ambiental (EMIS) como herramienta fundamental para el proceso de toma de decisiones y para el funcionamiento del Sistema Local de Gestión Ambiental.

Los temas priorizados para la segunda fase son escogidos por los socios nacionales y la MPA en función de la importancia que los actores que participaron en la elaboración del GEO Arequipa asignaron a los problemas urbano ambientales detectados. A su vez, también se consideraron los programas o estudios ya en funcionamiento en la MPA que podrían precisar de apoyo adicional (la campaña y Movilidad), o el apoyo a implementación de instrumentos nacionales que directamente promueven cambios a nivel local (como el Sistema Nacional de Gestión Ambiental promovido por el CONAM o revisión del Plan de Desarrollo Urbano de VIVIENDA).

4.2. GIS / EMIS

El EMIS es un sistema que recopila, sistematiza y analiza información geo-referenciada relevante en los procesos de planificación y gestión urbana ambiental, lo que permite mejorar la toma de decisiones en la formulación de estrategias, en la elaboración de planes de acción, el monitoreo de los avances y la actualización de datos.

El objetivo del proyecto es integrar el sistema en la estructura orgánica de la MPA para fortalecer los procesos de gestión, planificación y desarrollo local, en diferentes niveles de decisión. Uno de los





principales retos de la actividad es aglutinar información espacial existente en diferentes instituciones cuando cada una de ellas cuenta con información que se ajusta a sus intereses pero que generalmente no es compartida, no es compatible o no está actualizada.

La instalación de la Unidad EMIS en el seno municipal requiere de la gestión e incidencia en el gobierno de la MPA tanto del socio político (de la mano de la Sub Gerencia de Gestión Ambiental y de la Regidora de la Comisión Ambiental) como del socio técnico. Finalmente, la Unidad EMIS se implementa en la sub gerencia de Gestión Ambiental de la MPA, en estrecha colaboración con ella, asignándole oficina y mobiliario para su funcionamiento.

Para el acopio de información, durante el primer trimestre del año 2006 se convoca al Grupo Consultor de Mapeo. Éste tiene como fin compartir metodologías y unificar criterios para lograr una base cartográfica unificada de la ciudad de Arequipa y es configurado por las siguientes instituciones públicas: INEI, COFOPRI, PETT, SEAL, SEDAPAR y SUNARP.

Asimismo, para el proceso de obtención y levantamiento de datos, además de contar con el Grupo Consultor de Mapeo, la Unidad EMIS se pone en contacto con un conjunto de entidades locales y regionales que puedan tener información de interés (como la ATDR).

Durante el funcionamiento de la Unidad EMIS, se han realizado acciones de sensibilización y un curso básico de formación a miembros de la MPA con el objetivo de apoderar el uso del sistema a personal de planta del gobierno local. Queda pendiente la asignación de recursos humanos municipales a la Unidad como parte de la institucionalización del mismo.

La Unidad EMIS se implementa y da apoyo a los Grupos Técnicos durante el año 2006, por ejemplo, mediante la obtención y procesamiento de datos sobre el impacto ambiental de los procesos de urbanización (es decir, cuándo y en qué áreas de campiña se estaba urbanizando). Su participación ha enriquecido el debate en el seno de los grupos y ha generado nuevos requerimientos de análisis espacial a la unidad.

Cuadro 2: Mapas EMIS¹⁰

Mapas básicos: 1) Imagen satelital (Quickbird y Aster), 2) Ortofotos, 3) Topografía, 4) Hidrografía, 5) Límites distritales, 6) Cobertura y 7) Delimitación del ámbito de estudio.

Mapas geológicos: 1) Geotécnica, 2) Microzonificación sísmica, 3) Tephros y refugios y 4) Flujo piroclástico.

Mapas movilidad urbana: 1) Circuitos de transporte público, 2) Centros atractores de viajes, 3) Flujo peatonal área central, 4) Flujo vehicular, 5) Ruidos fuentes móviles área central y 6) Plan vial PDAM.

Mapa campiña arequipeña: 1) Crecimiento urbano 1997-2005, 2) Zonificación PDAM, 3) Valor cultural de la campiña arequipeña, 4) Valor agrologico de la campiña arequipeña y 5) Infraestructura de riegos.

Infografías: 1) Ámbito de estudio, 2) Área vulnerable ante infraestructura vial, 3) Vulnerabilidad de la cuenca media del Chili por contaminación, 4) Unidades de paisaje, 5) Valor agrológico y arqueológico de la campiña, 6) Proceso de urbanización por distrito, 7) Flujos área central y 8) Centros atractores

4.3. Estableciendo grupos de trabajo

Para desarrollar la Estrategia, se crean dos grupos técnicos: el Grupo Técnico Local sobre la campiña de Arequipa y el Grupo Técnico Local sobre Movilidad Urbana. Cada uno de ellos ha tenido un calendario y metodología de funcionamiento diferentes.

Cuadro 3: Reparto de funciones en los grupos técnicos

La organización de los dos grupos técnicos es la siguiente (MPA 2007a):

Secretaría técnica: Ejercida por la MPA, proporciona las facilidades necesarias para que los miembros de los grupos debatan y aporten adecuadamente durante el desarrollo del proyecto. Convoca las reuniones,

10. Los mapas generados pueden consultarse en <http://200.60.49.130/proyectos/estrategiaambiental/index.html> [verificado 22/05/2008].

conduce los debates y provee la logística (información, asistencia técnica, locales de reunión, material de oficina).

Miembros del grupo técnico: Desarrollan las actividades propuestas para cumplir los objetivos. Toman los acuerdos en todos los niveles del trabajo: prioridades, temas, aspectos metodológicos y conceptuales, proporcionan la información con la que cuenta su institución, realizan análisis, proponen y priorizan propuestas.

Socio técnico: Facilita, sistematiza y procesa la información a solicitud de los miembros; brinda apoyo para el desarrollo de las actividades propias de los grupos. Aporta los recursos materiales y humanos de la Unidad EMIS. El apoyo es previamente coordinado y planificado.

Grupo técnico local sobre la campaña de Arequipa

La creación del grupo se realiza antes de iniciar la segunda fase de la Estrategia. El origen de su configuración está vinculado a la movilización de un conjunto de actores de Arequipa para que, al acceder la nueva gestión municipal a la MPA en el año 2003, se paralicen y desapruében diversos trámites de habilitación urbana sobre terreno de campaña que quedaron pendientes en la gestión anterior.

Así, ante la protesta de distintas instituciones y sociedad civil por las nuevas habilitaciones, el CONAM (mediante la Comisión Ambiental Regional – CAR) y la MPA (con el apoyo de la entonces Comisión de Gestión Ambiental) impulsan la creación del Grupo Técnico Local sobre la campaña de Arequipa por Acuerdo Municipal el 30 de diciembre de 2004. El 19 de abril de 2005 se instala el grupo, que cuenta con el apoyo formal de UN-Habitat desde noviembre de 2005. Su trabajo se desarrolla fundamentalmente desde su creación hasta la aprobación en diciembre del 2006 del Plan de Acción para la Sostenibilidad de la campaña arequipeña 2007-2010 (MPA 2007a).

El objetivo del grupo es clarificar las opciones estratégicas y operativas para la sostenibilidad de la campaña de Arequipa, teniendo como actividades la proposición de acciones a corto plazo para prevenir su pérdida. Su configuración reúne a 27 instituciones afectadas o con competencias en la problemática para la búsqueda de acciones integradas, concertadas y consensuadas que permitan dar soluciones viables desde sus perspectivas institucionales.

Los participantes representan al gobierno local (MPA y municipalidades distritales), a instituciones públicas y gobiernos regionales, a las plataformas existen que están relacionadas con los agricultores, sector privado, colegios profesionales y universidades y a ONGs ambientalistas.

La incorporación del socio técnico (GEA Desarrollo) a la coordinación técnica del grupo se produce poco después de su creación a demanda de la MPA y antes de que se formalice la segunda etapa de la Estrategia.

En las reuniones iniciales (abril 2005) se discute y aprueba la metodología de trabajo a seguir. Se decide dar un enfoque de planificación estratégica. A raíz de la diagnosis rápida inicial realizada, en agosto de 2005 se acuerda trabajar alrededor de tres ejes temáticos: Ambiental-territorial, económico-productivo y político-institucional-normativo. En torno a estos se establecen tres Comisiones de trabajo, en las que cada organización decide en cuál va a participar (seis o siete personas participan regularmente en cada comisión). Los objetivos de cada comisión son (MPA 2007a):

- Elaborar el diagnóstico de campaña por eje temático.
- Proponer medidas urgentes.
- Formular propuestas por cada eje temático.

Las comisiones de trabajo empiezan a encontrarse por separado desde agosto de 2005 y cada una realiza unas doce reuniones hasta septiembre de 2006. Una vez acabadas las actividades por comisiones (a partir de octubre 2006), se llevan a cabo tres sesiones plenarias para debatir las propuestas, integrar aportes y tomar acuerdos.

El final del trabajo coincidió con el periodo electoral para las elecciones municipales del 2006. Esto fomentó que desde el grupo se tomara la decisión de realizar un pronunciamiento público publicado en un diario de la macro región Sur, así como una presentación del Plan de Acción de la campaña a los candidatos a la Alcaldía en una conferencia de prensa en noviembre de 2006 con el objetivo de





buscar el compromiso público sobre los temas planteados de los candidatos en el caso de que llegaran a gobernar.

A su vez, debido a la preocupación de miembros del grupo por dar continuidad al trabajo que habían realizado y ante la presión de la aprobación de nuevas habilitaciones por parte de la MPA, se llevó a cabo una sesión extraordinaria en diciembre del 2006 del GTCA para realizar acciones de incidencia política.

Se fomenta la aprobación de una ordenanza municipal el 27 de diciembre de 2006 (publicada con la nueva gestión municipal el 22 de enero de 2007) en la que se declara la incompatibilidad de uso de las áreas verdes y naturales con los usos de suelo urbano o urbanizable y se prohíbe los cambios de zonificación de las áreas verdes y naturales a suelo urbano o urbanizable establecidos en el Plan Director. Con la ordenanza se dan por concluidos y denegados todos los expedientes tramitados al amparo de la mencionada disposición.

Grupo técnico local sobre movilidad urbana

Se crea el grupo con el fin de formular, participativa y concertadamente, Políticas de Gestión de la Movilidad Urbana para la ciudad de Arequipa. Para ello, se entiende que el grupo debe ser representativo de los diferentes actores relacionados con el sector y 33 instituciones participan en él.

La problemática que abordó el Grupo fue detectada por el GEO Arequipa, pero también, anteriormente, por diferentes estudios que la MPA había emprendido alrededor del tema de transporte y movilidad urbana. A su vez, la temática también estaba relacionada con la calidad del aire debido a la emisión de sustancias contaminantes por las fuentes móviles del parque automotor.

Las instituciones invitadas representan a los usuarios (representados fundamentalmente por ONGs), operadores de transporte, organismos reguladores (MPA, Ministerios, CONAM y Direcciones regionales, principalmente), colegios profesionales e instituciones académicas.

Se propone su creación por Acuerdo Municipal en sesión de Concejo Municipal, el 19 de mayo del 2006. El 1 de agosto de 2006 se instala el Grupo Técnico Local de la Movilidad Urbana, y está activo hasta la aprobación en diciembre de 2006 de las Políticas para la Gestión de la Movilidad Urbana en Arequipa 2007 (MPA 2007a).

La creación y el trabajo de este grupo difieren de alguna manera del anterior, entre otras cosas, porque su creación está plenamente integrada en la Estrategia, trabaja en un periodo de tiempo más reducido y se planifica más al inicio el desarrollo del grupo y su trabajo. Por otro lado, aunque la actividad del grupo se inicia realmente a partir de agosto 2006, la Consulta Urbana (realizada en junio) arrancó el debate sobre los temas que se iban a tratar.

Al principio, la coordinación de GEA Desarrollo realiza una planificación muy detallada de los objetivos, actores y procedimientos del grupo: antes de iniciar la actividad del grupo se lleva a cabo una etapa preparatoria durante los meses de mayo-junio en la que se elaboran los "Términos de referencia para la creación e instalación del Grupo Técnico Local de la Movilidad Urbana, Metodología y Plan de Trabajo".

El objetivo de estos términos es, además de definir el plan de trabajo y el funcionamiento del grupo, generar los mecanismos para el monitoreo y compromiso de la MPA. Se comprende que, en el marco del funcionamiento institucional local, es clave realizar documentos que los distintos responsables de la MPA deben firmar para aumentar la responsabilidad de éstos sobre el proceso. De alguna manera, se utilizan los mecanismos burocráticos que los funcionarios y políticos conocen para fortalecer la adhesión y el compromiso del gobierno local.

La validación del plan de trabajo se realiza el mismo día de la instalación del grupo técnico. Anteriormente, sin embargo, se realiza el curso de capacitación para los integrantes (el 11 de julio de 2006). Desde el momento de la instalación del grupo, a parte de las reuniones por comisiones, se llevan a cabo talleres plenarios con una regularidad mensual con el objetivo de supervisar y discutir los avances que se van produciendo.

Se realiza un análisis mediante una matriz interés-poder de los actores relacionados con la Movilidad Urbana de la ciudad de Arequipa. Con el acuerdo de la MPA, se invita a las instituciones participantes y se les propone la metodología de trabajo, calendario, el contexto en el que se

desarrolla y el compromiso que se espera de las instituciones y sus representantes mediante un documento llamado "Cartilla del Participante". En esta cartilla se detallan las responsabilidades y los criterios para participar en el grupo. Entre otros asuntos, se establece que sólo puede participar un representante por institución (aunque esto no siempre se cumple), y se describe de qué manera van a desarrollarse las diferentes etapas de trabajo.

Todos los participantes son debidamente acreditados, para lo que deben llenar el formulario "Ficha de participante" recibida con el oficio de invitación. La "Ficha de participante" tiene como objetivo tornar fiel y comprometer a la persona que asistirá al grupo, pero también responsabilizar a la institución representada en el proceso (se requiere, también, la firma de un responsable de la institución).

En la instalación del grupo se definen las comisiones (planteadas por el socio técnico) y sus integrantes. Los participantes escogen a qué comisión se integran:

- Urbano ambiental
- Transporte y tránsito
- Socio-económica
- Normatividad

Cabe destacar que en la definición inicial del trabajo se prevé la puesta en marcha de un plan de comunicaciones de los resultados que se van obteniendo y la generación de un foro virtual con el objetivo de ampliar el proceso de debate a la ciudadanía que no se acaba implementando. El plan de comunicaciones, en coordinación con la MPA y una organización externa del grupo, no obtiene los resultados previstos. Aún así, se percibe como un aspecto clave en el cual continuar trabajando en futuras iniciativas.

4.4. Celebrando la consulta urbana

La Consulta Urbana se celebra los días 7, 8 y 9 de junio de 2006. Cuando se realiza la consulta los problemas prioritarios de la ciudad están identificados, el Grupo Técnico Local sobre la campaña arequipeña ya está configurado y la MPA ha aprobado la creación del Grupo Técnico Local de la Movilidad Urbana. Puede decirse que, en lugar de jugar una función de continuación del proceso después de elaborado el diagnóstico ambiental y priorizados los temas, la consulta tiene como objetivos buscar el respaldo social y político, forjar el consenso sobre los temas prioritarios detectados, así como presentar públicamente y discutir sobre el trabajo que se ha venido realizando e involucrar a los diferentes actores.

En el primer día, inauguración de la Consulta Urbana, acuden unas 400 personas a la cita, representantes del sector público, universidades, sociedad civil, sector privado y ciudadanía en general interesada por la actividad. Durante el segundo día se realizan dos talleres alrededor de las temáticas de los dos grupos técnicos, con 40-50 personas en cada uno. En el taller sobre campaña se discute el diagnóstico que ya se había elaborado y algunas de las propuestas trabajadas. En el caso de movilidad urbana se plantea un taller más abierto. Durante el tercer día se presenta y suscribe el Pacto Urbano.

En relación a movilidad urbana, el grupo técnico todavía no se había formado, lo que representó una oportunidad para invitar a los actores que se pensaba debían integrar el grupo. En el Grupo de Campaña, la actividad sirvió para validar el trabajo realizado, pero también para incorporar nuevos actores y puntos de vista en el proceso.

El Pacto Urbano está enfocado en buscar el compromiso del gobierno local y representantes políticos sobre las estrategias acordadas. En él se reconoce la importancia del respaldo político para la gestión ambiental y se aprueba que el conjunto de ideas y estrategias surgidas durante la Consulta Urbana sean analizadas e integradas en los debates y grupos técnicos. Por último, presenta un conjunto de objetivos a cumplir, principalmente, por las autoridades.

En cuanto a la difusión del evento, se crearon pósteres y cuadrifoliados para la consulta urbana sobre el EMIS, los Grupos Técnicos Locales de Campaña y Movilidad Urbana, así como del GEO. La prensa local siguió el encuentro.





4.5. Formulando estrategias, planes de acción y proyectos demostrativos

Plan de Acción para la Sostenibilidad de la campiña arequipeña

El Plan de Acción para la Sostenibilidad de la campiña arequipeña (2007-2010), se elabora durante el periodo abril 2005 hasta diciembre 2006, en el que el documento es aprobado por Ordenanza Municipal el 15 de diciembre de 2006.

El crecimiento urbano en Arequipa se ha realizado a expensas de la campiña (área agrícola, cultural y paisajista ganada al desierto, en algunas zonas con “andenería” pre hispánica), y este proceso ha empeorado en las últimas décadas.

Entre los factores que inciden en la depredación de áreas agrícolas, el Plan prioriza la alta rentabilidad del suelo urbanizado, la especulación inmobiliaria y otros factores como la presión que ejercen las vías en los cambio de uso de terreno agrícola. Los impactos de este proceso suponen una disminución de los servicios ambientales proveídos por la campiña a la ciudad, la disminución del albedo e incremento de la temperatura, el deterioro de la calidad del agua en la infraestructura de riego de la campiña y aumento de la inseguridad de la producción agrícola por robos (MPA 2007a: 44-47).

A partir del diagnóstico y la definición de objetivos, el Plan presenta una serie de propuestas con el objetivo de planificar el crecimiento urbano sobre la campiña y de buscar soluciones para la viabilidad económica de la misma.

Cuadro 4: Objetivo general y específicos del Plan de Acción para la sostenibilidad de la campiña arequipeña (2007-2010)

Objetivo general:

Preservar la campiña en la búsqueda del equilibrio sostenible de la interrelación ciudad-campo.

Objetivos específicos:

1. Identificar, proponer y sensibilizar acerca del uso de instrumentos económicos sostenibles para la gestión urbano ambiental de la campiña.
2. Optimizar e integrar los procesos de planificación y gestión ambiental urbano-rural de la ciudad.
3. Identificar opciones con viabilidad técnica, económica, social y ambiental que permitan potenciar la actividad agropecuaria de la campiña.
4. Promover la participación ciudadana eficiente y concertada.
5. Fortalecer la institucionalidad e implementación de las políticas, normas y procesos de gestión urbano ambientales.

Fuente: MPA (2007a: 63)

A continuación, se realizan 18 propuestas de proyectos acordes con las estrategias y acciones determinadas. Se prevé que los proyectos puedan ser implementados en la tercera fase de la Estrategia y se desglosan objetivos, actores y actividades para su realización. Es destacable el grado de desarrollo y análisis detrás de las propuestas, así como el uso de la Unidad EMIS para la elaboración y justificación de las mismas.

Cuadro 5: Propuestas de proyectos del Plan de Acción para la sostenibilidad de la campiña arequipeña (2007-2010)

1. Implementación de un esquema de compensación por servicios ambientales para la campiña arequipeña.
2. Uso de mecanismos de mercado de tierras que permitan la conservación de la campiña.
3. Formulación del Plan de acondicionamiento territorial provincial y actualización del Plan de desarrollo urbano metropolitano.
4. Zonificación de la campiña arequipeña.
5. Reglamentación del Plan Director de Arequipa Metropolitana 2002-2015.
6. Programa sistema de gestión integral de áreas verdes.
7. Capacidad de uso mayor de suelos.

8. Catastro de zonas colindantes a zonas arqueológicas y su tratamiento.
9. Saneamiento físico-legal para los sitios arqueológicos de la campiña metropolitana de Arequipa.
10. Forestación en áreas urbano marginales de las municipalidades distritales de Arequipa metropolitana.
11. Forestación y reforestación urbana de Arequipa metropolitana.
12. Centro de innovación y desarrollo para la campiña arequipeña.
13. Recuperación de la calidad de las aguas para riego.
14. Programa educación, sensibilización y difusión ambiental.
15. Creación y funcionamiento de la Comisión Técnica Calificadora de estudios de impacto ambiental para habilitación urbana en terrenos agrícolas e incorporación de áreas agrícolas a la zona de expansión urbana del Plan Director.
16. Comisión de Apoyo a las funciones de fiscalización de la Subgerencia de Asentamientos Humanos y Catastro.
17. Modificación del TUPA 2007-2008 (Texto Único de Procedimientos Administrativos de la MPA).
18. Comité de Gestión del Plan de Acción para la Sostenibilidad de la campiña arequipeña.

Fuente: MPA (2007a: 78-115)

Para finalizar, el Plan incorpora un análisis sobre la institucionalización del mismo. Se recuerda la necesidad de compromiso y apoyo político de la MPA, la necesidad de fortalecimiento institucional y de la participación, y se esbozan brevemente instrumentos para el monitoreo del Plan. Éstos incluyen la creación del Comité de Gestión, la implementación de políticas y proyectos, y la difusión y comunicación del Plan.

Políticas para la gestión de la movilidad urbana en Arequipa

Las políticas para la gestión de la movilidad urbana en Arequipa (MPA 2007b) se elaboran durante el periodo agosto-diciembre de 2006. El 27 de diciembre de 2006 el documento es aprobado por Ordenanza Municipal.

En el diagnóstico, se identifica al parque automotor como la principal fuente de contaminación atmosférica¹¹ y acústica de la ciudad, la primera de ella responsable de numerosos problemas de salud respiratorios. Las características negativas de la movilidad urbana prevaeciente, en especial su incidencia sobre el espacio público de la ciudad, la deficiencia en los servicios o la disminución de la seguridad vial, comportan situaciones injustas y excluyentes.

En definitiva, se destaca la ineficacia del modelo de movilidad actual, y las deficiencias normativas, técnicas y de capacidades de las que se dispone. A su vez, se pone en relieve que la movilidad urbana, en la política y acción municipales y en la visión de la ciudadanía, se maneja como un concepto restringido, “puesto que no se ha superado aún el concepto tradicional limitado a la ordenación y regulación del tránsito y transporte, llegándose incluso a excluir modos de movilidad como la caminata y la bicicleta...” (MPA 2007b: 43).

Después del diagnóstico, el Plan plantea el objetivo general y principios de actuación que deben regir las políticas de la movilidad urbana en Arequipa. A continuación, se presentan las políticas recomendadas y los indicadores para evaluar las políticas propuestas. Por último, se identifican las líneas de acción a seguir en forma de 30 propuestas de proyecto.

Cuadro 6: Objetivo general y principios de actuación de las políticas para la gestión de la movilidad urbana en Arequipa

Objetivo general:

Dar respuesta a las necesidades de desplazamiento de la ciudad, garantizando de la mejor manera la accesibilidad, preservando las características históricas de su Centro Histórico y permitiendo el desarrollo económico en armonía con los objetivos ambientales locales.

continua

11. “La calidad del aire existente en las vías de Arequipa se encuentra en una situación grave, en comparación con otras ciudades latinoamericanas. Las razones se encuentran fundamentalmente en las normas nacionales que permitieron la libre importación de vehículos de segundo uso a partir de 1992 y la apertura del sistema de transporte urbano, lo cual originó un rápido crecimiento del número de vehículos y antigüedad del mismo” (MPA 2007b: 35).

Principios de actuación:

- **Generación calidad de vida:** El desarrollo de la movilidad urbana debe generar una mejor calidad de vida para todos los habitantes de la ciudad de Arequipa y garantizar su sostenibilidad.
- **Erradicación de la exclusión social:** La gestión de movilidad urbana debe contribuir a la erradicación de los patrones de exclusión social de los sectores vulnerables de la población existentes, debido a los desequilibrios en el ingreso y a las desiguales oportunidades de movilidad para acceder a servicios sociales básicos.
- **Impulso del desarrollo social y económico-productivo:** La movilidad urbana es uno de los instrumentos más importantes para el desarrollo de una ciudad de servicios (turística, centro de negocios) y moderna, que busque la generación de empleo, la mejora del medio ambiente y la consecución de la distribución y uso armónicos del espacio urbano.
- **Garantía de seguridad vial:** las políticas de movilidad urbana consideran como valor central al ciudadano y por lo tanto buscan garantizar la seguridad vial, exigiéndose para ello analizar permanentemente los puntos de más riesgo, así como las conductas de los peatones y conductores para reducir los accidentes de tránsito.
- **Priorización de los modos de desplazamiento:** Las políticas de la movilidad urbana priorizan el uso de las vías, poniendo como valor central al peatón y el ciclista, seguido por transporte público masivo, buscando a la vez armonizar estos modos de desplazamiento con los vehículos privados, motocicletas, vehículos de distribución.
- **Planificación integral y tecnológica:** La planificación urbano-ambiental y la planificación de la movilidad urbana deben ser realizadas con criterios de integración y complementariedad bajo un mismo enfoque, utilizando herramientas tecnológicas adecuadas de última generación.
- **Participación ciudadana:** las políticas de movilidad urbana en Arequipa, se conducen desde una perspectiva participativa, inclusiva y concertada.

Fuente: MPA (2007b: 47-48)

En el documento se justifican cada una de las políticas presentadas, se aportan propuestas para la consecución de objetivos vinculados a cada política y se asocian proyectos que puedan impactar en la política. A su vez, cada política tiene indicadores de evaluación mediante los cuales se indica su grado de prioridad, el plazo de tiempo que requiere su puesta en marcha, la viabilidad técnica y económica de la misma, así como los principales actores responsables.

Cuadro 7: Políticas para la gestión de la movilidad urbana recomendadas

1. Facilitar y proteger el desplazamiento de personas y vehículos motorizados y no motorizados con el suministro de un equipamiento vial adecuado y permanente, en todas las vías de la ciudad.
2. Sensibilizar y educar a los diferentes actores de la movilidad urbana en las prácticas y conductas adecuadas de desplazamiento vial.
3. Incorporar los nuevos avances tecnológicos para aprovechar las oportunidades que generan sus aplicaciones en el tratamiento y formulación de estrategias y herramientas para la gestión de la movilidad urbana.
4. Integrar de forma efectiva a las Personas con Movilidad Reducida (PMR) a los beneficios de las mejoras y desarrollo de nueva estructura vial para facilitar sus condiciones de movilidad y accesibilidad de acuerdo con la normativa vigente.
5. Redistribuir el espacio vial público asignando mayores secciones viales para el tránsito peatonal, priorizando el flujo peatonal sobre el flujo vehicular.
6. Desarrollar infraestructura y ejecutar programas que fomenten el uso de la bicicleta como una alternativa viable y masiva y un modo de desplazamiento con impactos sociales y ambientales positivos.
7. Mejorar la calidad ambiental de la ciudad (y por tanto la calidad de vida de la población), mediante acciones que reduzcan progresivamente la cantidad de emisiones de gases, ruidos, vibraciones e intrusiones visuales contaminantes causadas por la presencia de los vehículos y mobiliario urbano en las vías.
8. Integrar la planificación de la movilidad urbana con el plan de desarrollo urbano para generar instrumentos de ordenamiento territorial y localización de actividades que reduzcan las necesidades de desplazamiento.

continua



9. Privilegiar el desarrollo del servicio de transporte público masivo sobre las demás modalidades de transporte vehicular motorizado, buscando la formación de consorcios (entre los actuales pequeños operadores) para elevar los niveles de operación y servicio, asignándoles secciones viales exclusivas, con el objeto de consolidar un sistema integrado tronco alimentado.)
10. Desalentar el uso del vehículo particular y regular el crecimiento de taxis.
11. Efectuar un desarrollo coherente de infraestructura vial a través de un plan único y concertado de aplicación y gestión multianual y que trascienda las sucesivas administraciones municipales.
12. Consolidar un ordenamiento jurídico y normativo que dé confianza a la inversión de los operadores y genere servicios de calidad para los usuarios, sustentado por una administración moderna que regule adecuadamente el acceso al mercado y la competencia en los servicios de movilidad urbana.
13. Promover el desarrollo y manejo empresarial del servicio de transporte público llevándolo a niveles de operación de economía de escala, internalizando en la ciudadanía (de manera imparcial) los costos de este sistema, según una lógica de mercado efectiva y de servicio público eficiente.

Fuente: MPA (2007b: 49-63)

A partir de las propuestas de proyectos presentadas por los diferentes integrantes del grupo, se realiza la agrupación de los mismos por líneas de acción. Como enumerar aquí los 30 proyectos es demasiado extenso, se presentan las principales líneas de acción identificadas (MPA 2007b: 66):

- Implementación de instrumentos de gestión: Con propuestas para la formulación de planes para el acondicionamiento territorial, para el transporte o en relación al desarrollo urbano, así como de unidades en la MPA de planificación urbana y catastro.
- Desarrollo de estudios especiales: Como el de origen-destino.
- Realización de programas comunitarios: Esta acción incorpora propuestas de sensibilización y fiscalización, como el "Día sin auto" o el seguimiento de la calidad del servicio del transporte público.
- Definición de programas de construcción: Incluye propuestas para el mejoramiento de infraestructuras viales.
- Definición de programas de incentivo: Principalmente, para el fortalecimiento del tejido empresarial.

5. Implementando y monitoreando los proyectos demostrativos

Una vez elaborados los planes de acción con sus propuestas de proyectos, se inicia el trabajo gradual de colaboración y de reflexión con el objetivo de realizar propuestas realistas de inversión financiera y técnica para la formulación e implementación de algunas de las propuestas realizadas en los planes de acción.

Aunque por el momento no se ha desarrollado una planificación que conlleve la implementación de proyectos demostrativos, se están realizando actividades que significan la puesta en práctica de aprendizajes en torno a la planificación y la gestión urbano ambiental desarrollados en el seno de los grupos técnicos y por el conjunto de actores participantes en la Estrategia:

- La Gerencia de Desarrollo Urbano solicita el mes de abril de 2007 a la Unidad EMIS el proyecto para la microzonificación del distrito de Arequipa (distrito de la MPA en el que se encuentra el centro histórico). Aunque la Unidad EMIS está gestionada aún por el socio técnico GEA Desarrollo, el proyecto fortalece la necesidad de contar con un Sistema de Información de la Gestión Ambiental y Urbana y es una oportunidad para continuar profundizando en la capacitación de miembros de la MPA.
- Otro de los ejes de acción de UN-Habitat es promover el establecimiento de Observatorios Urbanos, tanto a nivel nacional como a nivel de ciudad, que permitan conocer la realidad urbana y sustentar más adecuadamente políticas de combate a la pobreza en los asentamientos humanos. En este sentido, aunque de manera muy incipiente, existe el interés por parte de sociedad civil y académica arequipeña, de poner en marcha un Observatorio Urbano. La

iniciativa serviría para apoyar y articular el Sistema de Información de la Gestión Ambiental y Urbana con acciones de planificación urbano ambientales.

- Desde la Gerencia de Transportes se han iniciado contactos con representantes del sector de personas con movilidad reducida con el objetivo de poner en marcha iniciativas que disminuyan la exclusión social por causas relacionadas con la movilidad urbana que actualmente sufre este grupo. Esta relación e incidencia por parte de representantes de este sector con la MPA ha sido fortalecida desde el grupo técnico, espacio en el que por primera vez una institución que articula a este grupo social ha participado en acciones para la negociación concertada sobre políticas de movilidad urbana.
- Desde el mes de mayo de 2007, la Sub Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente del gobierno regional de Arequipa, convoca a un grupo de trabajo para estudiar la posibilidad de implementar un parque zonal en la ciudad (en la convocatoria participan la MPA, universidades, gobierno regional, municipalidad distrital de Bustamante y Rivero, GEA Desarrollo y el Colegio de Arquitectos). Esta iniciativa está relacionada con las propuestas de generación de mecanismos de mercado de tierras y del sistema de gestión de áreas verdes incluidas en el plan de acción elaborado por el grupo técnico de la campaña. De hecho, buena parte de los integrantes del mencionado grupo de trabajo han participado en el grupo técnico.

Para finalizar, es posible que se pongan en marcha proyectos dentro de la MPA sobre los cuales los planes de acción lanzan propuestas, como el desarrollo del catastro multifinanciado (cuya implementación revertiría en las finanzas de la MPA) o la actualización del Plan Director. De hecho, referente al Plan Director¹², la MPA aprobó a principios de junio la Ordenanza Municipal N° 473 en la que se sientan las bases y el equipo de trabajo para la elaboración de un Plan de Desarrollo Urbano. En la propuesta que sustenta la elaboración de esta ordenanza, se recomienda, entre otras cuestiones, la consulta de las propuestas realizadas en los planes de acción.

6. Institucionalizando el proceso

A mediados del año 2007, la Estrategia de Arequipa se encuentra en un momento de transición. El cambio de gestión municipal en la MPA en enero de 2007, la consiguiente adaptación de la institución al nuevo mandato, que ralentiza la movilización de recursos para proyectos demostrativos, dificultan la consecución de iniciativas para fortalecer la institucionalización del proceso y sus productos.

Sin embargo, al terminar la segunda fase, la Estrategia llevada a cabo, en sus dos primeras fases, ha lanzado procesos con impacto en diferentes niveles y áreas de gobierno.

6.1. Fortaleciendo capacidades

Hasta el momento se han llevado a cabo iniciativas que conducen a un arraigo de la Planificación Urbano Ambiental en la MPA, y los planes de acción contienen propuestas para la institucionalización de instrumentos de calado para el desarrollo de la ciudad.

En relación a los efectos producidos por la Estrategia en Arequipa hasta ahora, cabe destacar los elementos nucleares y de *software*¹³ que han sido fortalecidos.

Por un lado, aunque la integración de enfoques multi-sectoriales e interinstitucionales en procesos de planificación ambiental tienen como precedente la elaboración de la A21L en el 2000, la Estrategia, acompañada por procesos de cambio legal e institucional a nivel nacional y regional

12. La MPA (por el convenio firmado con UN-Habitat que marca el trabajo en la segunda etapa de la Estrategia), tiene la responsabilidad de hacer revisiones del Plan Director en lo que guarda referencia con la gestión sostenible de la campaña y la gestión del Transporte/Movilidad Urbana, de acuerdo a las directrices obtenidas de los Grupos Técnicos.

13. Los elementos softwares son las capacidades y experiencias técnicas que se acumulan mediante el proceso del PCS y que se requieren para apoyar las actividades de proceso tales como la recolección de información, identificación de temas, priorización de temas, clarificación de temas, evaluación de planes y propuestas, formulación de estrategias, planificación de acciones, diagnóstico y preparación de proyectos e implementación de estrategias (UN-Habitat 1999).



en temas urbano ambientales¹⁴, ha fortalecido la aceptación del principio de inclusión de los actores principales en la toma de decisiones.

A su vez, comparando los productos fruto de los inicios de la gestión urbano ambiental en la ciudad con los planes de acción y el GEO Arequipa realizados en la Estrategia, se percibe una evolución en la concepción de los problemas urbano ambientales, mostrando una interrelación más sistémica y analítica, menos sectorial y compartimentada, de los retos que enfrenta Arequipa. Esta evolución no tan sólo es perceptible comparando el material producido, sino también en conversaciones individuales con participantes en el proceso.

Por otro lado, el proceso ha desarrollado y fortalecido capacidades y experiencias técnicas fundamentalmente centradas en la planificación estratégica; en la toma de decisiones concertada y multidisciplinar; así como en el reconocimiento de la existencia de visiones distintas y a menudo en conflicto sobre las cuales es necesario trabajar conjunta y negociadamente. Además, gracias a la implementación de la Unidad EMIS, la Estrategia ha aportado nueva información, diferentes instrumentos y metodologías vinculadas con el manejo y proceso de información.

6.2. Anclando el proceso

La conversión de la Comisión Ambiental provisional de la MPA a un órgano ejecutivo integrado en la estructura orgánica de la MPA (la Subgerencia de Gestión Ambiental, formalizada el año 2005 durante la ejecución de la Estrategia); la aprobación por Ordenanza Municipal del Plan de Acción para la Sostenibilidad de la campiña arequipeña y las Políticas para la Gestión de la Movilidad Urbana en Arequipa; o la Ordenanza Municipal y Resolución de enero 2007 que tienen como objetivo para la habilitación de cambios de uso de terrenos agrícolas a urbanos o urbanizables, son indicadores positivos del impacto sobre la institucionalización llevada a cabo durante la Estrategia.

Además, existen otras iniciativas y acciones en el seno de la MPA relacionadas con las propuestas de los planes de acción que son señales indicativas del calado de la Estrategia en el gobierno local. En este sentido, a modo de ejemplo, cabe destacar que desde la actual Gerencia de Transporte y Circulación Vial se han puesto en marcha tres iniciativas en coherencia con el trabajo realizado: la publicación de un nuevo reglamento de administración del tránsito para la provincia de Arequipa; la aprobación por el Banco Interamericano de Desarrollo del primer corredor exclusivo para transporte público masivo en el que se incluye el estudio de origen, o el programa de empadronamiento general de los que intervienen en el transporte. Otro ejemplo es que, por Resolución de Alcaldía, parece que vaya a impulsarse desde la Sub Gerencia de Gestión Ambiental la propuesta del Plan de Acción de la campiña de creación y funcionamiento de la Comisión Técnica Calificadora de estudios de impacto ambiental para habilitación urbana en terrenos agrícolas e incorporación de áreas agrícolas a la zona de expansión urbana del Plan Director.

Estos hechos, sin embargo, no aseguran por sí solos la implementación de las recomendaciones y propuestas elaboradas. La sostenibilidad de los procesos y la elaboración e implementación de los productos de la Estrategia "requiere el compromiso y apoyo político de la Municipalidad Provincial de Arequipa, traducido no sólo en normas sino fundamentalmente en términos de asignación de presupuesto y movilización de recursos para la ejecución de acciones previstas en el Plan, las mismas que deben ser incorporadas en los procesos de Presupuesto Participativo de los gobiernos locales distrital, provincial y del regional así como de los sectores competentes" (MPA 2007a: 117).

Así, en el seno de la MPA, es necesario fortalecer los mecanismos de coordinación entre los diferentes órganos de gestión existentes, prominentemente la Gerencia de Desarrollo Urbano, Subgerencia de Gestión Ambiental, Subgerencia de Planificación y Gerencia de Transporte Urbano y Circulación Vial. De igual manera, se requiere la participación de la Subgerencia de Recursos Humanos con el objetivo de planificar acciones de capacitación técnica y sensibilización necesarias para fortalecer y dotar de transversalidad a la gestión urbano ambiental municipal. Por otro lado, parece clave, a más largo plazo, aportar contenido y acción a órganos que parecen establecidos para fomentar la participación ciudadana, como la Subgerencia de Participación, Promoción Social y Juventud.

Es necesario buscar apoyo e integrar en los espacios de concertación de la MPA las iniciativas planteadas: la Comisión Ambiental Municipal (CAM), el Concejo de Coordinación Local Provincial (con

14. Desarrollados más adelante (Sección 3.9).



responsabilidad de aprobar el Presupuesto Participativo) o el Sistema Local de Gestión Ambiental. En relación a la CAM, se trata del espacio natural donde apoyar la continuidad o no de los Grupos Técnicos Locales de Campiña y Movilidad Urbana, o, por lo menos, de integrar en él a instituciones que han participado en los grupos y decidir cómo se configuran los Comités de Gestión previstos en los planes para su monitoreo.

La relación con otras instituciones públicas relevantes para la Estrategia (gerencias regionales, gobierno regional o instituciones sectoriales) también es necesaria para una acción coordinada y sin superposición de competencias e iniciativas. Esta puede fortalecerse mediante relaciones bidireccionales y en los órganos de concertación anteriormente mencionados.

Se trata, asimismo, de identificar y comprometer en la Estrategia instituciones de “anclaje” que puedan apoyar y jugar un rol de liderazgo en el sostenimiento del proceso (en el caso del Perú, a diferencia de en otros países, no hay institución nacional de anclaje para los instrumentos de SCP/LA21). Entre ellas, es necesario considerar en el desarrollo futuro de la Estrategia a los socios nacionales (CONAM, VIVIENDA e INDECI), a universidades y otras entidades de capacitación.

En lo referente a la gestión de la información, en el corto plazo será necesario resolver el futuro de la Unidad EMIS creada. La sostenibilidad de la Unidad depende de la voluntad política y financiera de la MPA y en la búsqueda de soluciones que hagan del sistema una herramienta incorporada orgánicamente a la estructura municipal para ofrecer información clave para la ciudad.

Existen a su vez retos para administrar la Unidad de la mejor y más viable forma posible. Se han realizado aproximaciones para analizar formas de participación en la Unidad que impliquen a instituciones universitarias y al sector privado. A su vez, las relaciones con instituciones externas que han posibilitado el levantamiento de información durante el año 2006, así como aquellas establecidas para la elaboración del GEO Arequipa, deberían formalizarse para asegurar una colaboración continuada.

En función de la opción escogida para el futuro de la Unidad EMIS, será también necesario capacitar a personal interno de la MPA de manera que pueda gestionar técnicamente el software empleado. En otro orden de cosas, esta capacitación debería realizarse en base a una estructuración clara de la Unidad dentro de la MPA.

6.3. Estableciendo asociaciones

El proceso se ha desarrollado en un contexto nacional y regional en el que a partir del 2003 se impulsan nuevos marcos legales y herramientas para la gestión descentralizada de la gestión y planificación urbano ambiental. Así, la Estrategia en Arequipa, iniciada con la elaboración del Informe GEO, ha sido un laboratorio para la acción concertada de instituciones locales, nacionales y regionales.

Estas relaciones se plasman en la participación de diversos actores en cada una de las actividades que han sido desarrolladas. Los grupos técnicos han posibilitado la incorporación y concurrencia para una acción constructiva y de consenso de actores que, a pesar de su importancia estratégica en las problemáticas tratadas, no habían sido incorporados formalmente en espacios de planificación urbano ambiental (como los agricultores, los habitantes de pueblos jóvenes, las personas con movilidad reducida, sector empresarial o ciclistas).

Esta participación ha evidenciado, a su vez, la necesidad de fortalecer plataformas de representación de sectores de la sociedad civil. La participación social y ciudadana necesita del robustecimiento del tejido configurado por asociaciones civiles. Esto último es en gran medida responsabilidad de las propias organizaciones sociales y civiles, pero el gobierno local puede jugar un papel más activo para facilitar su fortalecimiento. A modo de ejemplo, existe falta de información por parte de la MPA del tejido social con el que cuenta la ciudad, y no parece que exista ningún registro actualizado local de asociaciones que operan en Arequipa.

En relación a los grupos técnicos, la continuidad de las relaciones establecidas no tiene por qué darse por generación espontánea: ésta dependerá en gran medida de la existencia de facilitadores que coordinen el encuentro de los actores que se han dado cita. Los órganos de coordinación de los espacios de concertación locales pueden impactar positivamente para aprovechar los enlaces promovidos por las mesas de negociación creadas en la Estrategia.

6.4. Realizando monitoreo y evaluaciones

Durante la Estrategia se ha realizado el monitoreo principalmente mediante reuniones del equipo de coordinación local (socio técnico y político). A su vez, también se ha realizado el seguimiento de la estrategia por parte de UN-Habitat y PNUMA de manera periódica. El establecimiento de canales de información fluidos (incrementados en la segunda etapa) entre los miembros de la coordinación del proyecto ha influido positivamente en el mismo y ha contribuido a la generación de relaciones de confianza.

La documentación del proceso se ha efectuado mediante la elaboración de informes y de algunas actas de encuentros, la publicación de los planes de acción y del GEO Arequipa.

En cuanto a la evaluación, se han llevado a cabo dos encuentros (después de Consulta Urbana y al final de la segunda etapa) en las que han participado los socios nacionales (CONAM, INDECI, VIVIENDA), UN-Habitat, MPA y GEA Desarrollo.

7. Formando capacidades

7.1. Antecedentes

En la MPA existe una Subgerencia de Recursos Humanos con competencias para la capacitación del personal en plantilla del gobierno local, pero no existen planes integrales de formación con un análisis sobre las necesidades de aprendizaje y entrenamiento de las personas, ni una visión estratégica que sea capaz de prever necesidades específicas en función de los procesos que se desean fortalecer desde el gobierno municipal. Se dan, sin embargo, demandas internas por medio del sindicato de los trabajadores para mejorar su formación e implementar capacitaciones específicas y formación continuada.

El apoyo a la formación de miembros de la MPA se realiza en base a demandas puntuales y sin demasiados recursos financieros al respecto. Por otro lado, se detecta un uso de consultorías externas y subcontratación en proyectos que necesitan de una capacidad técnica específica que difícilmente revierten en la mejora del conocimiento de la institución, debido, precisamente, a la temporalidad y externalización de este tipo de participaciones.

Instituciones como la MPA enfrentan también el reto de mantener y traspasar el conocimiento adquirido durante una gestión cuando se realizan cambios de gobierno. Empleados municipales tienen la sensación de que, a menudo, el cambio de gobierno supone “empezar desde cero” en la gestión de una determinada área. En este sentido, es destacable la rotación en los cargos de responsabilidad de gerencias y subgerencias, cargos técnicos, pero que son asignados por criterios de confianza por parte del gobierno electo entrante.

7.2. Demandas en los gobiernos locales

La MPA, desde el inicio de la Estrategia, solicita asistencia técnica y capacitación a UN-Habitat y PNUMA. La subgerencia implicada (de Gestión Ambiental), así como el socio técnico, son conscientes de la importancia de la formación de personal de planta (con más estabilidad laboral y no sujeto a los cambios electorales) de gerencias directamente relacionadas con los temas tratados en relación a habilidades, metodologías y marco conceptual sobre el que se quiere trabajar.

Estas solicitudes de formación se coordinan con el socio técnico y subgerencias implicadas, pero no se programan concertadamente con la Subgerencia de Recursos Humanos.

7.3. Necesidades de entrenamiento específico

UN-Habitat y PNUMA han aportado conocimiento y asistencia técnica durante los cuatro años en los que se han desarrollado las dos fases de la Estrategia.





A lo largo de la Estrategia el socio técnico y político han asistido a encuentros y capacitaciones de ámbito internacional donde se han compartido experiencias y tratado aspectos específicos de la metodología SCP/LA21.

Por otro lado, se han realizado formaciones específicas a miembros de la MPA y GEA Desarrollo sobre sistemas de gestión de la información y metodología de los informes GEO Ciudades. En relación a los funcionarios municipales, se detecta una sobrecarga en sus tareas administrativas que va en detrimento del tiempo disponible para la capacitación.

En los dos grupos técnicos también se han organizado capacitaciones, aunque la integración en el proceso de trabajo y planificación de las acciones formativas ha variado. A grandes rasgos, en el Grupo de Campiña, que ha estado en actividad durante más tiempo, la formación ha estado centrada en la metodología de trabajo y ha respondido a necesidades surgidas a medida que el grupo avanzaba en su análisis (la capacitación ha girado en torno a indicadores, servicios ambientales y unidades de paisaje y el plan de acción). En el caso del Grupo de Movilidad Urbana, la capacitación ha sido al inicio y ha tenido como objetivo presentar el concepto de Movilidad Urbana y establecer un lenguaje común.

Cuadro 8: Acciones formativas realizadas en el marco de la estrategia

Capacitación GEO Arequipa

- 2 y 3 de abril de 2003. “Taller de capacitación y orientación para la elaboración del informe GEO Arequipa”. El objetivo del taller es presentar la metodología GEO Ciudades y su aplicación en la elaboración de informes de ciudades de la región. Acordar con el conjunto de actores relevantes la estructura, las responsabilidades y el cronograma del proceso de elaboración del Informe y capacitar al equipo técnico local en el manejo de la metodología GEO Ciudades. Participantes: hasta 27 representantes de instituciones locales. Capacitación Unidad EMIS
- 21 de abril de 2006. Seminario de “Presentación de la Estrategia Ambiental Urbana y de la Unidad EMIS”. Dirigido a funcionarios de la MPA. Se plantea la actividad como un diálogo político con el objetivo de presentar a la Unidad EMIS y sensibilizar al personal en los beneficios del intercambio de información. Participantes: 11 personas representantes de diferentes gerencias y subgerencias y un regidor.
- 27 y 28 de abril 2006. Seminario–taller “Catastro municipal como instrumento de planificación territorial”. Tiene como objetivo trabajar sobre la propuesta de implementación de un catastro fiscal como etapa inicial de un futuro catastro multifinanciado geo-referenciado. El taller está fundamentalmente dirigido a funcionarios de la MPA, así como de las instituciones invitadas de Grupo de Consultor de Mapeo. Participantes: hasta 29 personas.
- 24, 25 y 26 de julio 2006. Curso “Introducción a los sistemas de información geográfica”. Dirigido a funcionarios municipales. Asisten cuatro personas.

Capacitación Grupo Técnico Local sobre la campiña de Arequipa

- 17 y 18 de febrero de 2006. Curso de capacitación “Sostenibilidad de la campiña: Normas urbanas, economía, territorio y ambiente”.
- 15 y 21 de septiembre 2006. Seminario–taller de capacitación “Experiencias exitosas en la campiña”.
- 10 de noviembre 2006. Presentación “Servicios ambientales de la campiña y la calidad de las aguas para riego”.

Capacitación Grupo Técnico Local sobre Movilidad Urbana

- 11 de julio del 2006. Curso de capacitación “Fundamentos de la movilidad urbana sostenible” y entrega del “Manual para la movilidad urbana en Arequipa”. En la Universidad Católica de San Pablo. Tiene por objetivo principal presentar el marco conceptual de movilidad urbana y acordar un lenguaje que posibilite un debate más eficiente. Se entrega un manual con los contenidos del curso editado en formato libro y elaborado expresamente para el trabajo del GTMU.

Encuentros internacionales

- Noviembre 2003. Taller “GEO Ciudades: revisión del proceso en ALC”, PNUMA y Universidad del Pacífico de Perú. Participa un miembro del socio técnico.
- Septiembre 2005. “Formación para capacitadores locales en gestión y planificación ambiental”, UN-Habitat, Santa Clara (Cuba), Consulta Urbana. Participa un miembro del socio técnico.
- Julio 2006. “Formación para capacitadores locales en gestión y planificación ambiental”, UN-Habitat, Santa Clara (Cuba). Participa un miembro del socio técnico.
- Junio 2005. Reunión Mundial de AL21. Participan un miembro del socio técnico y un miembro del socio político.
- Junio 2006. III Foro Urbano Mundial en Vancouver. Participan dos miembros del socio técnico.



7.4. Movilizando instituciones de formación de capacidades

La colaboración con el sector académico durante la Estrategia ha resultado fructífera. La Universidad del Pacífico (en convenio con PNUMA) apoyó la elaboración y revisión del informe GEO Arequipa; con la Universidad Católica Santa María y la Universidad Católica San Pablo se ha establecido un diálogo con el objetivo de evaluar el apoyo a la base de datos y difusión de la información de la Unidad EMIS; la Universidad Católica San Pablo y el SENATI (Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial) han participado activamente en el Grupo de Movilidad Urbana. La Universidad Católica San Pablo, a su vez, apoyó y facilitó el curso de capacitación inicial del grupo.

La colaboración con el ámbito académico produce situaciones de beneficio mutuo en el desarrollo del proyecto: a raíz de la experiencia en el Grupo de Movilidad Urbana, por ejemplo, en la Universidad Católica San Pablo han iniciado una línea de investigación sobre aspectos relacionados en movilidad urbana. Así, la búsqueda de instituciones de anclaje para fomentar la introducción de manera transversal de temas urbano ambientales en el currículo educativo, así como para obtener apoyo técnico y académico en los proyectos desarrollados, parece fundamental. La consecución de estos objetivos debe obedecer a una planificación que permita el fortalecimiento e interacción progresiva de los actores académicos en la Gestión Ambiental.

En el caso de Arequipa, se han establecido también relaciones con universidades del extranjero. Los contactos han sido informales y puntuales para conseguir el apoyo concreto ante dudas surgidas en la gestión y generación de la información, pero desde finales de 2006 se han puesto las bases para la colaboración con la Universidad de Lovaina para llevar a cabo un proyecto de formación de capacidades en planeamiento y diseño. Arequipa sería la primera ciudad de América Latina donde se iniciaría la experiencia.

La ampliación de la oferta formativa en gestión y planificación ambiental y urbana supone cimentar un futuro con una mayor integración de la perspectiva de desarrollo humano sostenible en la gestión ambiental y urbana local, como muestran las acciones educativas puestas en marcha años atrás en el Perú que han formado a parte de las personas que ahora lideran el proceso de la Estrategia en la Arequipa.

8. Estableciendo la Red de ciudades

El programa de Ciudades Sostenibles está siendo implementado, además de en Arequipa, en Lima-Callao y Chiclayo. Desde el socio técnico de la Estrategia en Arequipa se ofrece experiencia y apoyo a la iniciativa en Chiclayo. El fortalecimiento de mecanismos de socialización de las experiencias nacionales, pero también de las del contexto regional de América Latina, es percibido desde Arequipa como un área en el que es necesario disponer de más recursos e iniciativas.

Estas relaciones permitirían apoyar el aprendizaje local en torno al SCP/LA21 mediante la comunicación entre actores (las ciudades) que enfrentan problemáticas compartidas.

9. Armonizando los instrumentos locales y nacionales de gestión y planificación urbana con las herramientas del SCP/LA21 y GEO Ciudades

En la medida que en el desarrollo de la Estrategia han participado instituciones públicas clave para la implementación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (y niveles subnacionales) y para la puesta en marcha y definición de instrumentos de planificación ambiental urbana, se ha producido una retroalimentación de metodologías y planteamientos entre instrumentos locales y nacionales y las herramientas SCP/LA21 y GEO Ciudades. Las muestras de esta interrelación son detectables en aspectos como el fortalecimiento de las dinámicas de concertación y participación para la planificación



y gestión ambiental; el papel fundamental y único de cada nivel de gobierno, especialmente el nivel local, o de la adopción del paradigma de desarrollo humano sostenible.

A nivel regional y nacional

La Ley General del Ambiente (N° 28611, octubre 2005), establece la Política Nacional del Ambiente en el Perú y define el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) como la Autoridad Ambiental Nacional y ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Por otro lado, le corresponde al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento el diseño, normativa y ejecución de acciones en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento. En este marco, el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA, de octubre 2003) ha informado el trabajo en relación a la planificación urbana en la Estrategia así como también lo ha hecho el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres (de enero 2004), cuya responsabilidad recae sobre el INDECI.

El CONAM, junto con VIVIENDA e INDECI, colaboran con PNUMA y UN-Habitat en la Estrategia de Apoyo a la Gestión Ambiental Urbana del Perú. Las tres instituciones públicas nacionales han participado y apoyado la Estrategia en la elaboración del Informe GEO Arequipa y en la implementación de la Agenda Local 21.

El CONAM participa en la experiencia y es coordinador de la Comisión Ambiental Regional (CAR) de Arequipa. La CAR (integrada en el Sistema Regional de Gestión Ambiental) es la instancia de gestión ambiental, de carácter multisectorial, encargada de coordinar y concertar la política ambiental regional. En ella está representada el CONAM, VIVIENDA, el Gobierno Regional de Arequipa, la MPA, sociedad civil, sector privado y otras instituciones públicas.

Otras instituciones de nivel nacional o regional participan directamente en la Estrategia, como Gerencias Regionales (Agricultura), el INC o el INRENA.

Desde la elaboración del GEO Arequipa se ha fomentado el aprendizaje de metodologías y nuevos enfoques por parte de las instituciones de ámbito nacional participantes. A partir de la Estrategia se ha propiciado la creación de espacios de encuentro y diálogo entre instituciones de nivel nacional y regional con la MPA, apoyando la acción compartida y el acuerdo sobre las competencias de los diferentes niveles de gobierno.

A nivel local

En el marco de Sistema Nacional de Gestión Ambiental (ley N° 28245, junio 2004) se atribuye la responsabilidad a los gobiernos locales de establecer un Sistema Local de Gestión Ambiental. En virtud de esta ley y la Ley Orgánica de Municipalidades (ley N° 27972, mayo 2003) las municipalidades deben organizar el ejercicio de sus competencias y funciones ambientales, considerando el diseño y la estructuración de sus órganos internos o comisiones, en base a sus recursos, necesidades y el carácter transversal de la gestión ambiental.

La Estrategia evoluciona en paralelo al fortalecimiento de los órganos y sistemas de Gestión Ambiental en la MPA. El proceso de gestión ambiental puesto en marcha ha apoyado la implementación del Sistema Local de Gestión Ambiental en la MPA. El Informe GEO Arequipa, por ejemplo, sirvió como el diagnóstico ambiental necesario para la constitución del sistema.

Por otro lado, la MPA está en proceso de concursar en la iniciativa de certificación de municipalidades en GALS – Gestión Ambiental Local para el Desarrollo Sostenible, promovida por el CONAM. Se trata de un reconocimiento no obligatorio que tiene sus compensaciones e incentivos para los gobiernos locales. Los procesos lanzados desde la A21L en la gestión 1999-2002, su continuación y evolución de la mano de la Estrategia, han generado resultados que han supuesto que la MPA pueda empezar a calificar en la iniciativa.

A su vez, los frutos de la gestión ambiental realizada durante la Estrategia pueden también vincularse a la aprobación de la Ordenanza Municipal N° 425 (del 2006) en la que se define la política ambiental de la MPA.

La creación de la Comisión Ambiental Municipal (CAM) bajo Ordenanza Municipal en el 2005 como un espacio concertado y multisectorial, de nivel provincial, con participación de instituciones

públicas, sector privado y sociedad civil, ha sido apoyada por la Estrategia y los grupos técnicos han trabajado bajo su paraguas.

Por otro lado, GEO Arequipa y los planes de acción son muy conscientes de la realidad local y nacional, a nivel institucional y legal, que afectan a las problemáticas que desean paliarse. En este sentido, realizan un conjunto de propuestas donde son priorizados cambios en los instrumentos de planificación (o el uso de los instrumentos de planificación ya existentes), se realizan recomendaciones sobre los marcos legales existentes y apuestan por el fortalecimiento de las instituciones y órganos de concertación con los que se cuenta.

10. Lecciones aprendidas para la replicación y ampliación del programa

A partir de la experiencia de la Estrategia, es posible extraer aprendizajes trasladables a otras ciudades del Perú. Estas ideas se clasifican a continuación mediante la enumeración de lecciones aprendidas en las principales actividades del proceso (GEO Arequipa, Unidad EMIS, Grupos Técnicos, Consulta Urbana y Planes de Acción) así como en la consideración de diferentes aspectos transversales y con impacto durante toda la Estrategia (marco institucional local, regional y nacional, marco legal, metodología y proceso participativo).

Sobre el Informe GEO Arequipa

- El enfoque propuesto en GEO Ciudades, su conceptualización de la gestión ambiental como algo que está estrechamente conectado con el desarrollo social, económico y político es, para las personas vinculadas al proyecto de la MPA, algo innovador y que amplía su percepción sobre la problemática. En este sentido, puede decirse que los participantes, algunos de ellos con formación previa en gestión ambiental, han aprendido y desarrollado nuevas capacidades vinculadas con el enfoque metodológico y conceptual de GEO Ciudades.
- A nivel metodológico, GEO Ciudades ha resultado ser útil para la elaboración del perfil ambiental de Arequipa. GEO Arequipa, ha permitido realizar una evaluación del medio ambiente local, incorporando opiniones regionales y trans-sectoriales e impulsando el consenso sobre las cuestiones prioritarias. Su desarrollo ha encajado en la globalidad del enfoque SCP/LA21.
- Entre los factores que han influido en el retraso de la elaboración del informe (previsto realizarse en un año, durante el 2003, pero su finalización demora un año más) destacan, primero, la dificultad en acopiar y gestionar la información obtenida. En segundo lugar, otro factor importante en relación a la dilación puede haber sido el desentendimiento entre el socio político local y el socio técnico. Este hecho enfatiza la importancia de detectar prematuramente y gestionar los conflictos en el desarrollo de proyectos (especialmente en procesos que buscan la concertación de puntos de vista).
- El hecho de no haber realizado un análisis de actores pormenorizado puede haber limitado el número de organizaciones que deberían haber participado. Por ejemplo la sociedad civil, que la metodología GEO presenta como un sector con el que contar y que puede ofrecer información relevante sobre aspectos sociales y urbano ambientales de la ciudad, ha estado poco representada. En este sentido, revisar los participantes de otras iniciativas anteriores en cuestiones ambientales es una buena estrategia para aumentar la representatividad del proyecto y dar continuidad y refuerzo a los procesos iniciados anteriormente.
- En relación con la concurrencia de la sociedad civil en la elaboración del informe, cabe decir que aunque en el proceso participan ONGs de tipo ambientalista, no se incorporan a organizaciones populares que representen a sectores excluidos en el acceso a servicios básicos. Así, en la elaboración del informe participaron más aquellos actores que proporcionaron la información y que son los tomadores de decisiones, pero faltó representación de aquellos que padecen los problemas.
- El apoyo de organismos internacionales como UN-Habitat y PNUMA ha dado credibilidad y confianza al informe, limando la asignación de afiliaciones o connotaciones políticas al proceso por parte de actores locales.



- Sería recomendable que en la planificación de procesos de GEO Ciudades se pudiera prever su actualización y mantenimiento futuros. Por el momento, la actualización necesaria del informe GEO Arequipa no ha sido contemplada. Sin embargo, la permanencia y sostenibilidad de la Unidad EMIS en el corto y medio plazo, así como la posible implementación futura de iniciativas como un Observatorio Urbano local, pueden ser herramientas clave que aseguren una revisión y actualización periódica de la evaluación.

Sobre la Unidad EMIS

- El Sistema EMIS en la MPA ha logrado centralizar información espacial, estadística y monográfica urbano ambiental. Ha elaborado insumos para la actualización del Plan Director de Arequipa Metropolitana; y, por otro lado, se han realizado coordinaciones institucionales con diferentes organizaciones con el objetivo de diseñar y recopilar información clave.
- En el futuro, con el objetivo de actualizar y generar nueva información, es necesario coordinar y formalizar relaciones de cooperación con las instituciones que tanto en el caso de GEO Arequipa como del desarrollo de la Unidad EMIS han participado en el proceso de acopio de información durante la Estrategia.
- La Unidad EMIS no se ha planteado como objetivo únicamente el acopio, centralización, homogeneización y sistematización de información demandada por parte de los Grupos Técnicos o gerencias Municipales; si no que pretende, a su vez, la diseminación, distribución y publicación de la información acopiada y generada. Es por eso que ha puesto especial interés en que la información recopilada y usada para la generación de sus bases cartográficas sea la oficialmente generada por las instituciones encargadas.
- El apoyo directo de la Unidad al trabajo de los Grupos Técnicos ha sensibilizado a los participantes sobre la necesidad de su permanencia. El soporte brindado a diversos órganos internos de la MPA ha evidenciado también la utilidad de este tipo de herramientas y la transversalidad de los servicios que ofrece.
- La información brindada por la Unidad EMIS ha ayudado a disminuir la polarización de posiciones y conflictos en el Grupo Técnico Local de la campaña, posibilitando un diálogo más fundamentado en datos objetivos y menos en percepciones.
- UN-Habitat ha financiado la fase inicial para la implementación del proyecto EMIS (equipos, software e imagen satelital), sin embargo es necesaria la responsabilidad y acción de la MPA para asegurar su permanencia, mantenimiento e institucionalización. Los términos del compromiso tomado por parte de la MPA se detallan en el convenio firmado en la segunda etapa de la Estrategia.
- Como aporte a la metodología SCP/LA21, sería de interés contar con más información y recopilaciones de experiencias que guíen la institucionalización y gestión de la Unidad EMIS.
- La implicación de universidades en la Unidad EMIS puede ser estratégica para fomentar la difusión de información así como el respaldo a la base de datos. En este sentido, se ha establecido contacto con dos universidades para discutir los términos de la colaboración.
- Gracias a la experiencia adquirida y la información generada en Unidad EMIS de la Estrategia, se está en contacto con el Gobierno Regional para apoyar el Sistema de Información Geográfica para la región de Arequipa.
- Para fomentar la viabilidad económica del EMIS, vale la pena recordar que, aunque la información sea pública y abierta para todo el mundo, la generación de mapas o el uso de la misma puede regirse por criterios de comercialización. Así, la Unidad EMIS puede brindar un conjunto de servicios a actores públicos y privados que fomenten la sostenibilidad económica de su funcionamiento.

Sobre los Grupos Técnicos

- A raíz de la experiencia del funcionamiento del Grupo de la campaña y las propuestas elaboradas para el Grupo de Movilidad Urbana, se observa como algo fundamental para el éxito de los grupos técnicos el análisis de actores, la planificación y dotación de herramientas y recursos humanos necesarios al proceso participativo. En el caso del Grupo de la campaña, inicialmente no se realizó un análisis en profundidad de los actores que deberían ser movilizados. A medida que avanzó el trabajo se incorporaron nuevos actores. Instrumentos como la "Cartilla del Participante" o la "Ficha del Participante" son positivos en la medida





que clarifican el compromiso a adoptar y las expectativas de las diferentes instituciones y personas involucradas.

- A su vez, es necesario reconocer la existencia de dinámicas y estilos propios en cada grupo, aspecto sobre el que influyen diversos factores, como las características de la persona facilitadora, de los mismos integrantes, y del grado de conflicto que deba manejarse. De diversas maneras, los dos grupos han conseguido los objetivos que se habían marcado, y el Grupo Técnico de la campaña acabó realizando actividades de incidencia política.
- La planificación precisa y dirigida del trabajo y metodología a seguir por el Grupo de Movilidad Urbana ha permitido tener resultados (las Políticas consensuadas) en un espacio de tiempo relativamente corto (seis meses). El menor grado de conflicto en el seno del Grupo de Movilidad Urbana también ha facilitado un desarrollo más rápido del trabajo: cabe recordar que el tema de la urbanización de la campaña se había convertido en un problema político grave, y las posiciones en el Grupo de la campaña estaban muy polarizadas.
- El establecimiento de términos de referencia con la MPA con el objetivo de definir claramente funciones y responsabilidades, utilizando procesos administrativos para el monitoreo del proceso, ha servido para aumentar la adhesión y seguimiento de los miembros municipales implicados.
- La carga de trabajo que supone la preparación, convocatoria y elaboración de documentos no siempre ha sido asumida por los participantes de los grupos. Por ejemplo, el funcionamiento de los coordinadores de las comisiones ha sido irregular. En este sentido, un factor de éxito ha sido la capacidad del socio técnico de asumir las tareas que van siendo abandonadas.
- La capacitación inicial con el objetivo de dotar a los integrantes del grupo de un lenguaje y código común posibilita un grado mayor de entendimiento en los debates.
- Existe el riesgo de que las personas participantes cumplan su rol fundamentalmente a título personal. Buscar el compromiso de las instituciones que son representadas, así como fomentar estrategias que permitan una transferencia del conocimiento y decisiones tomadas desde la persona que asiste al grupo hacia su institución, es clave.
- El éxito de los grupos técnicos está relacionado con la preocupación por parte de la ciudadanía y de las diferentes instituciones sobre las problemáticas abordadas. Este es claramente un factor de movilización de actores, como lo es la capacidad de obtener información de valor por parte de los actores participantes.
- En el futuro, es necesario realizar un análisis de género que posibilite una acción positiva para fomentar la incorporación de la mujer en espacios de decisión (a modo indicativo, en los dos grupos, la relación aproximada es de un 76% de hombres frente a un 24% de mujeres participantes).
- Se detecta la necesidad de fortalecer la capacidad organizativa para el acuerdo y negociación de intereses de sectores de la población afectados por las problemáticas, como pueden ser los agricultores o los habitantes de pueblos jóvenes.
- La Comisión Ambiental Municipal (CAM) debería ser el espacio donde articular los dos grupos técnicos o, por lo menos, analizar la integración de nuevos actores participantes en los mismos que actualmente no son invitados a la comisión.

Sobre la Consulta Urbana

- Es difícil involucrar a amplios sectores de la población para la Consulta Urbana. De hecho, involucrar a la población en la Estrategia supone realizar un trabajo continuado de difusión, consulta y sensibilización durante todo el proceso. En este sentido, aunque la Consulta Urbana haya sido abierta, se ha percibido más como una manera de movilizar a políticos en torno a la Estrategia y de buscar su apoyo públicamente que como una actividad de movilización de la población. Es necesaria la existencia de mecanismos de comunicación y difusión de la Estrategia en cada una de las fases de la misma.
- A nivel metodológico, se observa la necesidad de adecuar la Consulta Urbana al contexto cultural y político en el que se desarrolla. La Consulta Urbana también depende del desarrollo de cada estrategia de la planificación urbano ambiental (pudiendo ser un instrumento facilitador de procesos distintos para los que fue pensada en un principio).



Sobre los Planes de Acción

- Los planes de acción coinciden en reclamar a la MPA que ejecute las competencias que tiene asignadas en relación a la planificación urbano ambiental. Existe un déficit de planificación en la MPA, manifestado por la falta de planes que legalmente debería haber realizado o actualizado y por la falta de coordinación e implementación de los instrumentos que ya existen.
- Aunque en la metodología de trabajo los dos grupos contemplan las mismas etapas (preparatoria, de diagnóstico, de propuestas, de ejecución), internamente presentan diferencias. Fundamentalmente estas diferencias están relacionadas con el enfoque más claramente de planificación estratégica y la utilización de herramientas de marco lógico adoptadas consensualmente por el Grupo de la campaña. En el caso de movilidad urbana, sin embargo, se priorizó la elaboración de consensos en relación a políticas generales relacionadas con el ámbito de estudio. Aún así, el trabajo realizado por el Grupo de Movilidad Urbana es presentado bajo la lógica de la planificación estratégica, hecho que responde a la voluntad del socio técnico por homogeneizar los resultados de ambos grupos.
- En los dos planes, hay casos en los que se podría haber articulado mejor alguna propuesta o acción, pero hacerlo significaba que la persona que había trabajado la idea se sintiera descontenta. En este sentido, se prioriza la cohesión de los grupos frente a la búsqueda de “perfección” formal de los planes. A su vez, ante el reto de que los documentos reflejen la acción concertada y sean comprensibles para una gran mayoría, es necesario minimizar la tendencia a tecnificar los mensajes. En definitiva, se trata de buscar el equilibrio para producir información que pueda ser de interés tanto para actores técnicos y expertos como para la ciudadanía de Arequipa en general.
- Concretamente, es necesario que instrumentos concertados de gestión ambiental local, como la CAM (Comisión Ambiental Municipal) asuman los planes de acción y revisen la necesidad de integrar instituciones participantes en los Grupos Técnicos creados en la comisión.
- Es necesario fortalecer procesos para que todos los participantes en los grupos técnicos realicen acciones para la movilización de recursos en la implementación de los planes de acción.

Sobre el Marco Institucional Local

- La articulación de la Estrategia con un órgano interno de la MPA (la Sub Gerencia de Gestión Ambiental, a nivel técnico, y con la Comisión Ambiental, a nivel político) fuertemente motivado para la implementación de la estrategia ha sido fundamental. Esta relación ha permitido la consecución de buena parte de los objetivos previstos y, a su vez, ha apoyado el reforzamiento de la unidad de gestión, a nivel conceptual y organizativo, en el seno de la MPA.
- Del conflicto surgido durante la elaboración del informe GEO entre los socios político y técnico se desprende que es necesario dejar claro desde el inicio quién lidera el proceso: los procesos LA21 deben ser liderados por los gobiernos locales para reforzar su institucionalización.
- El proceso en Arequipa ha contado con acciones que reflejan la voluntad de realizar incidencia política en la MPA. Es necesario recordar que las municipalidades son entidades que distan de ser homogéneas: diferentes intereses y agendas pueden darse en un mismo gobierno. Así, buscar la alineación de la alcaldía y del Concejo Municipal en el proyecto, como órganos máximos de poder en la municipalidad, es un factor que contribuye a la sostenibilidad de los procesos que se desean lanzar. También lo es analizar internamente los recursos humanos de la institución y comprometer a lo largo de todo el proceso a otros aliados en el seno municipal. Esta acción se justifica tanto por la transversalidad y multisectorialidad de la planificación urbana ambiental, como por la necesidad de asegurar anclajes internos que puedan contrarrestar la incertidumbre generada en los cambios de gobierno.
- A parte de las gerencias de línea, es importante considerar otras más vinculadas al funcionamiento interno de la organización (llamadas de asesoramiento o de apoyo, como Recursos Humanos, Presupuesto y Planificación...). La concurrencia de estos órganos de gestión en la Estrategia es clave para la futura institucionalización de esta.
- Las capacitaciones técnicas necesarias en la municipalidad deben diseñarse con el mayor grado de coordinación posible con órganos como la Gerencia de Recursos Humanos. El diseño



de las acciones formativas debería responder a un Plan de Capacitación más amplio y a más largo plazo. Es conveniente centrar las acciones de sensibilización a los niveles de gobierno político y aglutinar esfuerzos en la capacitación técnica de personal de planta para que la inversión revierta de manera más sustantiva en la organización.

- En cuanto a la temporalidad de los gobiernos, ha sido positivo iniciar la Estrategia al principio de la gestión municipal: el último año los órganos de poder de la institución están más interesados en cerrar su gestión y asegurar la permanencia en el siguiente mandato y menos en lanzar procesos de más largo plazo.
- La Estrategia ha apoyado la implementación del Sistema Local de Gestión Ambiental. Las estrategias de planificación urbana ambiental deben apuntarse en los sistemas y espacios de concertación existentes en el seno de la municipalidad. Esto asegura un impacto y beneficio a largo plazo mayor de los procesos impulsados.

Sobre el Marco Institucional Regional y Nacional

- La Estrategia en Arequipa es consciente de la acumulación de poder existente en el gobierno central. A su vez, se entiende el proceso de descentralización hacia niveles regionales que está viviendo el Perú como una oportunidad para acercar a las necesidades de la población, de manera más coordinada, los beneficios de la planificación urbano ambiental. En este sentido, la Estrategia puede apoyar la institucionalización de este ámbito regional de gobierno.
- Así, las estrategias de planificación y gestión urbano ambiental realizadas a nivel local deben articularse con el gobierno regional para apoyar el fortalecimiento de esta instancia de gobierno en cuanto a la gestión urbano ambiental y para clarificar los ámbitos de competencias. La implementación del Sistema Regional de Gestión Ambiental y del Sistema Local de Gestión Ambiental necesitan de la acción concertada.
- Es necesario implicar más estratégicamente, con clarificación de competencias, a los socios nacionales CONAM, VIVIENDA e INDECI para que se constituyan en instituciones clave de anclaje que amplíen el alcance de las estrategias planteadas a nivel local.
- Debido al potencial impacto que pueden tener, las estrategias ambientales urbanas deben incluir dentro de sus objetivos reforzar los instrumentos nacionales a través de los instrumentos de las metodologías del GEO Ciudades y SCP/LA21.

Sobre el Marco Legal y Normativo

- El reconocimiento del marco legal y normativo como un conjunto de instrumentos clave para la institucionalización de procesos y que, además, son dinámicos en cuanto a que deben responder y adaptarse a las nuevas demandas y necesidades de la población, ha sido una perspectiva que ha calado en la Estrategia, sobretodo en los grupos técnicos. Es necesario “perder miedo” a la evaluación y análisis de las herramientas legales, así como a la elaboración de propuestas que conlleven a su mejora o implementación.
- Se detecta la necesidad de articular los marcos normativos relacionados con la planificación (impulsados desde VIVIENDA) y con la gestión ambiental (impulsados desde el CONAM). Por otro lado, INDECI también podría definir y participar en procesos de planificación para contribuir a la disminución de la vulnerabilidad ante riesgos.
- A nivel local, se ha hecho especial hincapié en el análisis y crítica constructiva de los instrumentos de planificación existentes. También se han hecho esfuerzos para presionar al gobierno de la MPA con el objetivo de que éste apruebe y reconozca mediante leyes municipales (Ordenanzas) los planteamientos presentados. Estas acciones son muy importantes porque legitiman las propuestas realizadas y fortalecen el proceso de la Estrategia en las transiciones de mandatos.

Sobre la Metodología y los Procedimientos

- La metodología que ha sustentado la Estrategia (GEO Ciudades, SCP/LA21) ha sido útil a nivel conceptual y procedimental. Cabe destacar, sin embargo, que hay que dar más visibilidad a los grupos técnicos en el proceso de estar aplicando la metodología SCP/LA21. El hecho de que, aún así, la metodología empleada en los grupos técnicos haya sido coherente con la del SCP, respalda la propuesta metodológica en cuanto a que da pruebas de su validez.

- La metodología debe entenderse como flexible, y hay que adaptarla a las necesidades de cada contexto local.
- Es necesario conocer los procesos administrativos y de toma de decisiones internos de la municipalidad. Aunque para algunas personas puedan parecer burocráticos, lentos y muy formales, la Estrategia debe reconocer y, en su caso, adaptarse a las reglas de juego y utilizarlas a su favor.
- Las evaluaciones de proceso, de las dinámicas grupales y relacionales, son clave para la generación de conocimiento en torno a acciones que desean ser fundamentalmente concertadas y participativas. Estas evaluaciones pueden permitir la mejora y aprendizaje continuos sobre estos complejos procesos de concertación y participación.

Sobre la Participación

- La Estrategia demuestra que los procesos participativos deben planificarse detalladamente. Éstos necesitan de recursos humanos e instrumentos que procuren y faciliten su desarrollo operativo. El análisis en profundidad de actores, su movilización y motivación, la convocatoria adecuada de reuniones, la búsqueda de dinámicas que fomenten la participación y la toma de decisiones por consenso y la gestión de conflictos, o el fomento de valores positivos que deben impregnar el proceso (como la igualdad o el respeto a las diferencias y opiniones), son aspectos clave para una participación exitosa.
- Arequipa cuenta con experiencia participativa en la gestión urbano ambiental. La cultura ciudadana y de la sociedad civil en relación a la participación sobre los problemas de la ciudad, así como la existencia de antecedentes de concertación social y de la ciudadanía alrededor de conflictos ambientales, ha sido un factor que ha apoyado el desarrollo de la Estrategia.
- A su vez, es importante recordar que al participar, se aprende. En este sentido, la Estrategia puede proporcionar nuevos aprendizajes que fortalezcan procesos participativos en el ámbito local, pero, a su vez, es necesario profundizar la capacitación y fomento de habilidades en torno a los procesos participativos y la gestión de conflictos. Capacitaciones de este tipo podrían incorporarse, por ejemplo, en los grupos técnicos.

11. Conclusión

El presente documento muestra los resultados que la Estrategia de Apoyo a la Gestión Urbano Ambiental de Arequipa ha tenido en el fortalecimiento de capacidades locales y nacionales, en buena medida gracias a su articulación con procesos de planificación y gestión urbano ambiental a nivel regional y nacional.

El proceso ha sido flexible pues se ha adaptado a las condiciones y particularidades de la realidad local, se han armonizado metodologías con experiencia. Conceptualmente se tiene un entendimiento común de lo que implica la sostenibilidad de estos procesos; sin embargo, aún se requiere fortalecer la gestión local para comprometer paralelamente voluntades políticas y recursos que le den continuidad al proceso.

La descentralización aún aparece como una tarea de largo aliento, pues no depende solamente de las voluntades locales sino del nivel nacional; este contexto no ha impedido que se tengan iniciativas locales de impacto nacional.

En relación a los Grupos Técnicos, desde hace algún tiempo se vienen trabajando en estas modalidades; sin embargo, en esta experiencia se ha logrado optimizar el nivel de legitimidad y representatividad institucional así como su diversidad, lo que ha favorecido ampliamente los resultados. El trabajo de los grupos técnicos ha fortalecido otros mecanismos participativos institucionalizados y descentralizados como el Consejo de Coordinación Local Provincial - CCLP, el Presupuesto Participativo, la Comisión Ambiental Municipal - CAM, lo que ha dado lugar a que la toma de decisiones tenga un alto nivel de consenso y se encamine hacia una mejora continua en términos de gobernanza urbana.

El proceso iniciado con el GEO- Ciudad y el Programa SCP/LA21 y sus productos, continúa con la Comisión Consultiva Multi Sectorial - CCMS para la elaboración del Plan de Acondicionamiento



Territorial y el Plan de Desarrollo Urbano, que concentrará todo el proceso en planificación urbana y territorial y gestión ambiental que a la fecha se ha realizado.

Por otro lado, la Estrategia ha generado productos que son percibidos como relevantes por los propios actores locales participantes (como el GEO Arequipa, la Unidad EMIS o los Planes de Acción) y cuya instrumentalización ha servido para mejorar la gestión y planificación urbana ambiental. A su vez, conceptual y metodológicamente, el enfoque e interconexión entre GEO Ciudades y el SCP/LA21 ha permitido articular procesos de evaluación urbano ambiental con estrategias participativas y de inclusión a más largo plazo.



Referencias

MPA (2002a) Plan Estratégico de Arequipa Metropolitana 2002-2015, Municipalidad Provincial de Arequipa, Arequipa.

MPA (2002b) Plan Director de Arequipa Metropolitana 2002-2015, Municipalidad Provincial de Arequipa, Arequipa.

MPA (2002c) Agenda 21 Local: Plan de Gestión Ambiental Urbana de Arequipa, publicado por la Municipalidad Provincial de Arequipa, Programa de Educación en Gestión Urbana en el Perú (PEGUP), Asociación Civil Labor, Foro de Ciudades para la Vida; Arequipa.

MPA (2003) Desarrollo de un Sistema de Transporte Urbano Sostenible en Arequipa, ATN/JC-7636-PE, Reporte Final, Municipalidad Provincial de Arequipa, BID, PADECO.

MPA (2004) Integración de la Planificación del Transporte y la Planificación Urbana en el Marco de la Sostenibilidad y la Agenda 21 Local", R8-P3-01, Red URB-AL N°8, Control de la Movilidad Urbana, Municipalidad Provincial de Arequipa.

MPA (2005) Perspectivas del Medio Ambiente Urbano: GEO Arequipa, publicado por la Municipalidad Provincial de Arequipa y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); Arequipa.

MPA (2007a) Plan de Acción para la Sostenibilidad de la campiña arequipeña 2007-2010, publicado por la Municipalidad Provincial de Arequipa y el Programa de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos UN-Habitat, Arequipa.

MPA (2007b) Políticas para la Gestión de la Movilidad Urbana en Arequipa 2007, publicado por la Municipalidad Provincial de Arequipa y el Programa de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos UN-Habitat, Arequipa.

PNUD (2006) Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2002. Hacia una descentralización con ciudadanía, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Oficina del Perú, Lima.

PNUMA (2002) Metodología para la elaboración de los informes GEO Ciudades. Manual de aplicación, editado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe; México DF.

UN-Habitat (1999) Institucionalización del Proceso de Planeamiento y Gestión Medioambiental (PGM), Vol. 5, Colección de volúmenes del PCS, Nairobi.



Anexo



Mapa No. 3838 Rev. 3 Naciones Unidas
Mayo 2004

Departamento de Operaciones de Paz
Sección de Cartografía



Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-Habitat

P.O. Box 30030 GPO 00100 Nairobi, Kenya

Fax: (254-20) 762-3092 (TCBB Office)

E-mail: tcbb@unhabitat.org

Web site: www.unhabitat.org

