



UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERÍA
FACULTAD DE ARQUITECTURA URBANISMO Y ARTES
Sección de Posgrado y Segunda Especialización

Título de la tesis

APORTES DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA
PLANIFICACIÓN URBANA Y EL ROL DEL GOBIERNO LOCAL.
Experiencias en ciudades menores del Perú, período 1980-1995

TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE MAESTRO
ARQ. GILDA CELINDA URIBE URIBE

Asesora

MG. ARQ. VIRGINIA MARZAL SÁNCHEZ

LIMA – PERÚ

2013

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES

1.1 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	4
1.2 JUSTIFICACIÓN	8
1.3 ALCANCES Y LÍMITES	9
1.4 DEFINICIÓN DE OBJETIVOS	10
1.4.1 Objetivo general	
1.4.2 Objetivos específicos	
1.5 SISTEMA DE HIPÓTESIS	11
1.5.1 Supuestos	
1.5.2 Hipótesis Global	
1.5.3 Hipótesis Específicas	
1.5.4 Variables de estudio	
1.5.5 Indicadores propuestos	
1.6 METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	16
1.6.1 Diseño de la investigación	
1.6.2 Relación de personas entrevistadas	

CAPÍTULO II. MARCO REFERENCIAL

2.1 ANTECEDENTES	19
2.2 MARCO TEÓRICO	21
2.2.1 Sobre la participación en la planificación urbana	
2.2.2 Sobre la calidad de vida urbana	
2.2.3 Sobre el rol del gobierno local	

CAPÍTULO III. EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN Y ÀMBITO DE ESTUDIO

3.1 EXPERIENCIAS PERUANAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÌODO 1980-1995	34
3.2 CONTEXTO DEL ÀMBITO DE ESTUDIO	36
3.3 LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO ELABORADOS EN EL PERÌODO DE ESTUDIO	42
3.4 ACTORES INVOLUCRADOS	44

CAPÍTULO IV. PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN URBANA

4.1 ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN	50
4.2 PROCESO PARTICIPATIVO EN LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO	53
4.3 REVISIÓN DE INDICADORES DE PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN ...	62
4.3.1 N° de espacios de participación durante el período de estudio.	
4.3.2 N° de temas tratados en los espacios de participación social durante el período de estudio.	
4.3.3 N° de temas en los que han aportado las ONGD durante el período de estudio	
4.4 FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN URBANA	64
4.5 APORTES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN	79

CAPÍTULO V. INCIDENCIA DEL PROCESO PARTICIPATIVO EN LOS RESULTADOS DE LA PLANIFICACIÓN: MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA URBANA. ANÁLISIS DESCRIPTIVO E INFERENCIAL.

5.1 ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN Y SU INCIDENCIA EN EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA	84
5.2 TEMAS TRATADOS EN LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN Y SU INCIDENCIA EN LA CALIDAD DE VIDA	104
5.3 TEMAS EN LOS QUE HAN APORTADO LAS ONGD Y SU INCIDENCIA EN EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA	106

CAPÍTULO VI. ROL DEL GOBIERNO LOCAL EN EL PERÍODO DE ESTUDIO

6.1 CARACTERÍSTICAS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL	109
6.2 POLÍTICAS Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN IMPLEMENTADOS PARA LA EJECUCIÓN DE PROPUESTAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO URBANO	113
6.3 NORMAS MUNICIPALES SOBRE PARTICIPACIÓN EMITIDAS EN EL PERÍODO DE ESTUDIO Y SUS EFECTOS EN EL TIEMPO	115

CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

7.1 CONCLUSIONES GENERALES	122
7.2 RECOMENDACIONES	125
7.3 REFLEXIONES FINALES	127

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

Anexo 1:

Cuadro N° 1 Sistemas de Almacenamiento de Experiencias

Cuadro N° 2 Temas desarrollados “Experiencias Latinoamericanas y Caribeñas para una Ciudad más Sostenible”

Cuadro N° 3 Experiencias peruanas en “Experiencias Latinoamericanas y Caribeñas para una Ciudad más Sostenible”

Cuadro N° 4 Experiencias peruanas en Planificación Urbana

Anexo 2:

Guía de Entrevistas

Relación de Cuadros

- 1- Cuadro de Objetivos, Hipótesis, Variables e Indicadores
- 2- Experiencias de participación social en la planificación urbana
- 3- Tasa de crecimiento Ciudad de Ilo. Período 1940-1993
- 4- Población de la Provincia de Ilo. Años 1972, 1981, 1993
- 5- Población de la Provincia de Ilo. Año 2007
- 6- Gestión Municipal y Planes Urbanos en el período de estudio
- 7- Tiempo promedio para la ejecución de un Plan
- 8- Integrantes de la Comisión Ambiental Municipal
- 9- Evolución área verde por habitante. Ciudad de Ilo. 1993-2007
- 10- Tipo de Abastecimiento de agua. Provincia de Ilo, Departamento de Moquegua y Perú, viviendas en área urbana y rural. 1981-2007. Cifras absolutas
- 11- Tipo de Abastecimiento de agua. Provincia de Ilo, Departamento de Moquegua y Perú, viviendas en área urbana y rural. 1981-2007. Cifras relativas
- 12- Servicio de Abastecimiento de agua – Todos los días de la semana. Ciudad de Ilo 2007, Departamentos de Moquegua, Lima, Perú, según población urbana. Cifras absolutas
- 13- Servicio de Abastecimiento de agua – Todos los días de la semana. Ciudad de Ilo 2007, Departamentos de Moquegua, Lima, Perú, según población urbana. Cifras relativas
- 14- Saneamiento básico. Ciudad de Ilo 1991-2002
- 15- Servicio higiénico que tiene la vivienda. Provincia de Ilo, Departamento de Moquegua y Perú, viviendas en área urbana y rural. 1981-2007. Cifras absolutas
- 16- Servicio higiénico que tiene la vivienda. Provincia de Ilo, Departamento de Moquegua y Perú, viviendas en área urbana y rural. 1981-2007. Cifras relativas
- 17- Períodos de gestión municipal. Provincia de Ilo 1981-2002
- 18- Relación de PROMUVI y asentamientos que lo conforman
- 19- Ordenanzas Municipales- Municipalidad Provincial de Ilo 1996-2010
- 20- Modificaciones del Reglamento del Programa Municipal de Vivienda PROMUVI. Ciudad de Ilo 2001-2008
- 21- Delegados en el proceso de Presupuesto Participativo – Provincia de Ilo 2001-2003
- 22- Total de participantes y Comités de Vigilancia – Provincia de Ilo 2001-2010

Relación de Planos

- 1- Evolución Urbana de la ciudad de Ilo
- 2- Ubicación de Organizaciones Vecinales. Ciudad de Ilo
- 3- Áreas Ambientales Críticas. Ciudad de Ilo
- 4- Evolución de la Pampa Inalámbrica. Ciudad de Ilo

RESUMEN

La presente tesis analiza la importancia e incidencia de la participación de los ciudadanos en la planificación de la ciudad, a través de las organizaciones sociales y la participación de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD). Se busca identificar los principales aportes de la participación social en la planificación urbana y sus resultados en el mejoramiento de la calidad de vida.

Esta incidencia se expresa en los cambios generados en la ciudad, principalmente en los espacios públicos y el uso del suelo urbano. Aunque no es posible concluir que solo el hecho de la participación incide en estos resultados, se evidencia que contar con la opinión y participación voluntaria de la población en procesos de planificación urbana, constituye un factor positivo sumado a otros, como son el liderazgo del gobierno local y la asistencia técnica.

La tesis describe y analiza la contribución y el rol asumido por el gobierno local en los procesos de planificación urbana participativa, como líder y promotor del desarrollo local para lograr mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En el período de estudio 1980-1995 el Perú vuelve al sistema democrático, se eligen autoridades locales, y en varios lugares del país, se desarrollan experiencias de “gestión popular”, como resultado de acuerdos entre las organizaciones sociales y los gobiernos locales. Estos gobiernos locales son conducidos por grupos de izquierda, y expresan la voluntad política de promover espacios de participación iniciando experiencias de planificación participativa. El año 1992 nace la Agenda 21 y se desarrollan procesos de asistencia técnica que incluyen metodologías participativas de planificación.

ABSTRACT

This thesis was written to analyze the importance and impact of citizen participation in planning of their city through social organizations and participation of Non-Governmental Organizations (NGO). The main objective is to identify the principal contributions of social participation in urban planning and the results in the improvement of quality of life.

These effects are expressed in the changes generated in the city, primarily in public spaces and urban land use. Even though it is not possible to conclude that participation has taken place from these results, it is evident that counting with opinion and voluntary participation of the population in urban planning constitutes a positive factor with others, like government leadership and technical assistance.

This thesis also describes and analyzes the contribution and role assumed by the local government in the cooperative urban planning processes, as leader and promoter of local development to achieve better quality of life for its inhabitants.

In the period of study (1980-1995), Peru returned to a democratic system, local authorities were elected, and many places around the country have experienced communal self-management as a result of agreements between social organizations and local governments. These governments have been conducted by left-wing political parties expressing a political drive to promote participation spaces that generate occurrences of collaborative planning. In 1992, the Agenda 21 agreement was signed and programs for the development of technical assistance that include participative planning methodologies were drafted.

APORTES DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PLANIFICACIÓN URBANA Y EL ROL DEL GOBIERNO LOCAL.

Experiencias en ciudades menores del Perú, período 1980-1995.

INTRODUCCIÓN

Los procesos de planificación participativa y presupuesto participativo como resultado de la normativa dada el año 2003, hacen referencia a los Planes de Desarrollo Concertado, tanto a nivel regional como local (provincial y distrital). Es en el marco de estos planes que se formulan planes más específicos, como son los planes urbanos cuya importancia es mayor en el caso de ciudades grandes y medianas; pero también en ciudades de menor tamaño que concentran un porcentaje importante de población respecto al distrito o a la provincia donde se localizan.

Es así, que los Planes de Desarrollo Concertado en distritos o provincias con alto porcentaje de población urbana, comprenden proyectos estratégicos de gran tamaño beneficiando principalmente a la población en centros urbanos. Por tanto, estos procesos de planificación y presupuesto participativo, así como la definición de los agentes participantes y los resultados mismos (formulación de Plan y Presupuesto) cuentan siempre con una amplia representación de la población urbana.

Desde el año mencionado se establece la obligatoriedad en el Perú para la formulación de planes y presupuestos con participación de la población (agentes participantes). En este contexto, la participación en los procesos de planificación adquiere relevancia en el escenario nacional, por lo cual los gobiernos regionales y locales elaboran un cronograma de actividades anuales relacionadas con éstos. En el caso del presupuesto participativo, desde el año 2003 a la fecha se han elaborado reglamentos e instructivos que se han ido modificando, éstos establecen los procesos a seguir, sus tiempos y los agentes que participan en el proceso¹.

¹ Instructivo N° 001-2010-EF/76.01, aprobado por Resolución Directoral N° 007-2010-EF/76.01 el 26 de marzo de 2010. Separata Especial: "Instructivo para el Presupuesto Participativo basado en resultados". Uno de los anexos del instructivo es la "Guía de orientación para el ajuste del Plan de Desarrollo Concertado."

Las fases que se plantean para el proceso de presupuesto participativo son: a) Preparación, b) Concertación (se busca que los proyectos priorizados respondan a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado, y que consideren 15 resultados específicos); c) Coordinación entre niveles de gobierno y d) Formalización.

Una de las características del presupuesto participativo es que se estaría dejando sin peso los procesos de planificación participativa, ya que se priorizan proyectos a partir de una relación de temas ya establecidos. Asimismo, el cronograma establece un calendario de actividades durante todo el año, tal como sigue:

- Preparación, comunicación y sensibilización: Enero
- Convocatoria y registro de participantes: Febrero – Diciembre, Marzo - Noviembre
- Talleres de trabajo: Febrero, Marzo, Abril, Mayo y Junio
- Formalización de acuerdos: Junio
- Coordinación entre niveles de gobierno: Enero, Junio
- Vigilancia y rendición de cuentas: Febrero, Trimestral, Julio - Diciembre

El cronograma de actividades refleja que existe la necesidad de planificar y llevar a cabo un conjunto de acciones, relegando otros procesos, como serían la planificación participativa para formular el Plan Urbano, que no tiene cabida en este cronograma.

Es importante destacar que en los últimos 20 años se han desarrollado experiencias de procesos participativos de planificación urbana en el Perú, sin que se cuente con estudios a profundidad que den a conocer los resultados a largo plazo de estos procesos en la mejora de la calidad de vida de las ciudades. Aunque se sigue planteando la importancia de la participación, no se ha revisado cómo influye y bajo qué modalidades se daría para que se logre mejores resultados.

Una de las ciudades que tiene una experiencia ampliamente documentada respecto a los procesos de participación liderados por el gobierno local, es la ciudad de Ilo localizada en la costa de la provincia del mismo nombre, en el departamento de Moquegua. La presente investigación comprende una revisión de los resultados logrados a partir de procesos de participación social en la planificación, para ello se ha tomado el caso de los procesos de planificación participativa seguidos en Ilo. Se busca una mayor comprensión de este tipo de procesos en un escenario de continuidad en la gestión del gobierno local

que destaca por su liderazgo y voluntad para promover una activa participación de las organizaciones territoriales para el desarrollo de la ciudad.

Se ha producido abundante información respecto al caso de Ilo, orientada a presentar la experiencia de gestión municipal en el período comprendido desde el año 1981 que se inicia la gestión del alcalde Dr. Julio Díaz Palacios, y posterior al año 2000 que culmina la gestión del alcalde Ernesto Herrera Becerra.

La experiencia de Ilo muestra la continuidad de las políticas de participación en la planificación urbana, durante seis períodos consecutivos de gestión municipal. Después de doce años de esta experiencia, la municipalidad de Ilo continua ejecutando los Programas Municipales de Vivienda en la zona de expansión prevista en los Planes Urbanos, y se mantiene la inversión (mantenimiento y ampliación) de los malecones en la zona del puerto, en la zona intermedia, y en los últimos años en la parte alta de la Pampa Inalámbrica donde se localiza la zona de expansión de la ciudad. Sin embargo, las prácticas participativas se restringen a los comités de gestión en los Programas Municipales de Vivienda nuevos, mientras se encuentran en su etapa inicial de asentamiento.

CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES

1.1 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Desde los años sesenta surgen diversas propuestas buscando innovar los procesos de planificación, dada la poca eficacia de los planes maestros que se formulan a nivel mundial con metodologías tradicionales, principalmente en ciudades con crecimiento acelerado. Otto Koenigsberger (1964) presenta como alternativa la metodología de Action Planning a ser aplicada en ciudades del tercer mundo, caracterizadas por el rápido crecimiento de su población.

Otros autores que expresan la crítica a la planificación tradicional dicen:

“La crítica al planeamiento territorial urbano (o planes generales) se ha convertido en un lugar común desde los años setenta. Está generalmente aceptada la relativa inoperancia de estos planes cuando no se apoyan en dinámicas económicas y sociales que permitan su desarrollo en proyectos”. (Borja y Castells: 1997: 235).

Borja y Castells distinguen el planeamiento estratégico del planeamiento territorial convencional, e indican que uno de los principales rasgos del planeamiento estratégico es la participación y la concertación. Mencionan que los riesgos del plan estratégico serían la insuficiente participación y consenso sociales; la incorrecta definición de objetivos y selección de proyectos o incapacidad para impulsar un seguimiento y una promoción eficaz de los mismos. Se citan como errores más frecuentes, la generación de más expectativas que percepción final de realizaciones, objetivos demasiado genéricos, poco compromiso de los agentes, percepción exclusivamente política del plan y en algunos casos la no ejecución del plan.

“Hemos asistido desde hace tiempo al desmontaje de la planificación convencional, la de la zonificación y los planes maestros de uso del suelo. Es obvio que la falta de operatividad, la actitud pasiva de la administración municipal que se limitaba a señalar unas reglas del juego y esperar la iniciativa de los particulares, no era el mejor método para cambiar el estado de cosas. ... “ (Borja: 2003: 102).

Coraggio (1999) menciona que en el nuevo contexto de la globalización

“... ha caducado aquella planificación estatal, que más que alta política parecía centrada en ejercicios de cúpulas tecnocráticas, muchas veces volcados en documentos-plan que no siempre se concretaban en decisiones efectivas. Pero se abren, en cambio, la posibilidad de una concertación de acciones de múltiples actores, públicos, sociales y privados, en una dirección acordada como proyecto compartido de país, de región, de ciudad...”

Borja (2003) plantea que “El paradigma del planeamiento ha sido sustituido por el paradigma de la gestión .. gestionar desde programas consensuados a través de la planificación estratégica.” (Borja 2003: 102). En esta línea, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO tiene una propuesta metodológica que a decir de Poggiese (1993) “... tiende a superar los límites de la planificación tradicional y de la producción de conocimiento-acción, en base a la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social”, habiéndose aplicado en Nicaragua (1983), Costa Rica (1984), Concepción del Uruguay (1985/87) Condiciones y medio Ambiente del Trabajo en Río Negro (1985/86), Pilquiniyeu y Región Sur de la Provincia de Río Negro (1987/93), Lobos (1989/90) Bolivia (1990/92), Región Oeste de la ciudad de Buenos Aires (1990 en adelante).

Por otro lado, Innes (2000) hace una crítica a los modelos de participación en los Estados Unidos, que según menciona, muchas veces se cumplen como obligación pero que evidencian el fracaso de métodos tradicionales de participación ciudadana.

Asimismo, Osmont (2003: 23) tiene una visión crítica acerca de la planificación estratégica promovida por el Banco Mundial como “.. el mejor instrumento para la competitividad de las ciudades en forma de libre intercambio generalizado”. Haciendo mención al caso de Barcelona indica que en la ciudad habían condiciones que favorecieron el impulso de este tipo de planificación, tales como la existencia de un gobierno municipal con una legitimidad democrática luego de la dictadura, para el cual trabajaba un grupo de expertos progresistas que habían tomado parte en los conflictos urbanos abiertos en el tiempo de la dictadura, y que se apoyó en una sociedad civil también legitimada por su propia lucha.

Hay pues, una diversidad de enfoques y metodologías que buscan mejorar los resultados de la planificación involucrando de diferentes maneras a la población o utilizando diversas metodologías de participación social. Surgen así, diversas iniciativas a nivel mundial para innovar la manera de planificar y mejorar las condiciones de vida en las ciudades, las cuales actualmente albergan la mayor parte de la población en el mundo.

En el Perú nuestras ciudades crecen expresando en su morfología la inequidad social existente, y albergan gran cantidad de población que vive del comercio informal, con altos índices de desempleo y/o subempleo, sin acceso al suelo, ni a una vivienda digna. La planificación física frecuentemente es desbordada por la presión que ejercen sobre el suelo urbano los "sin techo" y por las actividades económicas, principalmente comerciales que generan la ocupación de los espacios públicos. En este contexto el aumento de la población en las ciudades no va acompañada de la dotación de servicios básicos como agua y desagüe, eliminación de residuos sólidos y otros servicios urbanos, situación que se agrava cuando se desarrollan actividades productivas que afectan la calidad del aire y que producen una permanente contaminación.

Desde los años 80, con el retorno al sistema democrático y la reinstauración de gobiernos locales elegidos por voto universal, se desarrollaron experiencias de planificación participativa, las que planteándose inicialmente como proyectos de planificación de nivel comunitario, progresivamente avanzaron hacia procesos de planificación de ámbitos urbanos, principalmente ciudades pequeñas de menos de 100,000 habitantes, experiencias en las cuales el gobierno local promovió la participación de la sociedad civil.

Estas experiencias fueron más allá de lo planteado en la normatividad vigente en el período de su desarrollo, ya que ésta solo establecía la participación a manera de consulta respecto a los planes formulados de manera tradicional.

En los años 90 en algunas ciudades del Perú se promueve la aplicación de la Agenda 21², la cual se orienta a generar condiciones de desarrollo sostenible en las ciudades, y

² Del 3 al 14 de junio de 1992 se celebra la *Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo* (Segunda "Cumbre de la Tierra") en Río de Janeiro, donde nace la Agenda 21, en donde representantes de 179 gobiernos acordaron adoptar el programa. En esta Conferencia se plantea los "tres pilares" que deben conciliarse en una perspectiva de desarrollo sostenible: el progreso económico, la justicia social y la preservación del medio ambiente. Muchos de los miembros signatarios del programa 21, entre ellos el Perú, han ratificado los acuerdos y organizado sus propios programas a nivel nacional y local, siguiendo las guías que para tal fin han desarrollado diversas entidades asociadas a las Naciones Unidas.

se desarrollan diversas acciones, tales como Planes Urbanos con especial énfasis en el tema del desarrollo sustentable. La Agenda 21 genera compromisos y acciones en diversos países de los cinco continentes (Carrera: 2006).

Las experiencias de planificación participativa demandaron la existencia de actores sociales como interlocutores, lo cual llevó a que se conformaran organizaciones sociales donde no las había, y a que se instalaran espacios mixtos en los cuales participaron el Estado y la sociedad civil - éstos son los comités de gestión, mesas de trabajo temáticas, mesas de concertación, entre otros- . Los espacios mixtos funcionan durante períodos de tiempo variables, en algunos casos de manera temporal, y en otros con mayor tiempo de permanencia.

Otros actores importantes en estas experiencias de planificación participativa desarrolladas han sido las ONGD (Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo), que con el apoyo de la cooperación internacional han dado soporte técnico a las experiencias iniciales, y en tanto han logrado involucrar al gobierno local pueden sustentar logros en el avance de las experiencias.

Problema General

¿Cómo incide la participación social bajo el liderazgo del gobierno local en el proceso de planificación para la mejora de la calidad de vida?

Problemas Específicos

¿Cómo han aportado las organizaciones sociales (OS), la ciudadanía y las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), en las diferentes etapas del proceso de planificación?

¿Por qué se considera que la planificación urbana con participación ciudadana, contribuye significativamente a mejorar los espacios urbanos, el saneamiento básico y el medio ambiente?

¿Cuáles son las dificultades del gobierno local para asumir el liderazgo en el proceso de planificación en la mejora de la calidad de vida?

1.2 JUSTIFICACIÓN

La tesis presentará la revisión y análisis de algunas experiencias de planificación urbana participativa que se han desarrollado en el Perú, en ciudades de hasta 100,000 habitantes, a partir de los años 80, cuando se reinicia la vida democrática en el país luego de más de 10 años de dictadura. Con la aprobación de la Constitución de 1979, se reconoce la autonomía de los gobiernos locales, se determinan sus competencias y recursos, iniciándose a partir de la década del 80 la Reforma Municipal. En este contexto en diversas ciudades del Perú se desarrollan procesos de planificación participativa, promovidas en varios casos por los Gobiernos Locales y contando con el apoyo técnico de Organismos No Gubernamentales de Desarrollo.

Tomando como referencia las experiencias realizadas en el período 1980-1995 (cinco períodos de gestión de gobierno local) en diversos contextos - voluntad política de las autoridades locales y las organizaciones sociales para participar, recursos financieros disponibles, calidad de planes y proyectos – el estudio busca explicar ¿por qué la participación social en la planificación urbana se considera como un factor importante que contribuye al mejoramiento de la calidad de vida?

Posteriormente, a partir del año 2003, en el Perú se establece la obligatoriedad de los gobiernos locales de formular Planes de Desarrollo Concertado, así como, Presupuestos Participativos en el marco de dichos Planes. En este contexto se siguen formulando Planes Urbanos, y se generan diversas experiencias a nivel nacional, que en muchos casos no producen aun los resultados esperados (Remy: 2005), por lo cual resulta importante conocer los impactos logrados a partir de las experiencias de participación en la planificación urbana realizadas hace más de diez años en algunas ciudades del Perú; así como de los factores que contribuyen o limitan los procesos de planificación participativa.

El estudio permitirá identificar los factores que tengan mayor incidencia en el mejoramiento de la calidad de vida a fin de que éstos sean considerados en futuras intervenciones, y generar procesos de planificación urbana que conduzcan a mejores resultados.

1.3 ALCANCES Y LÍMITES

Para realizar la selección del caso de estudio se han tomado como referencia aquellas experiencias que han sido difundidas a nivel nacional e internacional. En el período de estudio, ILPES recoge información de 23 Sistemas de buenas prácticas que se han constituido en varios países de América Latina. Estos sistemas operan en 11 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Guatemala, México, Perú y Uruguay (ver Anexo 1: Cuadro N° 1), de los cuales 7 sistemas tienen como mínimo diez años de antigüedad.

De éstos solamente tres incluyen contenidos en el área temática de Planificación (ver Anexo 1: Cuadro N° 2), habiéndose seleccionado el Sistema de “Experiencias latinoamericanas y caribeñas para una ciudad más sostenible”, en el cual se encuentran registradas un total de treinta y cuatro (34) experiencias peruanas como resultado de la convocatoria realizada por el Programa Hábitat- Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe (ver Anexo 1: Cuadro N° 3). De estas experiencias peruanas se han identificado seis (6) experiencias que se desarrollan en el tema de Planificación Urbana (ver Anexo 1: Cuadro N° 4).

De las 6 experiencias peruanas de planificación urbana que se han identificado, dos se ubican en la ciudad de Ilo, y el resto corresponden a Cajamarca, Tarma, y dos distritos de Lima Metropolitana. Las experiencias mencionadas datan de una antigüedad de 20 años y más, por lo que se ha realizado una primera revisión de información secundaria, habiéndose seleccionado la ciudad de Ilo para realizar la presente investigación.

Límites

El estudio presenta una revisión de las experiencias de planificación participativa en el Perú, realizadas en ciudades menores, que han sido difundidas, pudiendo haber otras experiencias importantes que no se han tomado en cuenta.

Se ha realizado trabajo de campo en dos oportunidades, en noviembre 2009 y marzo 2010, sin embargo, se han encontrado dificultades para localizar a algunos de los actores de la gestión municipal en el período de estudio. Asimismo, dado el tiempo transcurrido no ha sido posible obtener toda la información secundaria producida por la gestión municipal en el período de estudio.

1.4 DEFINICIÓN DE OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo General

Determinar cómo se da la incidencia de la participación social bajo el liderazgo del gobierno local en la planificación, a través de un diseño descriptivo, explicativo, analítico correlacional, para mejorar la calidad de vida de la población de la provincia de Ilo.

1.4.2 Objetivos Específicos

- a) Identificar los aportes de la participación ciudadana en las diversas etapas del proceso de planificación.
- b) Demostrar la incidencia del proceso participativo en el mejoramiento de la calidad de vida relacionada con los espacios urbanos, el saneamiento básico y el medio ambiente.
- c) Describir y analizar la contribución y el rol asumido por el gobierno local en los procesos de planificación urbana participativa.

1.5 SISTEMA DE HIPÓTESIS

1.5.1 Supuestos

- Las experiencias de planificación participativa lideradas por el gobierno local hace más de 10 años en el Perú han generado impactos que no se conocen, por falta de difusión en el tiempo.
- Las metodologías de planificación participativa que se han desarrollado hace más de 10 años en el Perú, constituyen un avance que sirve de base a los actuales procesos en curso, que se realizan en concordancia con el marco normativo.

1.5.2 Hipótesis Global

Si la planificación urbana se realiza con la participación social de los ciudadanos, las organizaciones sociales y Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), entonces se mejorará la calidad de vida, principalmente en ciudades menores, en las cuales el gobierno local asume un rol promotor de la participación social.

1.5.3 Hipótesis Específicas

- a) La participación de organizaciones sociales y Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en el proceso de planificación participativa ha contribuido en legitimar el proceso de planificación en sus diversas etapas.
- b) En ciudades menores de 100,000 habitantes con experiencias de planificación participativa lideradas por el gobierno local se han mejorado los espacios urbanos ampliando las áreas verdes, diseñando espacios para el descanso y recreación pública; se ha intervenido en el saneamiento básico mejorando el abastecimiento de agua potable; y el medio ambiente, eliminando problemas de contaminación.
- c) El liderazgo del gobierno local en los procesos de planificación urbana participativa, hace posible la aplicación de políticas urbanas con respaldo social, que generan cambios a favor del ordenamiento de la ciudad y mejora de la calidad de vida de la población.

1.5.4 Variables de estudio

Las variables de estudio que se plantean son:

- a) La **Participación Social** en los procesos de planificación urbana constituye el eje de la investigación, esta participación es un factor importante y expresa el interés de la población y por tanto su involucramiento como actor central en el desarrollo de la ciudad. Los actores sociales individuales y colectivos que habitan y forman parte de la ciudad, son convocados a participar, y desde sus propios intereses discuten sobre los problemas de la ciudad en espacios de encuentro con sus autoridades, desarrollan capacidades respecto a un mejor conocimiento de las alternativas y propuestas para un desarrollo urbano planificado.

Los espacios para esta participación lo constituyen las asambleas públicas, la participación en comisiones de trabajo (grupos de representantes de los distintos sectores ciudadanos: habitantes, comerciantes, pequeños empresarios, industriales) donde se dialoga con representantes de instituciones públicas, privadas, técnicos y autoridades locales. Otro tipo de espacio son las reuniones o talleres donde se analizan problemas y alternativas. Las movilizaciones pacíficas por las calles expresando respaldo a la gestión de sus autoridades locales respecto a proyectos cuya solución está fuera del ámbito local, serían también un espacio de participación, ya que no siempre los debates públicos hacen viable alternativas de solución.

Así el proceso de planificación no concluye con la formulación del “documento plan”, sino que incluye “momentos de gestión” para la solución de los problemas que afectan a todos, y por tanto para el cumplimiento de los planes, siendo importante el seguimiento y la vigilancia social para que los gobiernos locales no se distancien de las propuestas acordadas durante el proceso participativo, y que se vayan plasmando los proyectos en el “momento de formular los presupuestos”.

b) Como variable dependiente se señala la **Calidad de vida**, ya que como resultado de los procesos participativos en la planificación urbana, se mejora la calidad de vida de los habitantes; esto es, se definen las áreas de expansión urbana para planificar el crecimiento ordenado de la ciudad, se invierte en obras que benefician a la mayoría y no solamente a algunos grupos sociales, se proyectan obras de mayor escala sin restringir inversiones en los barrios mejorando la calidad de vida.

c) La variable interviniente seleccionada es el **Rol promotor del gobierno local**, que facilita y convoca la participación en el marco de una política participativa, generando los espacios de planificación para el reconocimiento de la problemática que afecta la ciudad, el debate de propuestas y la toma de decisiones.

En un escenario político favorable, promovido desde el gobierno local es posible establecer mecanismos e iniciativas para dialogar y lograr consenso respecto a la priorización de problemas, el conocimiento de alternativas (técnicamente viables y socialmente aceptables), para respaldar propuestas de desarrollo urbano como parte de un proceso de planificación.

Definición de las variables seleccionadas

a) Variable Independiente: Participación social en la Planificación Urbana

Es un proceso colectivo de toma de decisiones para el desarrollo de la ciudad, que se realiza en base a las capacidades de sus habitantes, y son importantes para su propio bienestar y el de su comunidad.

b) Variable Dependiente: Calidad de Vida

“El grado de satisfacción de la demanda de necesidades y/o aspiraciones por parte de individuos que ocupan un espacio urbano, obtenido mediante estrategias ordenadoras que actúan directamente sobre el componente físico espacial del área considerada, e indirectamente sobre los componentes social, económico, político y cultural; estableciendo relaciones de calidad entre los mismos” (Benavidez Oballos, 1998 citado por Leva 2005: 18).

c) Variable Interviniente: Rol Promotor del Desarrollo del Gobierno Local

El gobierno local es el nivel de gobierno que está más cerca de la población, por tanto su rol respecto al desarrollo urbano es clave. Asumir este rol vinculando el desarrollo urbano con la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones del gobierno local, depende principalmente de la voluntad política de las autoridades municipales.

Estas variables se relacionan con los objetivos e hipótesis de la investigación, tal como se aprecia en el cuadro a continuación:

Cuadro N° 1 Objetivos, Hipótesis, Variables e Indicadores

<u>Problema General</u>	<u>Objetivo General</u>	<u>Hipótesis Global</u>		
¿Cómo incide la participación social bajo el liderazgo del gobierno local en el proceso de planificación en la mejora de la calidad de vida?	Determinar cómo se da la incidencia de la participación social bajo el liderazgo del gobierno local en la planificación, a través de un diseño descriptivo, explicativo, analítico correlacional, para mejorar la calidad de vida de la población de la ciudad de Ilo.	Si la planificación urbana se realiza con la participación social de los ciudadanos, las organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales (ONGD), entonces se mejorará la calidad de vida, principalmente en ciudades menores, en las cuales el gobierno local asume un rol promotor de la participación social		
PROBLEMAS	OBJETIVOS	HIPOTESIS	VARIABLES	INDICADORES
<u>Problemas Específicos</u>	<u>Objetivos Específicos</u>	<u>Hipótesis Específicas</u>	<u>VARIABLE INDEPENDIENTE:</u>	<u>Indicadores:</u>
¿Cómo han aportado las organizaciones sociales (OS), la ciudadanía y las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), en las diferentes etapas del proceso de planificación?	a) Identificar los aportes de la participación ciudadana en las diversas etapas del proceso de planificación.	a) La participación de organizaciones sociales y Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en el proceso de planificación participativa ha contribuido en legitimar el proceso de planificación en sus diversas etapas.	PARTICIPACION EN PLANIFICACIÓN URBANA. Es un proceso colectivo de toma de decisiones para el desarrollo de la ciudad, que se realiza en base a las capacidades de sus habitantes.	Indicadores: - N° de espacios de participación durante el período de estudio - N° de temas tratados en los espacios de participación social durante el período de estudio - N° de temas en los que han aportado las ONGD durante el período de estudio
¿Por qué se considera que la planificación urbana con participación ciudadana, contribuye significativamente a mejorar los espacios urbanos, el saneamiento básico y el medio ambiente?	b) Demostrar la incidencia del proceso participativo en el mejoramiento de la calidad de vida relacionada con los espacios urbanos, el saneamiento básico y el medio ambiente.	b) En ciudades menores de 100,000 habitantes con experiencias de planificación participativa lideradas por el gobierno local se han mejorado los espacios urbanos, el saneamiento básico y el medio ambiente.	VARIABLE DEPENDIENTE: CALIDAD DE VIDA URBANA. "El grado de satisfacción de la demanda de necesidades y/o aspiraciones por parte de individuos que ocupan un espacio urbano, obtenido mediante estrategias ordenadoras <i>que actúan directamente sobre el componente físico espacial</i> del área considerada, e indirectamente sobre los componentes social, económico, político y cultural; estableciendo relaciones de calidad entre los mismos" (Benavidez Oballos, 1998).	Indicadores: - m ² área verde por habitante - % población que cuenta con servicios de agua - % población que cuenta con servicios de desagüe - Líderes sociales con conocimiento sobre temas de medio ambiente
¿Cuáles son las dificultades del gobierno local para asumir el liderazgo en el proceso de planificación en la mejora de la calidad de vida?	c) Describir y analizar la contribución y el rol asumido por el gobierno local en los procesos de planificación urbana participativa.	c) El liderazgo del gobierno local en los procesos de planificación urbana participativa, hace posible la aplicación de políticas urbanas con respaldo social, que generan cambios a favor del ordenamiento de la ciudad y mejora de vida de la población.	VARIABLE INTERVINIENTE: ROL PROMOTOR DEL GOBIERNO LOCAL. Voluntad política de las autoridades municipales para promover la participación social.	Indicador: N° normas o disposiciones (ordenanzas, resoluciones de alcaldía u otros) sobre participación emitidas en el período de estudio y sus modificaciones en el tiempo

1.5.5 Indicadores a revisar

a) Indicadores de Participación en planificación urbana

Nº de espacios de participación durante el período de estudio.

La cantidad de espacios de participación es un indicador que permite cuantificar los tipos de espacios de participación que se han dado como expresión de la voluntad política del gobierno local, y de la iniciativa ciudadana, como son: asambleas, comités de gestión, comisiones temáticas, entre otras.

Nº de temas tratados en los espacios de participación social durante el período de estudio.

La cantidad de temas relacionados a la problemática urbana que han sido tratados en los espacios de participación social, como: el abastecimiento de agua, la planificación de la infraestructura, el medio ambiente, entre otros; da cuenta de la variedad o del énfasis en algunos temas que han sido parte del diálogo y la toma de decisiones considerando la realidad particular del ámbito de estudio.

Nº de temas en los que han aportado las ONG durante el período de estudio.

La cantidad de temas vinculados al desarrollo de la ciudad en las que han aportado las ONG da cuenta de la variedad o la especialización de los aportes de las ONG durante el proceso de planificación urbana el ámbito de estudio.

b) Indicadores de Calidad de vida urbana

m² área verde por habitante

Este indicador mide la extensión de las áreas verdes urbanas existentes y la relación con el número de habitantes. Esta relación se obtiene a través de la proporción de los metros cuadrados de áreas verdes existentes por habitante. Los espacios verdes son considerados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como espacios "imprescindibles" por los beneficios que reportan en el bienestar físico y emocional de las personas y para contribuir a mitigar la descompresión urbanística de la ciudad, haciéndola más habitable y saludable. Se recomienda un estándar de 8 a 10 m² por habitante.

% población que cuenta con servicios de agua

Mide la cantidad de población respecto a la población total del ámbito de estudio que cuenta con servicio de abastecimiento de agua mediante conexiones domiciliarias.

% población que cuenta con servicios de desagüe

Mide la cantidad de población respecto a la población total del ámbito de estudio que cuenta con servicio de desagüe mediante conexiones domiciliarias.

Líderes sociales con conocimiento sobre temas de medio ambiente

Este es un indicador cualitativo que da cuenta de la existencia de líderes sociales con conocimiento sobre temas de medio ambiente, tomando en cuenta la participación de éstos en diferentes espacios de diálogo y presión social

c) Indicador del Rol promotor del gobierno local

Nº de normas o disposiciones (ordenanzas, resoluciones de alcaldía u otros) sobre participación emitidas en el período de estudio y sus modificaciones en el tiempo.

Cantidad de normas municipales emitidas relacionadas con participación social, como expresión de la voluntad política del gobierno local que contribuye a dar continuidad a la política de gobierno.

1.6 METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

1.6.1 Diseño de la Investigación

Se realiza un estudio no experimental, longitudinal, analítico descriptivo correlacional, que busca comprobar la asociación o correlación entre las variables definidas en la hipótesis global: planificación participativa y calidad de vida, teniendo en cuenta la intervención del gobierno local.

El estudio analítico o explicativo busca contestar por qué sucede determinado fenómeno, cuál es la causa o factor de riesgo asociado, o cuál es el efecto de esa causa o factor de riesgo. En general se busca la asociación o correlación entre variables. Usualmente un cambio en la magnitud de una de ellas está relacionado con un cambio en la otra variable, que puede ser un aumento o disminución. Asimismo, se dan las bases para plantear hipótesis que conduzcan a otras investigaciones.

Primera Etapa: Selección del caso a estudiar

A partir de la identificación de 6 experiencias del Registro de PGU-LAC (PGU-LAC 1996-2000), que muestran procesos de participación en Planificación urbana en ciudades de hasta 100,000 habitantes desarrollados en el período 1980-1995, se ha seleccionado el caso de la ciudad de Ilo.

Segunda Etapa: Levantamiento de información

Se han entrevistado a diversos actores que participaron en los procesos de planificación participativa en Ilo. La técnica utilizada ha sido la entrevista informal a profundidad, en base a una guía que expresa los indicadores de las variables de la hipótesis global (ver Anexo 2).

No se trata de una muestra estadísticamente representativa, sino de una muestra intencional de personas representativas por la función que han desempeñado durante los procesos de planificación participativa. Se han incluido personas que desde diferentes roles participaron en los procesos de planificación, como son los ex alcaldes, funcionarios municipales, integrantes de ONGD y ex dirigentes de la comunidad, principalmente de la Pampa Inalámbrica donde se planificó la ocupación ordenada del territorio con fines de vivienda. En total se han entrevistado a 14 personas: Autoridades locales durante el período de estudio (2 entrevistados), Funcionarios municipales de las oficinas relacionadas con la temática urbana, participación y medio ambiente (5 entrevistados), Integrantes de las ONGD que han trabajado en estas instituciones durante el período de estudio. Son dos ONGD: Labor y CEOP – Ilo (2 entrevistados), Dirigentes comunales que han participado en los procesos de planificación participativa (3 entrevistados). Otros (2)

- *Autoridades locales durante el período de estudio (2).* Para fines del presente estudio, se han entrevistado a las dos personas que ocuparon la alcaldía de la provincia de Ilo durante el período de estudio: Julio Díaz Palacios y Ernesto Herrera Becerra.

- *Funcionarios municipales de las oficinas relacionadas con la temática urbana, participación y medio ambiente (5).* En los procesos de planificación participativa, un rol fundamental es el que cumple el equipo técnico municipal quienes están en permanente relación con la comunidad, y que contribuyen en los procesos de organización y preparación de información que es compartida con la comunidad en las asambleas comunales; así como en la solución al conjunto de problemas que se plantean durante el proceso. Se entrevistaron a cinco profesionales que tuvieron un rol importante en la gestión municipal, ocupando cargos en diferentes oficinas o como parte del equipo de promotores que desarrollaba actividades de campo y participaba en las asambleas vecinales durante el período de estudio. Todos ellos continúan trabajando en la municipalidad, y han ocupado diversos cargos desde el período de estudio hasta la actualidad.
- *Integrantes de las ONGD que han trabajado en estas instituciones durante el período de estudio. Son dos ONGD: Labor y CEOP – Ilo (2).* Se han entrevistado a dos personas que trabajaban en las ONGD presentes en la ciudad y que participaron activamente en los procesos.
- *Dirigentes comunales que han participado en los procesos de planificación participativa (3).* Se han entrevistado a tres ex dirigentes, uno de ellos llegó a ser regidor municipal durante la gestión de Ernesto Herrera Becerra. Los tres habitan la zona de Pampa Inalámbrica, y han sido dirigentes en sus respectivas zonas durante el período de estudio, habiendo asumido un rol importante como delegados por su comunidad por su participación en las reuniones de coordinación con las autoridades municipales. Los dirigentes representan a su comunidad, y organizan a la población para tomar acuerdos, realizar las faenas comunales, hacen posible la realización de asambleas vecinales que permitieron una amplia participación de la comunidad en los procesos de planificación.
- De manera complementaria, se han entrevistado al señor Víctor Ramírez, ex dirigente de ENACE, que fue la zona que se ocupó primero en Pampa Inalámbrica. Y la Ing. Química Fiorella Calle, que trabaja actualmente en la municipalidad de Ilo y forma parte de la Comisión Ambiental Municipal desde el año 2007, evidenciando la continuidad de algunas de las políticas instauradas durante el período de gestión del presente estudio.

CAPÍTULO II. MARCO REFERENCIAL

2.1 ANTECEDENTES

Se ha buscado antecedentes de estudios que tengan como objetivo presentar resultados a mediano plazo de las experiencias de planificación urbana participativa llevadas a cabo en el Perú; sin embargo, los documentos encontrados consisten en una sistematización de experiencias de formulación de Planes de Desarrollo Concertado o de la ejecución de proyectos específicos. Estos documentos de sistematización se han realizado en un plazo casi inmediato de producida la experiencia, lo que no permite contar con un período de tiempo suficiente, que permita ver los resultados y aportes de la participación para enriquecer no solamente el proceso sino sus resultados en el mediano y largo plazo.

Por ejemplo, en el Perú se cuenta con algunas publicaciones de la Comisión Hábitat³ (1990) “Gestión Popular del Hábitat. 7 experiencias en el Perú”, “Gestión Municipal por el Hábitat”. Cuadernos Hábitat II N° 1. 1996, que presentan experiencias de planificación y gestión urbana participativa en Ilo, Cajamarca, en algunos distritos de Lima metropolitana y otras ciudades del país. “Las mejores prácticas por el Hábitat en el Perú”. Comisión Hábitat 1996. Editado por Julio Calderón Cockburn. Auspicio Plataforma Hábitat II. Programa FICONG, en la que se presentan 14 experiencias.

El Centro Ideas publica en 1998 el libro “Gestión ambiental en Espacios Locales” en el cual se presentan logros y dificultades para la formulación y ejecución de proyectos ambientales en espacios urbano-rurales y en zonas o distritos que forman parte de algunas ciudades, como es el caso de Ate (distrito de Lima metropolitana).

El Proyecto de apoyo a ONGD (PACT) financiado por USAID colaboró con 3 ONGD en Cajamarca (CEDAS, CEDEPAS y EDAC-CIED), lográndose concluir 49 planes de desarrollo local en distritos eminentemente rurales al año 1995. En 1996 el programa fue replicado en zonas de Ayacucho, Pasco, Junín, Huancavelica, Lima y Apurímac.

³ En 1987 “Año Internacional de los Sin Techo” un grupo de ONGD en el Perú conformaron la Comisión Hábitat, en la cual participaban: Alternativa, CENCA, CIDAP, CIED, CIPUR, DESCO, IDEAS e IDECOOP. Posteriormente, IDECOOP y CIED se retiraron en tanto discontinuaron su trabajo en el área urbana, y después se incorporan el SEA e IPADEL.

Como ya se ha mencionado los estudios realizados datan de poco tiempo después de implementado el proceso, y en algunos casos, incluso cuando la planificación se encuentra aun en ejecución. Por ejemplo, Steinberg (2001) presenta las experiencias de nueve ciudades que formularon sus Planes Estratégicos Participativos en el período 1996-2000: Córdoba (Argentina), Rosario (Argentina), Buenos Aires (Argentina), Santiago de Chile (Chile), La Paz (Bolivia), Trujillo (Perú), Lima (varios Distritos de Lima) en el Perú, Bogotá (Colombia), y La Habana (Cuba). El estudio realiza un análisis comparativo de las experiencias, tomando en cuenta cómo se ha desarrollado el proceso de planificación, e indica los casos en que se estancó el proceso por cambios en la gestión.

Respecto a la participación de las ONGD en las experiencias de Planificación Urbana Participativa, tenemos que éstas se han desarrollado principalmente en determinadas zonas de algunas ciudades. En mayo 1998 en el Taller sobre “Planificación Participativa del Desarrollo Local”, que se desarrolló en el Perú, como parte de la preparación de la III Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social (CONADES)⁴, se presentaron nueve experiencias de Planificación promovidas por instituciones diversas, la mayoría en zonas rurales con financiamiento (parcial o total) de cooperación internacional. En una encuesta realizada a ONGD participantes del Seminario (Asociación Nacional de Centros: 1997) más del 70% de ONGD y Consorcios opinó a favor de la planeación participativa e integral a nivel local.

Kliksberg (1999) menciona casos de planificación participativa de una investigación realizada por el Banco Mundial para la ejecución de 121 proyectos rurales de dotación de agua, cuyos resultados dan cuenta de las ventajas de la participación social.

⁴ La coordinación del Taller estuvo a cargo de la Asociación Nacional de Centros (ANC), entidad que agrupa las organizaciones no gubernamentales en el Perú, el Centro Episcopal de Asuntos Sociales (CEAS), el Grupo de Desarrollo de Tecnología Intermedia (ITDG) y la Red de Gobiernos Locales.

2.2 MARCO TEÓRICO

2.2.1 Sobre la participación en la planificación urbana

La **participación** en la formulación de los planes es una de las estrategias que da lugar al involucramiento de la población en promover su propio desarrollo. La búsqueda de este “involucramiento” parte del concepto de la importancia de la participación en los procesos de planificación, aunque la realidad no siempre muestra experiencias que alienten este tipo de procesos.

Si bien es legítimo plantearnos interrogantes respecto a los resultados de la planificación urbana participativa, y por tanto sobre la incidencia o no de la participación en la calidad de los planes y propuestas, es importante considerar que los planes como instrumentos de gestión tienen que ser inclusivos, por tanto coherentes con la concepción del desarrollo “para todos”, y tan válido es preguntarnos sobre la relación entre participación y resultados, como la pregunta respecto al nivel de la participación en su formulación.

Sin embargo, para varios autores el hecho mismo de participar y elevar el nivel de esta participación es ya un hecho de desarrollo. Según Stiglitz (Stiglitz:1999), la **participación** es considerada por varios autores como uno de los factores de desarrollo, asimismo, plantea que asegurar procesos participativos es por sí mismo, un bien público.

Para Stiglitz el desarrollo es concebido como un proceso de transformación, de cambio, y éste debe venir desde el interior, ya que es un cambio en las predisposiciones mentales, por tanto, la atención debe centrarse en influir sobre la mentalidad, y esto se puede lograr *a través de discusiones amplias y abiertas*, a lo que llama procesos participativos. El autor plantea la relación entre la variable **participación** y procesos de desarrollo. Propone que se requiere que los individuos tengan “una voz” en las decisiones que les afectan.

Coincidiendo con Ramírez (Ramírez: 2003: 39, 44) decimos que existen varias razones por las cuales es válido plantearse la participación de las personas en situación de pobreza, que usualmente permanecen “excluidas” en las decisiones que las afectan, aunque esta participación no siempre se da, ni responde a las expectativas que algunos planificadores y/o políticos tienen. Esto es, porque a pesar que las estrategias

participativas buscan involucrar a la población en la formulación de planes de desarrollo local, hay limitaciones difíciles de superar, por ejemplo la representatividad de esta participación, los costos que ello significa, y las pocas posibilidades de incidir en los resultados. La poca participación de los actores económicos y de las instituciones en las ciudades de mayor tamaño también plantea una discusión respecto a la “utilidad” de la participación.

En los planes urbanos para ciudades de mayor tamaño se pone mayor atención a los problemas del transporte, la inseguridad, entre otros, quedando los problemas o proyectos de tipo “barrial” en segundo plano. En las ciudades menores con mayores desventajas en cuanto a recursos humanos y económicos, se busca financiar proyectos que den facilidades de articulación (infraestructura vial), producción (ubicación de zonas industriales), muchas veces de alto costo en relación a las posibilidades del gobierno local, con la expectativa que éstos contribuyan a un desarrollo y crecimiento económico; también se buscan resolver problemas como el déficit del abastecimiento y calidad del agua potable, la ausencia de tratamiento de las aguas residuales, disposición final de residuos sólidos; y en último lugar las demandas “barriales”.

La participación en proyectos de menor escala es relativamente más sencilla, ya que ante un proyecto de inversión en el barrio habría mayor consenso, excepto en algunos casos como por ejemplo, en las zonas antiguas del centro de la ciudad, donde hay mayor conflictividad social y se plantean medidas de reubicación de viviendas.

La discusión y búsqueda de consenso en los grandes proyectos urbanísticos y otras propuestas a nivel de ciudad, es decir, que van más allá del barrio, consideran aspectos de mayor complejidad; por ejemplo, el tema del uso del suelo, la localización de plantas industriales, y otros que comprenden mayor cantidad de variables a tener en cuenta.

En los países con menor desarrollo, la escala de la ciudad podría considerarse un factor relevante, ya que no tiene las mismas posibilidades una ciudad pequeña y poco articulada a otras ciudades de tamaño medio, una ciudad que se localiza distante o con poca accesibilidad a centros urbanos importantes, que carece de recursos humanos calificados, respecto a una ciudad mejor vinculada al sistema urbano nacional, con mayores oportunidades, con posibles y más complejas relaciones entre sus diversos actores.

Vázquez Barquero (Vásquez Barquero: 2001) indica que en un mundo cada vez más globalizado, hay ciudades y regiones que ganan y otras que pierden en función de su dotación de recursos humanos, recursos naturales y su relación con la economía global.

Si bien la mayor participación de los sectores sociales con menores recursos y posibilidades de incidir en el desarrollo no tiene mucho peso económico, es un asunto crucial para generar mayor conciencia respecto a la planificación urbana y la gestión de la ciudad. Así como también es importante que en las ciudades menores participen los grupos económicos y que planteen sus propuestas de manera transparente.

Los proyectos de mejoramiento de la infraestructura urbana, que no deberían requerir mayor “discusión”, como son, por ejemplo, el mejoramiento del abastecimiento de agua, o los rellenos sanitarios, muchas veces se retrasan porque se ubican en zonas que afectan derechos de propiedad del suelo, requieren conseguir financiamiento, u otros motivos. En un proceso participativo estos retrasos en la toma de decisiones es desgastante y desanima la participación.

Respecto a las metodologías de planificación, Osmont (Osmont: 2003) plantea que es necesario:

“...volver a la fuente y pensar que planificación y administración de la ciudad es un asunto de todos... es necesario que exista un mínimo de adhesión a un contrato común de derechos y deberes, y un contrato de ciudadanía que constituye un elemento de continuidad entre la política local y la política nacional”, con la finalidad que se vuelva a la “... perspectiva de gestión social de la ciudad, fundada en la solidaridad y no en la búsqueda de ganancia”. (Annik Osmont 2003: 24)

Asimismo, dice que hay una “transferencia” de instrumentos que pueden funcionar en ciertas sociedades urbanas “desarrolladas”, pero cuya transposición a una sociedad histórica, económica y culturalmente distinta, compromete, a veces radicalmente, su carácter operativo.

Incluso, aunque se trate de experiencias en un mismo país, o región, los instrumentos para generar procesos de planificación participativa tienen que adecuarse y modificarse de manera creativa. Respecto a la parte operativa, en cada caso se requiere analizar los tiempos y frecuencia de las reuniones, también deben considerarse técnicas y formas

“más espontáneas” ante públicos diversos. Un aspecto clave es la continuidad del proceso, ya que la formulación del plan es el inicio de éste, sin embargo, se asume que con el documento plan se termina la planificación.

Este es un tema tratado por varios autores, así por ejemplo, Poggiese (Poggiese: 1993:2) da cuenta de la Metodología FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) de Planificación-Gestión Integradas, que “... tiende a superar los límites de la planificación tradicional y de la producción de conocimiento-acción, en base a la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social”. Esta metodología plantea condiciones para ser aplicada, como es la voluntad política favorable a su utilización.

Los acuerdos previos antes de iniciar el proceso son importantes, sin embargo, dada la experticia que se requiere para la formulación de un plan urbano, los gobiernos locales contratan un consultor o equipo de consultores para que asuma esta tarea en un plazo determinado, asumiendo la importancia y necesidad del rol técnico, pero sin considerar el proceso social que podría generarse a partir de la planificación participativa para el desarrollo de la ciudad.

Es así que la metodología “participativa” para la formulación de los planes muchas veces se circunscribe al plazo del “contrato del consultor o consultores”, se cumple con realizar reuniones o talleres participativos, pero no siempre se da el tiempo suficiente para discutir ampliamente las diversas alternativas. El plazo fijado en el “contrato para formular el plan” no toma en cuenta la importancia del involucramiento “real y continuo” de los actores, y en muchas ocasiones se deja esta tarea al consultor, sin que el gobierno local (funcionarios y autoridades) se involucren. Si el gobierno local tiene una política expresa de promover la participación, los ritmos necesarios para facilitar los procesos participativos van a variar de acuerdo a la realidad urbana donde se plantean éstos, siendo importante la capacidad de los técnicos para desarrollar las alternativas que puedan satisfacer las expectativas de los grupos sociales y económicos que participan.

Las reuniones donde se presentan y analizan las diversas alternativas para el desarrollo urbano hacen posible mayor involucramiento de los participantes, dependerá de la capacidad de los técnicos y la participación de las autoridades locales para buscar consensos y acuerdos frente a la diversidad de intereses de los participantes. En realidades con mayores tensiones entre grupos sociales y/o económicos, es preferible

tener reuniones por separado para conocer mejor los intereses de cada uno, y posteriormente presentar alternativas que favorezcan a todos, en reuniones conjuntas en las que participen los diversos grupos.

Como dice Borja (Borja: 2003: 88):

“Todas las propuestas de intervención urbana responden a un proyecto político, a unos valores culturales, a unos objetivos de gestión y cambio social que deben explicitarse y se debe asimismo asumir el grado de conflictividad que éstas conllevan. No se puede satisfacer a todo el mundo a la vez, ni conciliar al 100% todos los intereses..... Casi siempre los criterios y valores que parecen deseables exigen tomar decisiones políticas entre opciones alternativas, sin olvidar que una solución urbana tiene que responder a varios problemas a la vez; no se debe actuar desde miradas sectoriales, sino sobre la idea de ciudad que se quiere en conjunto.”

Asumimos que la planificación como instrumento será más efectiva, en tanto que, además de promover proyectos que respondan a las expectativas y demandas de “corto y mediano plazo” de la población y sus autoridades, generen procesos de aprendizaje y se asuman compromisos “duraderos”, que hagan viable y sostenibles los procesos de desarrollo que se inicien. Es por tanto muy importante conocer y analizar las experiencias de planificación urbana participativa, hacer una lectura crítica de sus resultados, y los factores que han influido en ello.

Borja (Borja: 2003: 102) nos plantea la importancia de la planificación estratégica, en contraposición a la planificación convencional, la de la zonificación y los planes maestros de uso del suelo, ya que afirma que: “Es obvio que la falta de operatividad, la actitud pasiva de la administración municipal que se limitaba a señalar unas reglas del juego y esperar la iniciativa de los particulares, no era el mejor método para cambiar el estado de cosas. ...”.

Una vez que se inicia el proceso participativo para la formulación del plan urbano, éste no continua “por si solo”, es decir, el esfuerzo que haga una gestión municipal por comprometer a los distintos sectores de la población e instituciones de su localidad, no logra necesariamente que el proceso continúe en gestiones posteriores.

Un plan urbano que tenga una proyección a un horizonte de diez años pasará por diferentes períodos de gestión, e incluso generacional para el caso de algunos líderes o representantes de las comunidades o sectores participantes. En ese tiempo, no siempre se evalúan o actualizan. Es así que al no ejecutarse alguno de los grandes proyectos que se plantearon en los planes participativos, se desvaloriza la planificación. En algunos casos, dado el tiempo transcurrido las alternativas de los grandes proyectos sustentados técnicamente en su momento, pueden quedar obsoletas o fuera de lugar, ya sea por el avance tecnológico que plantea otras opciones, o por cambios en el contexto, al modificarse los escenarios sociales, económicos y políticos; quedando como inviables algunos de estos grandes proyectos.

El proceso permanente de planificación urbana participativa no siempre es asumido por las autoridades locales ya que pone en cuestión permanentemente a la autoridad, se convierte en un espacio que para muchos es agotador, de exposición y discusión de las propuestas y proyectos a ejecutar, de permanente conflicto de intereses.

Solamente en el caso de gobiernos locales que gobiernan con una política participativa e inclusiva, es posible emprender procesos “reales” y no meramente “formales” de planificación urbana participativa; ya que esto significa que el gobierno local cuente con cuadros técnicos formados o con iniciativa para prepararse a trabajar de manera participativa; y de una dotación de recursos económicos que garanticen la operatividad de las metodologías participativas que se planteen, donde se invierte tiempo y dedicación, aun sabiendo que hay incertidumbre sobre los resultados en corto y largo plazo.

2.2.2 Sobre la calidad de vida urbana

Diversos autores expresan la evolución de las ideas sobre el desarrollo, entre ellos, Amartya Sen que propone el enfoque de capacidades y derechos, y a decir de Sagasti “... *gran parte de su trabajo está dirigido a cuestionar la evaluación de la calidad de vida* ...”.(Sagasti 1999: 137)

Existen estudios referidos a la calidad de vida bajo diferentes ópticas, uno de ellos pone de manifiesto la importancia de este concepto relacionado a la economía, y plantea que:

“... el concepto de calidad de vida se basa en supuesto fundamental: la aceptación de que el ambiente físico, económico y social puede influenciar el comportamiento económico de los individuos, su felicidad individual y el bienestar colectivo. ... el ambiente externo influye de manera diferenciada a los individuos, lo que lleva a relativizar cualquier acepción objetiva y a incluir la subjetividad y las percepciones individuales”. (Royuela, Lambiri y Biagi: 2006: 2)

También en el mismo texto se menciona que la calidad de vida, vuelve a ser tema de estudio muy importante, por ser un factor que influye en las decisiones de localización de las actividades empresariales, asimismo, se indica que en el actual contexto de la globalización y la competitividad entre ciudades, se da un incremento de la rivalidad entre ciudades para atraer residentes, empresas, y se utiliza la calidad de vida como un factor de marketing urbano. Entre otras ideas, menciona que los estudios desde el enfoque económico buscarían utilizar la calidad de vida como factor explicativo de procesos económicos.

Las ciudades requieren mejorar sus servicios y ofrecer las mejores condiciones para las actividades humanas, teniendo en cuenta que a mayor concentración de personas, las exigencias respecto a la planificación se multiplican, ya que además de brindar servicios de calidad se requiere optimizar el uso del suelo urbano, así como organizar las actividades de circulación, eficiencia y gestión, en armonía con el medio ambiente, y atenuando los conflictos sociales que pudieran existir, para así potenciar los recursos con los que cuenta.

Otros enfoques sobre calidad de vida están relacionados al campo de la salud (Gómez-Vela y Sabeh: 2000); y otros con el desarrollo de capacidades de las personas y el enfoque de derechos. A partir de las conceptualizaciones de Sen y Max-Neef se plantea que la posesión de bienes y servicios no sería un criterio suficiente para definir el nivel de vida, ya que existen otros conceptos importantes como

“...bienestar o calidad de vida (conceptos que incluyen las capacidades) de una persona, puesto que las posibilidades de transformación de bienes y servicios (a partir de los entitlements o derechos) a realizaciones varían de persona en persona, según sus capacidades.” (Sagasti: 1999: 142)

Gómez Vela (Gómez Vela: 2000) indica citando a Aróstegui: 1998 que la expresión Calidad de Vida aparece en los debates públicos en torno al medio ambiente y al deterioro de las condiciones de la vida urbana durante la década de los 50 y los 60, iniciándose el desarrollo de indicadores que permiten medir datos y hechos vinculados al bienestar social. Estos indicadores inicialmente relacionados a condiciones objetivas (de tipo económico y social), fueron evolucionando para considerar también elementos subjetivos. La autora nos dice que durante los años 80 el término Calidad de Vida se adoptó como

“...concepto sensibilizador que podía ofrecer a los profesionales de las distintas disciplinas un lenguaje común y guiar las prácticas de los servicios humanos, más orientados ahora hacia la persona, su autodeterminación y el logro de una mayor satisfacción en su vida”. (Gómez Vela: 2000: 6)

Alguacil (Alguacil: 1998: 7) coincide con lo antes expresado e indica que el concepto Calidad de Vida comprende todas las áreas de la vida, es decir tiene un carácter multidimensional. Hace alusión a limitaciones de los propios actores urbanos para mejorar la calidad de vida en la ciudad y dice:

“...frente a las contradicciones que se producen en la dimensión ambiental y en la dimensión social de la ciudad, y que con mayor virulencia se expresa en determinados espacios de periferia social y urbana, los actores tradicionales inscritos en una lógica de Mercado o de Estado se muestran incapaces por sí solos, o se inhiben, de desarrollar los procesos adecuados para la consecución y optimización de la Calidad de Vida en las ciudades”.

Mejorar la calidad de vida sería pues una aspiración y un objetivo superior que está presente en las políticas del estado, en las expectativas de la gente y en los diferentes instrumentos de gestión, como es el caso de los planes urbanos.

Leva (Leva: 2005) presenta y analiza en la primera parte de su texto una recopilación de definiciones de calidad de vida referidas al ámbito urbano, así como los diversos indicadores planteados para su medición. Para fines del presente estudio, se tomará la definición de Calidad de Vida Urbana, de Benavidez Oballos (Benavidez Oballos: 1998):

“El grado de satisfacción de la demanda de necesidades y/o aspiraciones por parte de individuos que ocupan un espacio urbano, obtenido mediante estrategias ordenadoras que actúan directamente sobre el componente físico espacial del área considerada, e indirectamente sobre los componentes social, económico, político y cultural; estableciendo relaciones de calidad entre los mismos” (Benavidez Oballos, 1998 citada por Leva, 2005: 18).

En setiembre 2009 se presentaron los resultados de una Comisión creada por el Presidente de la República Francesa, Nicolás Sarkozy para medir la Actuación Económica y el Progreso Social. El reporte presentado (Stiglitz y otros: 2009) contiene un capítulo sobre Calidad de Vida, en el cual se mencionan tres enfoques conceptuales: el primero, relacionado con la noción subjetiva del concepto de bienestar; el segundo, con la noción de capacidades para la realización de sus metas y el tercero, que hace referencia a las preferencias de la gente, lo que va más allá de los bienes y servicios que ofrece el mercado.

- “La primera aproximación desarrollada en estrecha conexión con la investigación en psicología se basa en la noción del bienestar en un nivel subjetivo. Una larga tradición filosófica mira a los individuos como los mejores jueces de su propia condición. Este enfoque está muy relacionado con la tradición de utilidad, pero tiene relación con la fuerte presunción en muchas variantes de la cultura antigua y moderna, y es hacer posible que la gente pueda ser “feliz” y estar “satisfecha” con sus vidas, es un objetivo universal de la existencia humana.”
- El segundo enfoque tiene sus raíces en la noción de las capacidades. Este enfoque concibe la vida de las personas como una combinación de varios “haciendo y siendo” (funciones) y de su libertad para escoger entre estas funciones (capacidades). Algunas de estas capacidades pueden ser muy elementales, tales como estar bien para evitar la muerte prematura, mientras que hay otras más complejas, como tener participación activa en la vida política. Los fundamentos del enfoque de capacidades, tiene fuertes raíces en las nociones filosóficas de justicia social, mirando como centro al ser humano y respetando las habilidades personales para la realización de sus metas que ellos mismos valoran; el modelo económico de individuos que actúan para incrementar sus propios intereses, relaciones y emociones; un énfasis en lo complementario entre varias capacidades, un

reconocimiento de la diversidad humana, con una mirada atenta del rol de los principios éticos para una sociedad “buena”.

- El tercer enfoque desarrollado al interior de la tradición económica, se basa en la noción de *fair allocations*. La idea básica, que es común con el bienestar económico, es que el mayor peso de la dimensión no monetaria de la calidad de vida (los bienes y servicios que son comercializados en el mercado) en el camino que respeta las preferencias de la gente. Este enfoque requiere escoger un punto particular de referencia para cada una de las dimensiones no monetarias, y obtener información de la situación actual de la gente y sus preferencias referente a estos puntos. Este enfoque permite evaluaciones basadas en un bienestar promedio que puede reflejar desproporcionadamente las preferencias de quienes no están mejor en la sociedad, en vez de una mayor equidad de sus miembros.”⁵ (Stiglitz y otros: 2009:42)

2.2.3 Sobre el rol del gobierno local

Aunque existen diversas posiciones respecto a la planificación urbana y su relación con el entorno regional, el rol del gobierno local es reconocido como vital para la planificación y gestión de las ciudades. Sin embargo cabe anotar que varios autores proponen que lo urbano debe ser interpretado y analizado en el marco de un espacio mayor, por ejemplo, algunos autores, ligados al movimiento de las ciudades-jardín afirman que:

“...los problemas ambientales de la ciudad deberían ser manejados por una autoridad de nivel regional, dadas las complejas relaciones que existen entre ciudad y región, y entre éstas y los sistemas económicos y ambientales nacionales y mundiales”. (Coraggio1999: 210)

En las ciudades menores donde operan grandes empresas que establecen relaciones más fluidas con el gobierno nacional o regional, habría desventajas para el liderazgo de un gobierno local. Los países con un proceso de descentralización incipiente no tendrían mecanismos sólidos de articulación intergubernamental que faciliten la actuación desde el

⁵ La traducción es propia.

nivel local, siendo necesario como afirma Coraggio la intervención de autoridades de un nivel mayor de gobierno.

Sin embargo, existen casos considerados exitosos en los cuales las autoridades locales han planteado niveles de exigencia y estándares de calidad de vida, logrando hacerse escuchar por las grandes empresas, como es el caso de Ilo en el Perú. El respaldo ciudadano al gobierno local, a través de los grupos que se movilizaron para demandar un aire limpio, con el slogan "agua sí, humos no", y la demanda planteada a nivel internacional dieron resultados positivos.

Por otro lado, Burgess (Burgess 2003: 210) dice que la escala de la ciudad es idónea para la movilización del apoyo político y para que los objetivos de la sostenibilidad se coloquen "... en una visión urbana general, a partir de los intereses comunes de los actores que obran en la ciudad y respaldada por un compromiso político e institucional explícito del gobierno local".

En esta misma línea, Borja plantea que:

"Las ciudades, por medio de sus instituciones democráticas, de las diversas expresiones sociales y culturales y de los medios de comunicación social deben dotarse de un "Proyecto de ciudad" que.... movilice iniciativas e ilusiones y permita poner en marcha programas y proyectos innovadores...". (Borja 2003: 101).

La importancia del gobierno local actor también es referida por Burgess (Burgess 2003: 196) quien dice que a partir de los noventa, los avances teóricos y las políticas introducidas luego del Informe Brundtland y del Programa 21 tuvieron como uno de sus efectos la afirmación de la dimensión ambiental en la planificación urbana; y como punto de partida para conducir políticas de desarrollo urbano sostenible, el poder contar con **una autoridad local dotada de poderes efectivos** y que actúe por medio de consultas, con la participación de todos los ciudadanos, con la más amplia legitimación, transparencia y asunción de responsabilidades. Asimismo, indica que:

"En las propuestas avanzadas en la Conferencia sobre el Medio Ambiente en Río de Janeiro, al **nivel local de gobierno** se le asigna un papel fundamental al

interior de las estrategias de desarrollo urbano sostenible...” (Burguess 2003: 205).

El gobierno local es el nivel de gobierno que está más cerca a la población, y por tanto, es quien tiene la posibilidad de planificar y conducir el desarrollo de las ciudades. Esto requiere contar con capacidades técnicas pero también políticas, de tal manera que haya un diálogo permanente entre ambos enfoques. El encuentro entre técnicos que proporcionan alternativas; los políticos que deben promover el diálogo y la participación para seleccionar la alternativa viable; y los representantes de la población (sectores sociales y económicos) que a partir de intereses comunes, inciden en la toma de decisiones; constituye el espacio por excelencia para la gestión de las ciudades.

Coraggio (Coraggio: 1999) plantea que para lograr el desarrollo local se requiere contar con un ***gobierno local democrático participativo*** adicional a la presencia de una densa red de actores de la sociedad civil. Y que al Estado le corresponde:

“... proveer el marco favorable para que los agentes promotores de las redes económico-sociales incentiven y demuestren las posibilidades existentes”.
(Coraggio 1999: 7).

El espacio del gobierno local es donde se plantean los problemas urbanos, y desde donde es posible planificar el desarrollo de las ciudades, siempre que se cuente con el liderazgo del gobierno local que promueva la participación de actores sociales y económicos que asuman el compromiso por un desarrollo urbano planificado.

Asimismo, es necesario repensar las metodologías de planificación, y asumir de diferente manera el proceso, entendiendo que éste puede durar varios años, lo que no debe contraponerse con la ejecución de proyectos que son indispensables para mejorar la calidad de vida en la ciudad y que beneficia a la mayoría. Otros proyectos estratégicos que dependen de escenarios externos, como sería la inversión en infraestructura económica productiva requerirá de propuestas iniciales a nivel de perfil, en el marco de una estrategia de desarrollo de largo plazo. Posteriormente, para su concreción deberá considerar la opinión de la población y los diversos sectores económicos e institucionales que operan en la ciudad.

Coraggio destaca el rol del Estado en el proceso de planificación, y plantea una crítica a la planificación estratégica urbana:

“... no parece haberse cumplido una de sus condiciones: la institucionalización de objetivos y políticas de Estado (involucrando a todos los niveles: local, provincial, nacional). Es decir, políticas asumidas por un estado capaz de pensar y actuar de manera coherente, interjurisdiccional e intergeneracionalmente, lo que supone haber superado la competencia entre niveles de gobierno, así como el cortoplacismo y el oportunismo usual de los gobiernos de turno”. (Coraggio 1999: 10).

Asimismo, dice que hay una limitada capacidad de los gobiernos locales para asumir la tarea de representar y atender a las sociedades locales y a la vez competir con otros lugares por las inversiones del capital global vista como única vía de desarrollo.

“El desarrollo equilibrado no podrá ser resultado de un ejercicio tecnocrático de reingeniería social de las ciudades del futuro.... El cambio emergerá como institucionalización de nuevas prácticas, valores y códigos y como cristalización de nuevas formas de organización y generación de recursos orientados por esa estrategia. Esto requiere gobiernos nacionales, provinciales y locales radicalmente democráticos, capaces de representar, orientar, alentar, promover y hacer confluir las fuerzas positivas que puede desatar la profunda insatisfacción de las mayorías urbanas por el actual estado de cosas ... “. (Coraggio 1999: 14).

El gobierno local a pesar de sus limitaciones no puede dejar de lado el rol que le corresponde cumplir en la planificación urbana participativa. Más que los recursos económicos, los gobiernos locales requieren desarrollar sus capacidades y fortalecer la institucionalidad de procesos de planificación participativa, así como de continuidad de los mismos.

Las metodologías de planificación participativa pueden variar, y tener diversos desempeños, pero en cualquier caso el rol del gobierno local y la voluntad política para establecer espacios “reales” de participación serán condiciones para poner en marcha procesos que involucren los diversos actores que tienen que ver con el desarrollo de la ciudad.

CAPÍTULO III. EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN Y ÀMBITO DE ESTUDIO

3.1 EXPERIENCIAS PERUANAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÍODO 1980-1995

Si bien hay un conjunto de experiencias promovidas en diversas localidades del país, para fines del presente estudio se han tomado en cuenta aquellas que han sido consideradas “buenas prácticas” y que han sido difundidas a nivel internacional. De acuerdo a la metodología antes explicada, se han identificado seis experiencias peruanas, dos de ellas tratan de la gestión en Ilo, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2 Experiencias de participación social en la planificación urbana

Nº	NOMBRE DE LA EXPERIENCIA	PERIODO
1	La experiencia de gestión urbana ambiental de la Provincia de Ilo (Perú)	1980-1995
2	La Gestión Urbana de Ilo: Una experiencia participativa y concertada (Perú)	1981-1989
3	Mesa de Concertación de Cajamarca (Perú)	1993
4	Plan de Desarrollo Agrourbano de Tarma (Perú)	1988
5	Ventanilla: Planificación y gestión participativa para el desarrollo local (Perú)	1991
6	Micro planificación y Gestión Participativa en la margen izquierda de Chosica (Perú)	1992

FUENTE: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/pgu-lac/exp>.

Ciudades para un futuro sostenible. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio.

Las experiencias mencionadas datan de una antigüedad de 20 años y más, sin embargo, la mayoría comprende períodos relativamente cortos, a diferencia del caso de la ciudad de Ilo donde la experiencia tiene varios años de continuidad.

A continuación se presenta la síntesis de cada experiencia, tal como figura en la ficha resumen publicada en la página web antes indicada.

La experiencia de gestión urbana ambiental de la Provincia de Ilo (Perú)- 1980-1995

La síntesis de la experiencia menciona lo siguiente: “Generar un sistema de gestión urbana concertada y participativa de alta productividad urbana y de crecimiento sostenido. Crear un sistema de concertación y liderazgo de la gestión urbano-ambiental.”

La Gestión Urbana de Ilo: Una experiencia participativa y concertada (Perú)- 1981-1989

La ficha resumen de la experiencia (período de 8 años) indica lo siguiente:

“Mejoramiento de la condiciones de vida y calidad ambiental urbana. Lograr el desarrollo local integral, articulado a la región sur del Perú y al aprovechamiento de las potencialidades con relación a varios países de América y del sudeste asiático, construyendo una ciudad para vivir y un gobierno local democrático y eficaz. Fortalecimiento del aparato político de la municipalidad. Reforma y fortalecimiento de la municipalidad como órgano democrático de gobierno local. Planificación participativa y de largo plazo del desarrollo. Construcción de una identidad de la sociedad local, preservando el patrimonio natural y cultural, aprovechando la ausencia de terrorismo, el surgimiento de líderes locales, la elección democrática de las autoridades municipales, efectuando luchas anticentralistas, promoviendo la cultura, fomentando la determinación de la región y la protección del ambiente y otras reivindicaciones comunes.”

Mesa de Concertación de Cajamarca (Perú)- 1993

“La Mesa de concertación tiene por objetivos: Elaborar el plan de desarrollo a mediano y largo plazo y gestionar la implementación de aquellas acciones identificadas como estratégicas para el desarrollo sustentable de la provincia. Canalizar la atención de los problemas más urgentes identificados en cada coyuntura. Fortalecer los niveles de gobierno local.”

Plan de Desarrollo Agrourbano de Tarma (Perú) - 1988

“Elaboración de una estrategia de preservación del medio ambiente, mediante la definición de un espacio de regulación y control de usos del suelo a fin de garantizar un

ambiente natural y social sano y libre de factores contaminantes; Desarrollar una estrategia de movilización de la conciencia ambiental y un instrumento de control de usos del suelo.”

Ventanilla: Planificación y gestión participativa para el desarrollo local (Perú)- 1991

La síntesis es muy escueta en la Ficha de esta experiencia, y solamente indica: “Desarrollar un proceso de planificación y ejecución de proyectos para el desarrollo local”.

Micro planificación y Gestión Participativa en la margen izquierda de Chosica (Perú) - 1992

“Aportar con una alternativa de gestión participativa del medio ambiente urbano de una zona orientado a la gestión del gobierno local (microplanificación participativa), a través del uso de un instrumento importante de gestión como lo es la planificación aplicada en un espacio zonal intermedio entre los niveles de asentamientos y el distrito. Realizar acciones encaminadas al desarrollo urbano de la margen izquierda de Chosica, promoviendo la articulación zonal de los agentes vecinales.”

Como ya se ha mencionado, se ha seleccionado la experiencia de la gestión urbana de Ilo, que abarca seis períodos de gestión municipal que se caracterizan por una política continua de planificación participativa del desarrollo de la ciudad.

3.2 CONTEXTO DEL ÁMBITO DE ESTUDIO

Habiéndose seleccionado la experiencia de Ilo para el siguiente estudio, es importante describir brevemente aquellos aspectos resaltantes de la ciudad y el contexto en el cual se desarrolla.

Ilo es una ciudad puerto que comprende el área urbana de tres distritos: Ilo, Algarrobal y Pacocha, con una población estimada actual de 67,324⁶. Su desarrollo y crecimiento tiene relación directa con las actividades industriales con base en la minería y la pesca, que en los años 70 fueron atractivo para la migración poblacional, generando un proceso de ocupación urbana desordenada y a espaldas del mar.

⁶ Para el período 1994-2011 se ha estimado una tasa de crecimiento anual de 1.6%, la misma tasa del período 1981-1993 de acuerdo al Plan Director de la ciudad de Ilo al 2010.

La experiencia de Ilo sirvió como uno de los referentes para que la Constitución de 1993, incorpore normas sobre la participación ciudadana (Díaz Palacios: 2002). Asimismo, se ha encontrado una amplia bibliografía sobre la experiencia de gestión municipal que logró cambios estructurales en la ciudad.

La ciudad de Ilo tuvo un crecimiento sostenido desde el período comprendido entre los años 40 y 60, se acelera en los años 70 y luego esta tendencia se modifica. El Plan Director de la ciudad de Ilo al 2010 nos dice lo siguiente:

“El período comprendido entre las décadas de los 40 y 60 del siglo XX marca el inicio del crecimiento poblacional de la ciudad, como consecuencia de la instalación en ella de la industria minero –metalúrgica... Otro hito importante en el proceso de crecimiento poblacional de Ilo fue el “boom” de la pesca industrial y el inicio de la refinería de cobre. Esto contribuyó a mantener elevada la tasa de crecimiento que entre 1961-72 se situaba en 7.4%. Se estima que en 1961, el 42% de la población eran inmigrantes y que en 1972, este porcentaje ascendió a 63.4%.

Entre las décadas del 70 y 80, el ritmo de crecimiento acelerado disminuyó, registrándose tasas de crecimiento intercensal decrecientes de 5.5% anual entre 1972-81 y de 2.9% entre 1981-93; no obstante, éstas se mantuvieron por encima del promedio departamental.” (INADUR: 2002: 25).

Cuadro N° 3 Tasa de crecimiento Ciudad de Ilo
Período 1940-1993

AÑOS	POBLACIÓN	TASA DE CRECIMIENTO
1940	1,043	
1961	9,987	11.4
1972	21,877	7.4
1981	35,541	5.5
1993	50,183	2.9

FUENTE: Plan Director de la ciudad de Ilo al 2010.
Convenio INADUR-Municipalidad Provincial de Ilo. Diciembre 2002

El año 2007, la población es de 63,068 habitantes, observándose la disminución de la tasa de crecimiento a 1.6% en el último período intercensal 1993-2007.

La población de la provincia de Ilo se concentra en los distritos de Ilo y Pacocha, tal como se aprecia en el cuadro que sigue.

Cuadro N° 4 Población de la Provincia de Ilo. Años 1972, 1981, 1993

PROVINCIA/ DISTRITO	1972		1981		1993	
	POBLACIÓN	%	POBLACIÓN	%	POBLACIÓN	%
TOTAL PROVINCIA DE ILO	25,187	100.00	38,627	100.00	51,481	100.00
DISTRITO ILO	22,172	88.03	32,011	82.87	44,903	87.22
DISTRITO ALGARROBAL	294	1.17	132	0.34	165	0.32
DISTRITO PACOCHA	2,721	10.80	6,484	16.79	6,413	12.46

FUENTE: Plan Director de la ciudad de Ilo al 2010. Convenio INADUR-Municipalidad Provincial de Ilo. Diciembre 2002

Como se observa en el cuadro siguiente, esta tendencia continúa en la actualidad, llegando a concentrar el 92.71% de la población.

Cuadro N° 5 Población de la Provincia de Ilo. Año 2007

PROVINCIA/ DISTRITO	2007	
	POBLACIÓN	%
TOTAL PROVINCIA DE ILO	63,780	100.00
DISTRITO ILO	59,132	92.71
DISTRITO ALGARROBAL	247	0.39
DISTRITO PACOCHA	4,401	6.90

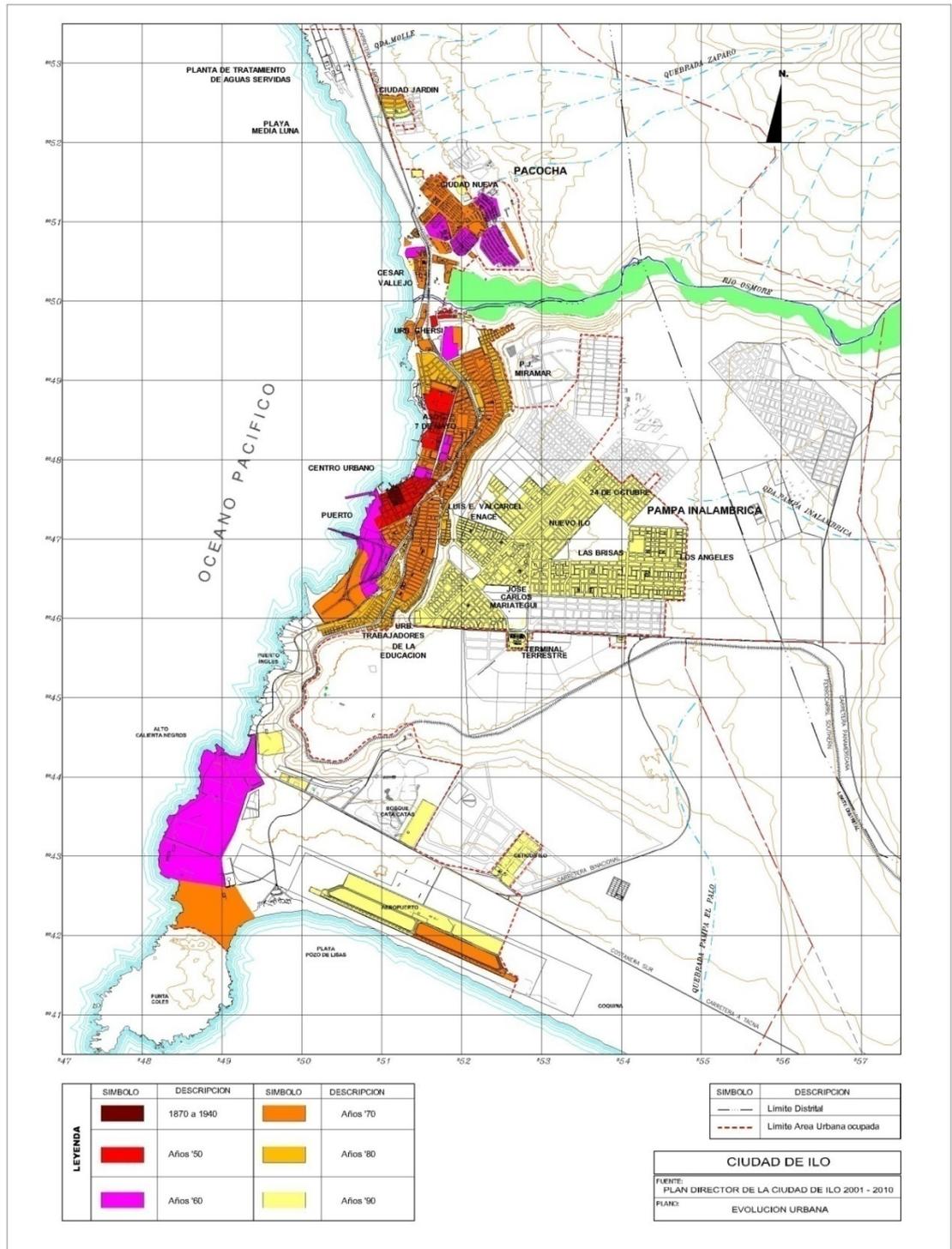
FUENTE: Censos Nacionales de Población y Vivienda. INEI 2007

Evolución Urbana

La ciudad de Ilo ha crecido a partir de un núcleo central vinculado a las actividades del puerto, y se ido expandiendo de manera espontánea sobre las laderas del cerro, ocupando terrenos de baja resistencia y de manera desordenada. Durante la gestión municipal en el período de estudio el proceso de ocupación de tierras en la denominada "Pampa Inalámbrica" se ha realizado de manera más organizada aunque se ha mantenido la modalidad de invasión, se ha logrado respetar la reserva de áreas de equipamiento, y se continúan ocupando los terrenos eriazos de propiedad estatal con asesoría técnica de la municipalidad.

Las etapas de ocupación de la ciudad, son presentadas en el siguiente plano, considerando el período comprendido desde sus orígenes hasta la actualidad.

Plano N° 1: EVOLUCIÓN URBANA DE LA CIUDAD DE ILO



Fuente: Plan Director de la ciudad de Ilo 2001 – 2010 cuya vigencia se ha extendido hasta diciembre 2013 mediante Ordenanza Municipal N° 513-2012-MPI (07-02-12)

En el aspecto urbano espacial, el Plan Director de Ilo 1984-1993 (INADUR:1984: 43 y 44) presenta la evolución histórica hasta los años 80, indicando que en los años 60 las fronteras urbanas de la ciudad de Ilo se empiezan a extender y se genera una zona industrial conformada por la fábrica Meylan localizada fuera del casco urbano. Se inicia construcción del Campamento de Ciudad Nueva, en las afueras de Ilo para los trabajadores de la fundición (más tarde conforma el distrito de Pacocha), y se crea la Av. Mariano Lino Urquieta que une la ciudad, zona industrial, campamento minero (distrito de Pacocha) y la fundición. La vía del ferrocarril determinaba el límite urbano en aquellos años.

Coincidentemente con el inicio de la producción minera de Toquepala y la exportación de cobre hacia el mercado internacional se instalaron en Ilo cuatro fábricas de harina y aceite de pescado. A partir de las ventajas de su infraestructura portuaria y de la riqueza del mar, Ilo llega a convertirse en el sexto puerto más importante del país en cuanto a la explotación de recursos hidrobiológicos. En 1969 se firma el contrato entre el gobierno peruano y la SPCC para la explotación del yacimiento cuprífero de Cuajone.

En los años 70, se termina la ampliación del terminal marítimo de ENAPU-PERÚ y se generan en Ilo los Pueblos Jóvenes: Alto Ilo, Nylon, San Pedro, Miramar y John Kennedy, que se localizan en las áreas de nivel intermedio entre la ciudad y la Pampa Inalámbrica.

Esta década fue crucial para el crecimiento de la ciudad, también la instalación de unidades militares en 1973 ampliaron el volumen físico y poblacional de la ciudad. La Refinería de cobre en las afueras de la ciudad de Ilo entró en funcionamiento en 1975, y en 1977 entra en funcionamiento la mina de Cuajone. Esto obliga a que en 1979 se inicie el Proyecto Ite norte para dotar de agua potable a la ciudad de Ilo que crecía a un ritmo muy dinámico.

En la década de los 80, que forma parte del período de estudio, se construyen obras importantes en la ciudad, como es el malecón del Puerto, se crea la zona franca comercial de Tacna, la zona franca industrial de Ilo generándose expectativas en la población migrante.

La década de los 90 se caracteriza por la continuidad del crecimiento urbano, y a diferencia del resto del país, en Ilo no se producen acciones de violencia por terrorismo (Arnillas: 1993: 29). Asimismo, se mantiene la continuidad en la gestión municipal por un mismo equipo, durante 6 períodos consecutivos.

Sobre la situación de la ciudad en el período de estudio, Balvín y Melgar (Balvín y Melgar: 2006: 160) dicen:

“La municipalidad tenía una limitada presencia en el gobierno de la ciudad... La ciudad creció como consecuencia del desarrollo industrial. Las principales áreas urbanas estaban ocupadas por las actividades industriales. El escenario urbano era desarticulado, desordenado y hacinado. Además, primaba en los bordes urbanos la ocupación ilegal. La imagen de caos y confusión urbana era común; la infraestructura, el equipamiento y la organización de espacios urbanos, deficitarios. Las áreas de producción, residenciales, de equipamiento urbano (comercio, salud, educación, etc.) entremezcladas y sin orden eran lo común. La vivienda propia era un lujo, los migrantes vivían en situación de hacinamiento, la especulación de alquileres era alta y la ocupación ilegal era incontrolable. No existían instrumentos de planificación que permitieran contar con áreas de expansión urbana para ordenar la ocupación del espacio.”

En este contexto de crecimiento de la ciudad, donde se empezaba a vivir la presión del uso del suelo y el déficit de los servicios urbanos, se plantea un desafío para la gestión municipal que asume el reto de planificar el desarrollo de la ciudad, optando por un proceso de planificación participativa, en el marco de la propuesta política de gobierno.

Actualmente, Ilo sigue siendo el centro urbano más dinámico del departamento de Moquegua, cuya función es esencialmente industrial, basada en la transformación primaria de los principales recursos de la zona: el cobre y la pesca. Los grandes proyectos que influirán en el desarrollo de la ciudad hoy día son la carretera interoceánica, el gasoducto sur-peruano, y el nuevo puerto de Ilo.

3.3 LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO ELABORADOS EN EL PERÍODO DE ESTUDIO

Durante el período de estudio (1980-1995) se ha elaborado un Plan Urbano y un Esquema de Desarrollo Urbano Integral en Ilo. Posteriormente, el año 2002 se aprueba el Plan Director de la ciudad de Ilo al 2010⁷, en el marco de las políticas y propuestas del Plan de Desarrollo Sostenible de Ilo 2001-2015. Ver cuadro a continuación.

Cuadro N° 6 Gestión Municipal y Planes Urbanos en el período de estudio

Período de gestión municipal	Planes Urbanos	Alcalde Provincial de Ilo
1981-1983		Julio Díaz Palacios
1984-1986	Plan Director de Ilo a 1993 -INADUR. Aprobado por Resolución Municipal N° 062-84-CPI 10-02-84	Julio Díaz Palacios
1987-1989		Julio Díaz Palacios
1990-1992	Esquema de Desarrollo Urbano Integral de Ilo (1992)- INADUR	Ernesto Herrera Becerra
1993-1995		Ernesto Herrera Becerra
1996-1998		Ernesto Herrera Becerra
DESPUÉS DEL PERÍODO DE ESTUDIO:		
1999-2002	Plan Director de la ciudad de Ilo al 2010. Diciembre 2002 (elaborado en el marco del Plan de Desarrollo Sostenible de Ilo 2001-2015)	Ernesto Herrera Becerra. El año 2000 fue elegido congresista de la República y asumió la Alcaldía el Teniente Alcalde: Darío Cárdenas Núñez

Elaboración: Propia

Los documentos elaborados en el período de estudio son:

- a) Plan Director de Ilo a 1993. Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR), Aprobado por Resolución Municipal Provincial N° 062-84-CPI.⁸
El documento da cuenta del proceso participativo como se verá más adelante.
- b) Esquema de Desarrollo Urbano Integral de Ilo, 1992. Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR). Aprobado por Ordenanza Municipal N° 32-92- MPI.⁹
Este plan tiene proyección a mediano plazo para el año 2001 y considera un horizonte de largo plazo al año 2010. Posteriormente fue complementado con la

⁷ Aprobado por Ordenanza Municipal N° 187-2002-MPI.

⁸ El dato de la norma municipal se cita en el Esquema de Desarrollo Urbano Integral de Ilo, 1992. INADUR.

⁹ El dato de la Ordenanza Municipal ha sido tomado del Plan Director de la Ciudad de Ilo al 2010. Instituto Nacional de Desarrollo Urbano INADUR, 2002

Actualización de la Zonificación y Vialidad (aprobado por Resolución Municipal N° 01-94-MPI).

Este Esquema de Desarrollo Urbano se plantea en el escenario de la suscripción del acuerdo “Gran Mariscal Andrés de Santa Cruz” entre los Gobiernos de Perú y Bolivia mediante el cual se concede a Bolivia un acceso al Océano Pacífico, se constituye una Zona Franca Industrial Binacional de 327.47 Has., se otorga a Bolivia amplias facilidades de uso del Puerto; y se le concede además en las costas de Ilo, cinco kilómetros de playa para el desarrollo de una Zona Franca Turística, la misma que ha sido bautizada como “Bolivia Mar”¹⁰. En este contexto, la Municipalidad Provincial de Ilo decide formular el documento mencionado, con la finalidad de orientar el futuro crecimiento de la ciudad. Cabe destacar que en el documento se menciona que ante las posibilidades de desarrollo que se presentan se requiere:

“la construcción de importantes obras de infraestructura para proveer agua, desagüe, electricidad, diversos servicios, así como la construcción de carreteras y otras importantes vías de comunicación. Al mismo tiempo se deberá esperar que, una vez más la ciudad de Ilo reciba un importante flujo migracional que va a generar nuevas demandas de espacios habitables y de servicios en general.”

Este documento no menciona la participación en el proceso de formulación del mismo, pero si se plantea y recomienda la participación social como parte de la propuesta.

Para fines del presente estudio, se han revisado además del Plan y el Esquema de Desarrollo Urbano, el Plan al 2010 y el Plan de Desarrollo Sostenible 2001-2015. Si bien, en estricto solamente los Planes Directores y el Esquema de Estructuración Urbana, corresponderían al ámbito urbano, se ha considerado la revisión del Plan de Desarrollo Sostenible de Ilo 2001-2015 que abarca el territorio provincial, ya que trata el aspecto urbano ambiental, en el mismo nivel que los aspectos sociales y económicos, siendo Ilo la única ciudad en toda la provincia, y concentra casi la totalidad de la población de la misma¹¹.

¹⁰ Citado en el Esquema de Desarrollo Urbano Integral de Ilo, 1992. INADUR. Página 10

¹¹ La ciudad de Ilo abarca la población urbana de los tres distritos de la provincia de Ilo: Ilo, Pacocha y Algarrobal. El Plan de Desarrollo Sostenible de Ilo 2001-2015 página 39 indica que la ciudad concentra el

3.4 ACTORES INVOLUCRADOS

Gobierno Local

El gobierno local de Ilo en el período 1981-1989 fue liderado por Julio Díaz Palacios, y al finalizar este período asume la alcaldía, Ernesto Herrera Becerra quien había sido regidor durante la gestión de Díaz Palacios.

Es así que se mantuvo un liderazgo del gobierno local por un período de 20 años, lo que hace una situación excepcional. Ver Anexo Cuadro N° 5.

Cabe mencionar que el año 1980 constituyó un hito importante en la historia del Perú, ya que se retomó el cauce democrático, después de doce años de dictadura, se realizaron elecciones a nivel nacional y municipal.

El año 1984 se aprueba la ley de municipalidades, donde se establece el rol de la municipalidad para formular los planes de desarrollo, aunque sin contar con instrumentos que permitan a los gobiernos locales ejercer esta labor y cumplir con las funciones estipuladas en la normativa vigente (Maquet y Núñez: 1994).

Según Maquet y Núñez, los gobiernos locales en 1971 manejaban un presupuesto que representaba apenas el 0.5% del presupuesto nacional, después de 10 años se elevó al 6.5%, esto planteaba un escenario de escasos recursos municipales para asumir las funciones que la ley establecía.

Organizaciones Sociales

Como se afirma en el documento del Plan Director de Ilo 1984 - 1993, se presentan algunas características singulares en la realidad de Ilo, que puede haber favorecido el proceso participativo de las organizaciones sociales, es así que en el documento del Plan se menciona que la existencia de sindicatos, las asociaciones de vivienda, fueron generando urbanizaciones por grupos de trabajadores, es así que se tiene las

99% de la población provincial. Asimismo, según el censo del año 2007 el 99% de la población de la provincia de Ilo es urbana.

urbanizaciones Marítimos, Magisteriales, barrio de pescadores, núcleo de trabajadores de Minero Perú (INADUR: 1984: 54).

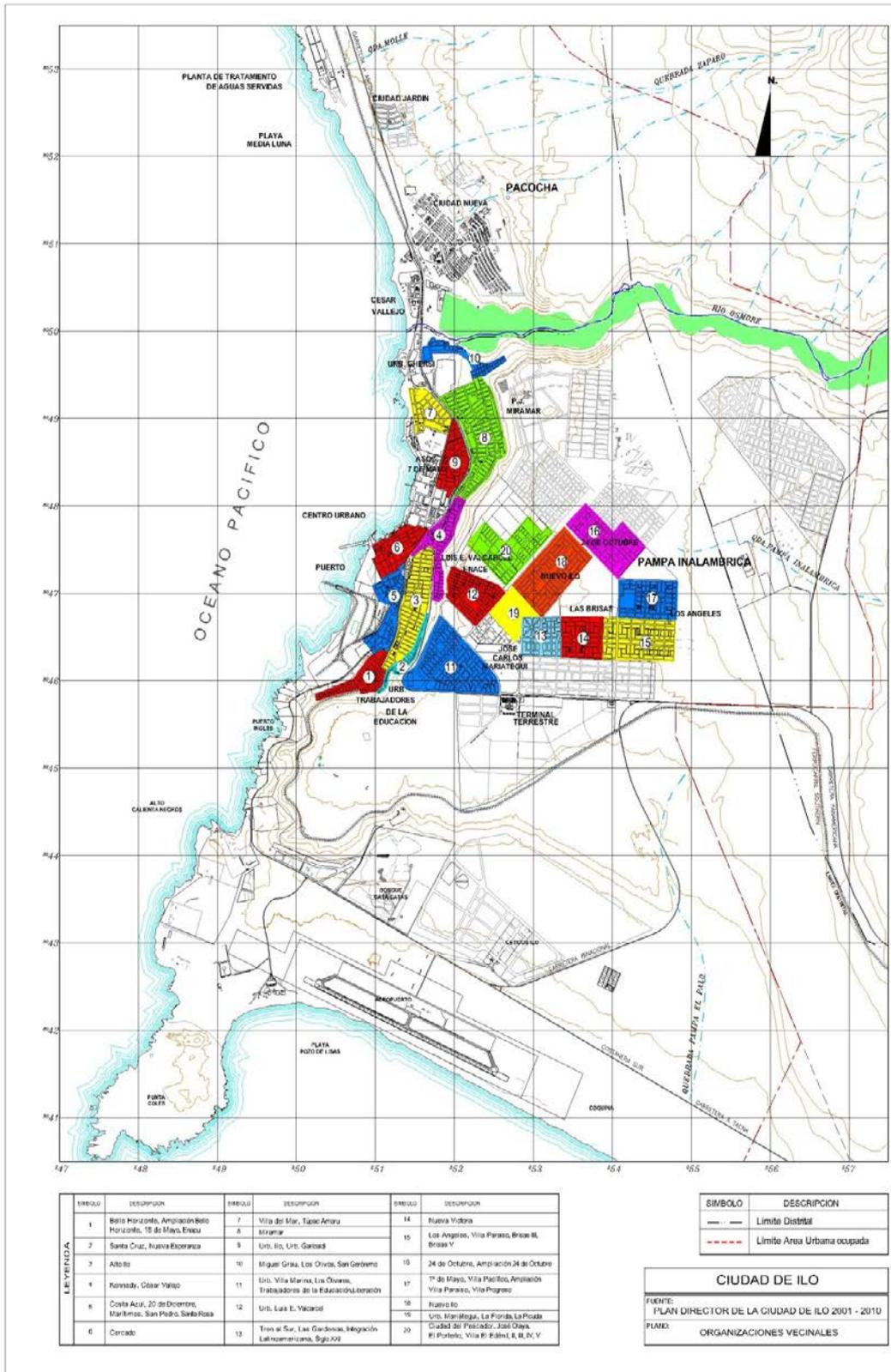
El caso del campamento de Ciudad Nueva en el distrito de Pacocha tiene características que difieren del resto de la ciudad, son trabajadores de la empresa SPCC, con mayores ingresos y menor relación con los demás sectores de la ciudad (INADUR: 1984: 55).

“Según Ramiro Navas, si se analizan las experiencias de participación popular en perspectiva, se verá que aquellas nacidas como iniciativa de la población han sido limitadas. La FEDPJAHÍ fue creada por impulso de la municipalidad y las ONGD. ... La satisfacción de demandas por servicios básicos no fueron logrados con mucho esfuerzo, ni siquiera el reconocimiento legal de los asentamientos, ya que el gobierno local estaba de acuerdo con sus demandas facilitando sus resoluciones. La población los sentía como sus logros pero sus organizaciones no se autonomizaban o fortalecían con la experiencia.” (Vargas: 1997: 28)

En el plano de ubicación de los barrios en la ciudad de Ilo, se observa la presencia de organizaciones vecinales tanto en la zona de Ilo-Puerto, como en los barrios más antiguos en las laderas del cerro, y finalmente el conjunto de barrios que a partir de los años 90 a la fecha, continúan ocupando la Pampa Inalámbrica.

Destacan por su tamaño los barrios ubicados en Pampa Inalámbrica donde se ha producido la expansión de la ciudad, y donde está vigente la participación en base a la reglamentación y normativa que se ha ido modificando en el tiempo como se verá más adelante.

Plano N° 2: UBICACIÓN DE ORGANIZACIONES VECINALES. CIUDAD DE ILO



Fuente: Plan Director de la ciudad de Ilo 2001 – 2010 cuya vigencia se ha extendido hasta diciembre 2013 mediante Ordenanza Municipal N° 513-2012-MPI (07-02-12)

La relación de barrios, agrupados según organizaciones vecinales, son:

1. Bello Horizonte, Ampliación Bello Horizonte, 18 de Mayo, ENAPU
2. Santa Cruz, Nueva Esperanza
3. Alto Ilo
4. Kennedy, César Vallejo
5. Costa Azul, 20 de diciembre, Marítimos, San Pedro, Santa Rosa
6. Cercado
7. Villa del Mar, Túpac Amaru
8. Miramar
9. Urb. Ilo, Urb. Garibaldi
10. Miguel Grau, Los Olivos, San Gerónimo
11. Urb. Villa Marina, Los Olivares, Trabajadores de la Educación, Liberación.
12. Urb. Luis E. Valcárcel
13. Tren al Sur, Las Gardenias, Integración Latinoamericana, Siglo XXI
14. Nueva Victoria
15. Los Angeles, Villa Paraíso, Brisas III, Brisas V
16. 24 de Octubre, Ampliación 24 de Octubre
17. 1º de Mayo, Villa Pacífico, Ampliación Villa Paraíso, Villa Progreso.
18. Nuevo Ilo
19. Urb. Mariátegui, La Florida, La Picuda
20. Ciudad del Pescador, José Olaya, El Porteño, Villa El Edén I, II, III, IV, V

Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD)

Además de la participación esporádica de diversas ONGD con sede en Lima, que apoyaron en diversos proyectos, han sido dos las ONGD con sede en Ilo que participaron activamente durante el período de estudio en los diversos aspectos vinculados al desarrollo de la ciudad de Ilo. Esta participación se menciona en diversos documentos, como los que se citan en el texto siguiente:

“Así como los resultados concretos ha sido igualmente importante la formación y el desarrollo de un equipo de líderes locales que trabajan juntos para la gestión de la ciudad. El primer grupo está conformado por los trabajadores municipales dirigidos por el Alcalde. El Segundo grupo está constituido por el equipo de la ONG Labor y el grupo de líderes barriales de la Federación de Pueblos Jóvenes. Esta Federación representa las organizaciones de los 14 barrios. Su comité ejecutivo está compuesto por líderes de las organizaciones (50%) y representantes elegidos en asambleas públicas que se realizan anualmente. La Federación cuya principal tarea es representar a los habitantes de los asentamientos es un importante socio en este proceso.” (Balvín, López y Hordijk: 26)

Sobre la labor del gobierno local y las ONGD, Carlos Vargas (Vargas: 1997: 15) nos dice:

“... el gobierno local auspició iniciativas de organización popular, convirtiéndose –al lado de la iglesia y de las dos ONGD existentes, CEOP-ILO y Labor- en su principal promotor. Estableció sistemas de información, comunicación y consulta directa con la población, y ensayó de manera sistemática, mecanismos y formas de participación de éstas en las decisiones municipales.”

Vargas cita la entrevista a Darío Cárdenas, ex dirigente vecinal y ex regidor en el que se hace referencia a Labor, indicando que han apoyado a los comités de gestión, con un fondo rotatorio que permitía la compra de materiales de construcción. Y respecto a CEOP-ILO, se señala que ha tenido presencia en la conformación del Concejo Comunal de Desarrollo de la Pampa Inalámbrica (zona de expansión urbana).

LABOR ILO

Asociación Civil LABOR es una organización sin fines de lucro con 30 años de vida institucional, dedicada a la incorporación de la gestión ambiental como elemento clave en los procesos de desarrollo sostenible, especialmente en las regiones del sur del Perú.

La misión institucional es “Incorporar la gestión ambiental en los procesos de desarrollo sostenible de los principales espacios locales del Perú, en especial en las regiones del sur.”¹²

El acompañamiento y soporte técnico que brindó esta ONGD fue importante durante el período de estudio, principalmente para la consolidación de los comités de gestión y para enfrentar los problemas relacionados con el tema de medio ambiente.

CEOP - ILO

Es una institución educativa y promotora de desarrollo económico y social, que funciona bajo la figura de una Asociación Civil (ONG). Promovida por la Compañía de Jesús, fue fundada en Noviembre del 1976 como CENECAPE Ilo, y desde 1998, es ONG, CEOP ILO. Promueve la ampliación de capacidades humanas para contribuir a la igualdad de oportunidades, la equidad, la justicia y el buen gobierno en las regiones de Moquegua y Tacna, al sur del Perú.

Misión:” En CEOP ILO es una institución de la Compañía de Jesús que, desde la opción por los pobres, promueve la ampliación de capacidades humanas e institucionales que contribuyan a la igualdad de oportunidades, la equidad, la justicia y el buen gobierno en Moquegua y Tacna.”¹³

¹² Página web <http://www.labor.org.pe> –Diciembre 2011

¹³ Página web <http://www.ceopilo.org.pe>- Diciembre 2011

CAPÍTULO IV. PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN URBANA

Para analizar la participación en la planificación urbana en el caso de Ilo, se tomarán en cuenta las etapas de formulación de un Plan como parte del proceso de planificación, considerando que la formulación del Plan culmina con el documento del Plan; mientras que el proceso incluye la etapa de gestión para su implementación. En relación al proceso de formulación del Plan revisaremos en primer lugar las etapas que considera la propuesta del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que es la entidad estatal con funciones referidas a normar los procesos de Planificación a nivel nacional, luego se revisará la participación en cada uno de los planes elaborados para la ciudad de Ilo en el período de estudio y hasta la actualidad; y en tercer lugar se revisarán los factores que contribuyeron a la participación ciudadana en este proceso. Finalmente, se revisarán los espacios de participación y los temas tratados en éstos, así como los aportes de las ONGD.

4.1 ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

El Manual para la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano elaborado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento el año 2008¹⁴ propone tres componentes para el proceso de planificación urbana, de los cuales uno es la “Consulta y Participación Ciudadana”. Los otros componentes son la “Asistencia Técnica y Capacitación”, y la “Elaboración y Desarrollo del Plan”.

El componente de “Consulta y Participación Ciudadana” se plantea en tres momentos: a) el diagnóstico, b) la construcción de la visión y lineamientos estratégicos, y c) la concertación y aprobación de las propuestas del Plan.

Este componente se propone con el objetivo de: “... concertar con los agentes económicos, población organizada y demás actores sociales que interactúan en la

¹⁴ En la presentación del Manual, se indica que para su elaboración se utilizaron conceptos, metodologías e instrumentos experimentados para la elaboración de planes de desarrollo urbano en el país, a través del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR (1981-2002) y, las experiencias validadas sobre fortalecimiento de capacidades y gestión del desarrollo local, a través del Instituto de Investigación y Capacitación Municipal – INICAM.

dinámica del centro urbano, con el propósito de lograr una agenda compartida para la gestión e implementación del Plan de Desarrollo Urbano, que al final será el componente del cual dependerá su viabilidad.” (Ministerio de Vivienda y Construcción: 2008).

El Manual mencionado, indica que el tiempo promedio para la ejecución de un Plan se plantea de acuerdo al nivel de ciudad, así tenemos el siguiente cuadro¹⁵:

PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PLAN



Fuente: Manual para la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Instituto de Investigación y Capacitación Municipal –INICAM, Konrad Adenauer Stiftung. Lima, 2008.

Asimismo, se estima un tiempo promedio para la elaboración de los planes, en función del tamaño del centro urbano.

¹⁵ El Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial Ley N° 27795, aprobada por Decreto Supremo N° 019-2003-PCM, en el artículo 9° establece como categoría de Ciudad los centros poblados con rango de población de 5001 a 500,000 habitantes, y metrópolis para el caso de centros poblados con una población mayor a 500,001 habitantes.

Cuadro N° 7 Tiempo promedio para la ejecución de un Plan

PLAN SEGÚN NIVEL DE CIUDAD	RANGO POBLACIÓN (habitantes)	TIEMPO PROMEDIO (meses)
Metrópolis Macro regionales o Ciudades Mayores	Mayor a 250,000	10 a 12
Ciudades Intermedias	100,001 a 250,000	05 a 07
Ciudades Menores	20,001 a 100,000	04
Centros Poblados Menores	Menor a 20,000	03

Fuente: Manual para la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Instituto de Investigación y Capacitación Municipal –INICAM, Konrad Adenauer Stiftung. Lima, 2008.

Si bien el tiempo puede considerarse como un factor que influiría en un proceso de planificación participativa, este tipo de procesos es mucho más complejo. Por ejemplo, un factor a considerar es la existencia o no de niveles de organización y representación de la población, la voluntad política para realizar este proceso. Asimismo, el Manual consultado se refiere al proceso de formulación del documento del Plan, y concluye con la aprobación de las propuestas; sin embargo, forma parte del proceso de planificación la gestión del mismo, su posterior evaluación y la retroalimentación que permite hacer las modificaciones o la actualización del Plan.

El tamaño del centro urbano puede ser una condicionante relativa, ya que el tiempo y recursos que se requieren para realizar las acciones de información, difusión y una adecuada convocatoria a los espacios de participación, estará supeditado a la voluntad que exprese la gestión municipal para disponer de los recursos necesarios. En el caso de existir conflictos latentes, será más difícil plantearse un tiempo “adecuado” o un plazo que pueda estimarse como “razonable” para realizar un proceso de planificación participativa que sea viable.

4.2 PROCESO PARTICIPATIVO EN LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO

La participación en la formulación de los planes de desarrollo urbano en Ilo, se evidencia en los documentos revisados. A continuación presentamos lo que cada uno de los planes y documentos elaborados en el período de estudio, además de los dos planes elaborados posteriormente (el PDS y el Plan al 2010) expresan, en relación a las etapas del proceso de planificación y de la participación en su formulación.

a) Plan Director de Ilo 1984 - 1993

El Plan Director de Ilo 1984 - 1993 indica que en dos de las tres etapas de formulación del Plan se canalizó la participación de la comunidad. Estas etapas son: a) el diagnóstico de la problemática urbana y sus tendencias; y b) el conjunto de proposiciones del Plan, por lo cual se puede deducir que en la primera etapa que se denomina: Marco de referencia, no se habría contado con participación de la población.

Además en el Plan se indica que “En el desarrollo de cada una de estas etapas, el análisis se ha realizado en dos niveles, uno de tipo general con mayor incidencia en los aspectos regionales, y el otro de tipo específico, con mayor incidencia en los aspectos urbanos.” (INADUR y MPI: 1984: 19)

Asimismo, en relación a la metodología se especifica que “... se canalizó la participación de la comunidad a través de exposiciones realizadas en el local del Concejo Provincial, habiendo tenido la etapa de proposiciones un carácter consultativo al coordinarse ésta con los diferentes niveles de participación de la comunidad.” (INADUR y MPI: 1984: 54)

El documento del Plan presenta algunas características singulares en la realidad de Ilo, que puede haber favorecido el proceso participativo de las organizaciones sociales, es así que se menciona que; “Las características del desarrollo industrial de Ilo, cuya complejidad y demandas de funcionamiento exigen grandes grupos de trabajadores organizados, especialmente obreros, han propiciado el que estos grupos tiendan a encarar sus problemas de manera también organizada.” (INADUR y MPI: 1984: 54)

“Esto se refleja en diversos órdenes: el laboral, con la formación de sindicatos; el vecinal, con la constitución de asociaciones que demandan viviendas para sus

miembros; el político, con sus demandas políticas canalizadas a través del Frente de Defensa Regional, y también en lo que respecta a la ocupación de áreas residenciales, ya que la cohesión de los grupos al interior de sus centros de trabajo les ha permitido ocupar áreas residenciales y satisfacer de este modo sus necesidades de vivienda, tal es el caso de las urbanizaciones marítimas, magisteriales, el barrio de pescadores, el núcleo de viviendas de trabajadores de Minero-Perú, etc.” (INADUR y MPI: 1984: 54)

Aunque en el caso de Ilo, el nivel organizativo es reconocido y explicado a partir de la existencia de organizaciones vinculadas a la existencia de sindicatos y agrupación de trabajadores, se observan debilidades comunes a otras realidades, como es la poca visión respecto al conjunto de la ciudad, predominando intereses que se ubican en el mejoramiento del barrio.

Así en el documento del Plan se indica que:

“la cohesión interna de los grupos ligados por vínculos laborales no se ha traducido aún en una interrelación generalizada frente al problema urbano de tal manera que no es frecuente la percepción global de la problemática de la ciudad, sino sólo la del grupo al cual pertenece, salvo en casos muy específicos, como fue el relacionado con la dotación de agua para la ciudad; e incluso aquí, no se contó con la participación de la población del campamento de Ciudad Nueva para quienes este problema simplemente no existía.” (INADUR y MPI: 1984: 55)

Como se ha mencionado anteriormente, el campamento de Ciudad Nueva en el distrito de Pacocha alberga trabajadores con mayores ingresos y poca relación con el resto de la ciudad.

En el Plan, sin embargo, también se hace mención a las limitaciones de la participación de la población, sin especificar los niveles de intervención y de propuestas o demandas específicas, a excepción de la problemática del agua para la ciudad.

Según el Plan Director de Ilo 1984 - 1993, el año 1983 la población de la provincia de Ilo es del orden de los 42,000 habitantes, concentrándose en el casco urbano el 33.2% del total de población, en los pueblos jóvenes el 48.8%. En el área urbana del distrito de

Pacocha denominado como “campamento” se ubicaría el 16.2%, en las áreas dispersas de los distritos de Ilo, Pacocha y áreas rurales del distrito del Algarrobal el 1.8%. Del total de la Población Económicamente Activa predomina la población de obreros cercana al 50%.

“En 1984, la Municipalidad aprobó en Asamblea Popular el Plan Director Urbano que fuera elaborado por el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR). En base a este Plan se proyectó la construcción de un malecón junto al mar, conocido como “Malecón del Puerto”, cuya función era básicamente recreativa y paisajística; incluyendo ... áreas verdes”. ... A partir de este proyecto las autoridades municipales concibieron otro más ambicioso que permitiera solucionar el grave problema de la desarticulación urbana de la ciudad... un segundo malecón, al que se denominó “Malecón Intermedio”... atraviesa los tres Pueblos Jóvenes más grandes ... e incorpora en su diseño una serie de escaleras, graderías, áreas verdes y equipamientos recreativos.” (GRUPO HÁBITAT: 1990: 59)

b) Esquema de Desarrollo Urbano Integral de Ilo (EDUI-ILO), 1992 - 2001

A diferencia del Plan Director de Ilo 1984 - 1993, este documento no considera la participación como parte de la metodología de elaboración; sin embargo, en los lineamientos generales que se plantean para la implementación del Desarrollo Urbano y para las etapas de este proceso se plantea la importancia de la participación. Es así que los lineamientos toman en cuenta los siguientes aspectos: el soporte político, el marco legal, la movilización de recursos y la participación de la población. En relación a la participación dice:

“Especial mención tiene la participación de la población al interior del proceso de desarrollo urbano. La participación social es necesaria e importante no solo porque permite minimizar los costos de la mano de obra y generar trabajo temporal e ingreso extra para la población durante la ejecución de obras, sino también porque garantiza que los residentes de la ciudad estén comprometidos en la toma de decisiones con respecto al desarrollo urbano, salvaguardando así sus propios intereses y aspiraciones.

Un aspecto fundamental de la participación de la comunidad es la legitimidad y representatividad de los diferentes grupos sociales que la integran, al interior del Consejo de Desarrollo Provincial.” (INADUR y MPI: 1992: 93)

Respecto a las etapas de la implementación del desarrollo urbano, se plantean tres etapas, siendo la primera el Saneamiento Físico Legal de los terrenos designados para la expansión urbana; la segunda etapa referida a la formulación de estudios y proyectos de lotizaciones industriales y habilitaciones urbanas; y la tercera, la ejecución de obras que posibiliten la expansión de la ciudad. En esta última etapa se propone la “Organización y capacitación técnica de la población promoviendo la participación activa de la misma en las distintas instancias del proceso constructivo minimizando costos y maximizando beneficios.” (INADUR y MPI: 1992: 95). También se menciona la recepción de obras y evaluación final del proceso, con participación de los equipos de trabajo, representantes de la población, autoridades locales y regionales y representantes de las instituciones públicas y privadas.

Asimismo dice:

“La sistematización de las etapas de trabajo, tanto para el corto como para el mediano plazo, permitirán incorporar eficientemente, a lo largo de las distintas instancias del desarrollo urbano, **procesos y mecanismos de participación social de los distintos agentes y actores comprometidos con el crecimiento de la ciudad**¹⁶ de Ilo, tanto en la toma de decisiones e implementación de las diferentes tareas urbanas, como en la gestión y generación de fuentes de trabajo alternativo para los sectores sociales más deprimidos.” (INADUR y MPI: 1992: 95)

En este documento, se alude a una participación tanto en la toma de decisiones como en la implementación, que incluye la ejecución de obras. Sin embargo, no se especifican experiencias concretas en relación a qué tipo de aspectos o problemas se involucró a la población durante el proceso mismo de la planificación.

Finalmente, el proceso participativo es planteado como parte de la propuesta, y considera la participación en la etapa de ejecución y evaluación de ésta.

¹⁶ El subrayado es nuestro

Plan de Desarrollo Sostenible de Ilo 2001-2015 (PDS)

El Plan de Desarrollo Sostenible considera como uno de los ejes importantes el Desarrollo Urbano Ambiental, plantea también los ejes de Desarrollo Social y Desarrollo Económico. Si bien, este Plan es de nivel provincial, cabe destacar que el 99 % de la población de la provincia es urbana y está concentrada en la ciudad de Ilo, por lo que el eje de Desarrollo Urbano Ambiental hace referencia al desarrollo de la ciudad.

La experiencia de participación para la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible de Ilo 2001 -2015 se habría dado en diversas etapas, habiéndose contado con una amplia participación, según se indica en el documento del Plan:

“Cerca de 2500 personas han participado, de una u otra forma, durante los últimos 6 meses de 1999 y a lo largo del año 2000; poniendo a Ilo en uno de sus momentos más altos de participación y dinamización del tejido social; de evaluación, reflexión y diseño de propuestas; de construcción de consensos y descentralización de la toma de decisiones de las últimas décadas.”
(Municipalidad Provincial de Ilo: 2001: 7). Se citan 13 eventos y 500 participantes
(Municipalidad Provincial de Ilo: 2001: 13).

En las páginas 12 y 13 del Plan, se describen cinco etapas en el proceso de formulación del plan, mencionándose la participación en las últimas etapas (III, IV y V etapa):

- I etapa:** Trabajo de consultores (encuestas, entrevistas y grupos focales). Primer informe sobre Diagnóstico.
- II etapa:** Con estos materiales se convocan los Talleres temáticos de socialización y propuestas: Desarrollo Económico, Social y Urbano Ambiental. Producto: informes finales de consultores con relatorías de los talleres, y trabajos de los ganadores de concursos de ensayos y dibujo: “Ilo, la Ciudad que Queremos”.
- III etapa:** Propuesta del Plan. Consulta a los grupos de trabajo y organización de Talleres sobre: Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible, Talleres de Líderes del Desarrollo y Negociación, Diseño de Políticas Municipales y Planeamiento Operativo.
- IV etapa:** Presentación y debate en torno a la segunda versión del PDS y su aprobación, en principio.

V etapa: Luego de presentada la segunda versión del PDS, en diciembre 1999, el Gobierno local impulsó un proceso participativo muy intenso a lo largo del año 2000, de difusión del PDS para que sean apropiados por los líderes y la ciudadanía. Instalación de Comités de Gestión como punto de partida de la construcción gradual del Consejo de Desarrollo.

La descripción de la metodología indica que:

“Si bien el proceso de planificación es continuo, las principales etapas han sido cinco (5): 1) la de sensibilización y organización, 2) diagnóstico, 3) propuesta, 4) presentación y consulta, 5) implantación para la ejecución del Plan y se ha previsto para lo posterior, el monitoreo y evaluación del cumplimiento del Plan y su correspondiente actualización.” (Municipalidad Provincial de Ilo: 2001: 9)

Las 5 etapas indicadas en la metodología no coinciden exactamente con lo descrito líneas arriba, aunque se puede entender que los Talleres de socialización y propuestas, serían parte de la sensibilización y organización; como base, para que posteriormente se haga la presentación y consulta de las propuestas a la población. El documento plantea que los procesos organizativos seguidos para la elaboración del Plan serían cuatro:

- El proceso técnico, que corresponde al trabajo de los consultores y funcionarios.
- El proceso participativo, que corresponde al involucramiento de los actores y organizaciones de la ciudad.
- El proceso político, que corresponde a la voluntad y proyectos políticos del alcalde, la municipalidad y actores locales.
- Y finalmente, el proceso de difusión.

Cabe mencionar que en el documento se precisaron algunas debilidades que tuvo el proceso participativo para la formulación del Plan:

- “El grado de involucramiento de los actores locales en el proceso del PDS ha sido muy heterogéneo, yendo desde actores muy comprometidos hasta otros casi marginales. Esto traba la cohesión social tan necesaria como soporte del desarrollo y la consistencia de la visión compartida de futuro y priorización de objetivos.

- El haber trabajado por dimensiones (económica, social y urbano-ambiental) posiblemente ha restado el necesario enfoque transversal del desarrollo con estos enfoques.
- No se ha impulsado ni trabajado con la misma intensidad y amplitud cada uno de los componentes de estos ejes, como por ejemplo, la articulación de Ilo con la Macroregión Sur. Hecho éste condicionado por la dificultad de cohesionar miradas e intereses todavía muy distantes de los alcaldes, líderes empresariales y otros actores de la Macroregión.
- El tipo de participación de las grandes y medianas empresas ha sido marginal. Este es el caso de SOUTHERN PERU y ENERSUR, cuya autoexclusión en parte del proceso a privado a éste contar con sus respectivos enfoques y sentar las bases para definir los términos de la construcción de alianzas claves entre los actores locales con estas empresas de importancia estratégica.

La metodología no ha logrado superar que algunos actores sociales, como las organizaciones vecinales, privilegien su interés en inversiones en obras físicas, subestimando la importancia de otro tipo de inversiones. Y que no pocos actores sociales sigan creyendo erróneamente que el presupuesto para financiar los proyectos del PDS deben ser aportados por la Municipalidad, no asumiéndose a plenitud aún el principio de corresponsabilidad.” (Municipalidad Provincial de Ilo: 2001: 14 y 15)

En la síntesis de la situación, el documento del plan hace referencia a Ilo como lugar de referencia respecto a **procesos participativos y sostenibles de desarrollo**, sin embargo, es un enunciado genérico, tal como se aprecia en el texto siguiente:

“Estos escenarios y procesos llevan a configurar una visión de futuro donde Ilo se destaca como espacio estratégico ventajosamente articulado en las dinámicas económicas, sociales y culturales de la macro región sur, operando como espacio de referencia por su capacidad de aportar lecciones y experiencias en la construcción de procesos participativos y sostenibles de desarrollo.” (Municipalidad Provincial de Ilo: 2001: 25)

Es importante mencionar que en el caso de Ilo, el desarrollo de la economía es altamente dependiente de factores externos, como bien se indica en el siguiente texto:

“El análisis de cada uno de los sectores más importantes de la economía de Ilo muestra escenarios donde se aprecia una alta dependencia de factores exógenos de alto riesgo para la economía local. Por ejemplo, el puerto depende de poder captar en mejores condiciones la carga pesada de Bolivia; pero también de decisiones económicas del gobierno central o de las grandes empresas; por lo cual, el anhelo de hacer de Ilo un puerto de segunda generación depende más de lo que decidan o hagan otros que de los propios ileños.” (Municipalidad Provincial de Ilo: 2001: 26 y 27)

Estas características de dependencia podrían disminuir el peso que tendría la participación en cuanto a los aportes al proceso participativo y sus resultados, que se expresarían en el desarrollo de la urbe.

En el texto se presenta de manera muy resumida el soporte que constituyó la existencia de movimientos políticos, organizaciones sindicales, y después de los 80 las organizaciones territoriales y de sobrevivencia (comedores populares, vaso de leche), pero que a la fecha de elaboración del plan se encuentran desarticuladas.

“Este protagonismo social tuvo inicialmente su soporte estratégico en los movimientos políticos, las organizaciones sindicales minera y pesquera durante los años 70 y 80 y, luego en las nuevas organizaciones territoriales y de sobrevivencia durante los años 90, sobresaliendo en éste último período el sacrificado y ético aporte conductor de las madres.” (Municipalidad Provincial de Ilo: 2001: 28)

“Resulta particularmente importante destacar que las tradicionales formas de organización de los actores locales se han desarticulado y no constituyen la base sobre la cual se pueda organizar el protagonismo ciudadano para responder a los nuevos y exigentes desafíos del escenario y del desarrollo.” (Municipalidad Provincial de Ilo: 2001: 29)

Finalmente, en el capítulo sobre Estado Situacional, el documento plantea la necesidad de evaluar las potencialidades y disposición socio cultural de las organizaciones e instituciones para consolidar la cultura participativa.

“La sociedad ileña reconoce que su organización y participación han hecho posible avanzar en el desarrollo de la ciudad en los últimos 20 años. Ello es el reconocimiento del papel que ha jugado su capital social y representa en sí misma una certeza de que en ella reposa en gran medida las posibilidades de dar un nuevo salto hacia el desarrollo futuro. De allí la importancia de evaluar el estado, las formas, los procesos y las potencialidades de sus organizaciones e instituciones como de su actitud y disposición socio cultural, para consolidar la cultura participativa.” (Municipalidad Provincial de Ilo: 2001: 35)

Plan Director de la ciudad de Ilo 2002 - 2010

Aunque el Plan de Desarrollo Sostenible de Ilo 2001-2015 y el Plan Director de la ciudad de Ilo al 2010 se formulan posteriormente al período de estudio, es importante destacar la continuidad de la dinámica participativa que se toma como referencia en éstos, y que se explicitan a diferencia de los anteriores.

Así, en la presentación del Plan Director de la Ciudad de Ilo al 2010, elaborado por INADUR y la Municipalidad Provincial de Ilo el año 2002, dice:

“Cabe señalar que el presente documento técnico es el producto final de un proceso de 02 años de trabajo conjunto entre la Entidad e INADUR, así como la activa participación de las instituciones públicas y privadas, actores económicos y sociales, y en general, a la comunidad ileña a través de las diferentes etapas y fases de ejecución del Proceso referido.” (INADUR y MPI: 2002)

En la introducción se menciona que:

“el objetivo primordial de este proceso fue, dentro de la práctica democrática y participativa que caracteriza al gobierno local de Ilo, lograr el mayor nivel de participación de los principales actores económicos y sociales locales, con la finalidad de compartir y concertar planteamientos y propuestas posibilitando la construcción progresiva de alianzas estratégicas con los principales actores locales en el marco de sendas visiones compartidas de desarrollo territorial y urbano.” (INADUR y MPI: 2002: 4)

4.3 REVISIÓN DE INDICADORES DE PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN

Los indicadores propuestos en relación a la variable de Participación Social en el proceso de planificación son:

- N° de espacios de participación durante el período de estudio
- N° de temas tratados en los espacios de participación social durante el período de estudio
- N° de temas en los que han aportado las ONGD durante el período de estudio

4.3.1 N° de espacios de participación durante el período de estudio

De la información revisada y las entrevistas realizadas se encuentra que, durante el período de estudio se conformaron espacios de participación diversos, tales como:

- a) La participación en los procesos de **formulación de los planes urbanos**. Los documentos de los planes no presentan de manera explícita la cantidad de reuniones y participantes, excepto en el Plan de Desarrollo Sostenible de Ilo 2001-2015 en el cual se menciona la participación aproximada de 2,500 personas durante el proceso.
- b) Las **asambleas populares** donde se trataba el tema de los presupuestos y coejecución de obras, las cuales se realizaban a nivel barrial; y en el caso de Pampa Inalámbrica, de manera masiva para acordar la priorización de proyectos y obras de infraestructura. Las decisiones tomadas colectivamente para priorizar proyectos y decidir en la ejecución presupuestal de la municipalidad, fueron la base para la formulación de la Ley marco del presupuesto participativo que años después el gobierno nacional aprobó¹⁷.
- c) La **participación de la Federación de Pueblos Jóvenes de Ilo** en las sesiones del Concejo Municipal y en el directorio de la empresa de agua SEDAILO.

¹⁷ A nivel mundial la primera experiencia de presupuesto participativo registrada fue la de la Alcaldía de Porto Alegre en Brasil, que en 1989 estaba gobernada por la izquierda, y a partir de 1991 se convierte en un proceso masivo. En el Perú, contando con el antecedente de la experiencia de Ilo, el 8 de agosto de 2003 se publica en el diario oficial El Peruano la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo. El objeto de la Ley es "... establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como la fiscalización de la gestión". Siendo su finalidad "... recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para considerarlos en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios, de modo que les permita alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible. Asimismo optimizar el uso de los recursos a través de un adecuado control social en las acciones públicas."

d) Las **comisiones técnicas** que se conformaron con participación de funcionarios municipales, técnicos de ONGD y representantes de la población, como parte de la Comisión Multisectorial de Medio Ambiente. Además de otras comisiones que se conformaron para diferentes fines.

e) Los **comités de gestión, o comités de obras**, que hacen posible la participación voluntaria de las familias en la construcción de su hábitat, teniendo como complemento el aporte que hacía la municipalidad dotando de asistencia técnica y materiales de construcción.

f) Las **movilizaciones en las calles** son otra forma de participar, se consideraba necesario para llamar la atención de las autoridades nacionales y a nivel internacional, principalmente para respaldar a las autoridades locales en la gestión de la mejora de la calidad del aire, por la contaminación producida por la Southern Perú Cooper Corporation.

4.3.2 N° de temas tratados en los espacios de participación social durante el período de estudio

En relación a este indicador podemos mencionar que los planes revisados dan cuenta de diversos temas que han sido tratados en los espacios de participación social durante el período de estudio, los cuales se presentan de manera resumida a continuación:

a) Visión, Diagnóstico y propuestas de desarrollo urbano en Ilo. Estos temas han sido tratados en los procesos de formulación de los Planes Urbanos.

b) Problemática de la ciudad y priorización de proyectos. Los diversos temas relacionados a problemas de la ciudad han sido tratados principalmente en el Concejo Municipal, donde participaba la Federación de Pueblos Jóvenes de Ilo, como ya se mencionó anteriormente.

c) Abastecimiento de agua. Temas tratados con la empresa de agua SEDAILO.

d) Co ejecución de obras. Temas de los Comités de gestión o comités de obras.

e) Recuperación Ambiental. Tema tratado en la Comisión Multisectorial de Medio Ambiente.

4.3.3 N° de temas en los que han aportado las ONGD durante el período de estudio

Respecto a la participación de las ONGD durante el período de estudio, ésta se dio en las etapas de formulación del Plan mencionadas en el ítem anterior, y también en el proceso de implementación, como se detalla a continuación:

- a) Co ejecución de obras. De acuerdo a las entrevistas realizadas¹⁸, las ONGD (LABOR, y CEOP ILO) aportaron en la ocupación de la zona de Pampa Inalámbrica, brindando capacitación para habitar la zona en condiciones saludables, conocer el uso adecuado de las letrinas, clorar el agua, entre otros. En algunos casos, también proporcionaban materiales para la construcción de sus letrinas.

- b) Recuperación ambiental. Cabe resaltar el rol de la ONGD Labor, ya que algunos de sus directivos pasaron a formar parte de la gestión municipal, y el equipo técnico de la ONGD trabajó el tema del medio ambiente, dando soporte a la Comisión Multisectorial conformada por la Municipalidad.

- c) También se reconoce su participación en las diversas comisiones que se conformaron para los temas relacionados a la problemática urbana y la gestión del desarrollo integral.

4.4 FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN URBANA

Algunos factores centrales que habrían contribuido a la participación en los procesos de planificación son:

- a) La voluntad política expresada por los alcaldes en el período de estudio. Esta voluntad se plasma en la convocatoria para la realización de las asambleas y reuniones de consulta, que no solo se ha realizado durante el proceso de formulación de los planes, sino en la ejecución de acciones vinculadas a la gestión misma para afrontar los problemas urbanos.

¹⁸ Entrevista a Juan Zúñiga Rodríguez, fue parte del equipo de LABOR durante el período de estudio. Actualmente es el Coordinador de la oficina de LABOR en Ilo. Entrevista a Sr. Willy Flores, ex dirigente de Pampa Inalámbrica.

- b) La existencia de un fuerte liderazgo sindical y vecinal. Citando a Balvín y Melgar (Balvín y Melgar: 2006: 160), en la década de los 60 la actividad agrícola fue desplazada por la actividades industriales y favorece “el crecimiento de un fuerte liderazgo sindical y la presencia de profesionales de diversas ramas que llegaron a Ilo a trabajar.”

“Se estableció como estrategia de gobierno la construcción de sujetos populares colectivos como aliados estratégicos para la gestión de la ciudad. Las organizaciones vecinales y funcionales, los sindicatos minero-metalúrgicos y el Frente de Defensa se constituyeron en agentes privilegiados. De otro lado, la elaboración del Plan Director permitió identificar los organismos públicos locales y regionales y sus respectivos papeles y competencias para impulsar el desarrollo de la ciudad.” (Balvín y Melgar: 2006: 37)

- c) La presencia de ONGD cuya labor estuvo orientada tanto al desarrollo de capacidades de líderes y participantes en el proceso, como al soporte técnico de las propuestas desde sus equipos profesionales.

A continuación, se presentan los hechos vinculados a cada uno de estos factores:

a) Voluntad política y creación de mecanismos de participación para la planificación y gestión del desarrollo urbano

Como ya se ha mencionado, además de la participación en la formulación de los planes urbanos, en Ilo se dieron procesos participativos para el tratamiento de los diversos temas relacionados con la planificación y gestión del desarrollo de la ciudad, como nos presentan Balvín y Melgar:

“Se esbozaron y construyeron mecanismos progresivos de incorporación y participación de los diversos actores locales (en especial del sector popular) en la gestión de la problemática urbano-ambiental. Estos mecanismos, si bien han obtenido mayor o menor grado de éxito y efectividad, han permitido transitar de posiciones reivindicativas hacia otras de tipo propositivo y de corresponsabilidad en la solución de los problemas. Algunos espacios de participación de los actores fueron los siguientes:

- Tratamiento de los presupuestos municipales en asambleas populares de los pueblos jóvenes y transferencia de recursos para la coejecución de obras de infraestructura comunal (acordadas en asamblea).
- Tratamiento del problema de la vivienda mediante la participación de la población en los procesos de saneamiento físico-legal y titulación de los pueblos jóvenes.
- Participación de dos representantes de la Federación de Pueblos Jóvenes en las sesiones de concejo con derecho a voz, y en el directorio de la empresa del agua (SEDAILO).
- Participación en las comisiones técnicas de la Comisión Multisectorial Permanente de Medio Ambiente para el seguimiento del Plan de Recuperación Ambiental.
- Participación en las comisiones técnicas derivadas del proceso de integración en la macrorregión sur, en particular en la Comisión de Integración, Desarrollo y Medio Ambiente (CIDMA).
- Participación en la cogestión de proyectos y obras de envergadura provincial.” (Balvín y Melgar: 2006: 38)
- “Al inicio, el proceso de selección de prioridades ambientales y actores involucrados se hizo en los espacios de agrupación de los líderes sociales, como el Frente de Defensa de los intereses del Pueblo de Ilo. La municipalidad recogió la plataforma del Frente y la hizo suya. El proceso de aceptación de la selección de prioridades se hizo sobre la base de la información técnica incluida en los distintos diagnósticos, elaborados de manera participativa o por los grupos técnicos. La selección de prioridades fue sometida a la discusión en espacios de concertación o asambleas populares. En los espacios de concertación se buscó el consenso de los actores; fue así como, por ejemplo, se dio paso al Primer Plan de Recuperación Ambiental. En este sentido, el Estado, la empresa Southern y la población de Ilo, representada por su alcalde, aprobaron el informe final por consenso. Esta aprobación fue validada en una asamblea popular, lo que permitió neutralizar los conflictos entre la empresa y la población.” (Balvín y Melgar: 2006: 41)
- A través de la constitución de la Comisión Técnica Multisectorial se definieron los temas prioritarios y se aprobó un informe por consenso. Las metodologías utilizadas para clarificar temas prioritarios fueron: las visitas de campo, el árbol de problemas y los foros de debate. Las prioridades fueron clarificadas por los

actores locales en la acción colectiva y en el marco de un proceso participativo de toma de decisiones que involucró progresivamente a una gran variedad de actores. La lucha por el agua (1980-1983) y contra la contaminación del aire (de 1980 a la fecha) fueron los primeros problemas enfrentados por la comunidad local, bajo el lema “Agua sí, humos no”.” (Balvín y Melgar: 2006: 43)

Cabe destacar la cronología de los espacios de participación promovidos por la gestión municipal, que citan Balvín y Melgar (Balvín y Melgar: 2006: 172):

- El funcionamiento de los Comités de obras (1984-1988) para la co ejecución de obras de infraestructura comunal. Estos se convierten posteriormente en los comités de mejoramiento del hábitat urbano.
- La participación de dos representantes de la Federación de Pueblos Jóvenes en las sesiones de concejo, con derecho a voz, y en el directorio de la empresa del agua (SEDAILO), se da en el período 1989-1996.
- Participación en las comisiones técnicas de la Comisión Multisectorial Permanente de Medio Ambiente, para el seguimiento del plan de recuperación de los efectos de la contaminación ambiental generada por la Southern Perú Copper Corporation y de las actividades urbano-domésticas (1988-1992).
- Participación en las comisiones, talleres y eventos de los diversos procesos de planificación (en todos estos casos, se ha involucrado a expertos locales):
 - Plan Director (1984)
 - Plan de Desarrollo Integral de Ilo (1991- 1992)
 - Plan de Gestión Ambiental (1994)
 - Plan de Desarrollo de la Zona de Expansión Urbana Pampa Inalámbrica (1995)
 - Plan de Gestión Ambiental (1999), Plan de Desarrollo Sostenible de Ilo (2000)
 - Proyecto «Agenda XXI en Casa» (PROMUVI, 1998-2000).
- Participación en la cogestión de proyectos y obras de envergadura provincial:
 - Malecón Intermedio (1988-1998)
 - Proyecto de Forestación (Federación de Pueblos Jóvenes, Municipalidad Provincial de Ilo, Labor, 1991-1996)
 - Programa de Forestación Municipal (1998-1999)

- Obras de mejoramiento del hábitat popular a través de los Comités de Gestión del Hábitat (1991-2002). Según Vargas (Vargas: 1997: 29) "... a mediados de 1997 existían 250 comités de gestión de obras, de los cuales estaban activos entre 60 a 80, ya que el resto o bien habían decaído en su motivación o ya habían cumplido sus objetivos."

Continuidad de algunos mecanismos de participación

Después del período de estudio (1980-1995) hasta la gestión de Ernesto Herrera (que culmina el año 2000) se mantiene la política de promover la participación; después del año 2000 los espacios de participación empiezan a disminuir; sin embargo, algunos como el presupuesto participativo, la comisión multisectorial de medio ambiente, los programas municipales de vivienda y los comités de obras se mantienen hasta la actualidad evidenciando el impacto de la política de planificación participativa, implementada durante el período de estudio.

Mario Villavicencio¹⁹ nos dice que al año 2005, había un alto porcentaje de organizaciones vecinales (más del 50%) que no tenían su Junta Directiva vigente, es decir, que no habían renovado sus dirigentes al finalizar el período de gestión. Es así que había bajos niveles de representación y por tanto poca asistencia a las asambleas. La elección de delegados en los barrios para el presupuesto participativo se realizaba con la asistencia de 5% de la población y en algunos casos 30%. (Villavicencio: 2006: 6)

De los 8 comités de gestión del desarrollo relacionados con el Plan de Desarrollo Sostenible 2001- 2015 en los temas de Turismo, PYMES, Agro negocios, Pesca, Educación, Salud, Organizaciones sociales y Pampa Inalámbrica, no todos estaban en funcionamiento, algunos habían dejado de reunirse y no realizaban ninguna acción. Al año 2006 había un registro de cerca de 100 Comités de gestión de obras (práctica originada en los años 90 para involucrar a los pobladores en la solución de sus problemas de servicios básicos, recreación, vías de transporte, entre otros), sin embargo, solamente 50 estaban activos. El resto dejó de funcionar, Villavicencio atribuye esto a la falta de asesoría y de orientación respecto a su rol y las reglas para su organización y funcionamiento.

¹⁹ Entrevista a Mario Villavicencio, funcionario municipal que fue Promotor social durante el período de estudio. En los últimos años ha trabajado en la oficina de Participación Vecinal, y actualmente es asistente administrativo de la Gerencia de Planeamiento Estratégico.

La Mesa de diálogo de transportes se instala el año 2005, para buscar acuerdos y solucionar la problemática del transporte agudizado en el último trimestre del 2005 debido a la alza del combustible. Estuvo integrada por seis (06) representantes de las empresas de transportes, seis (06) representantes de la sociedad civil y seis (06) representantes de la Municipalidad Provincial de Ilo. Para el trabajo de la mesa se han organizado varias subcomisiones (tarifas, ética y plan regulador de rutas). Este espacio surgió de manera temporal para atender una problemática específica del transporte urbano. (Villavicencio: 2006: 12)

Una de las instancias de participación que tuvo mayor presencia en la ciudad, fue la Comisión Multisectorial de Medio Ambiente, que a pesar del tiempo transcurrido, continúa funcionando aunque ha variado el nombre y la composición. A continuación presentamos una breve reseña:

- La movilización ciudadana, como mecanismo de participación se expresó el año 1988 exigiendo al Gobierno la solución a los problemas ambientales de la ciudad. En este marco, en 1989 se firmó por consenso el Informe final de la Comisión Técnica Multisectorial.
- Posteriormente, como continuación de la Comisión Multisectorial mencionada líneas arriba, se estableció la participación en el Comité de Manejo Ambiental que se formó con 21 instituciones locales, para el seguimiento al cumplimiento del Plan de Gestión Ambiental y la cogestión de proyectos ambientales como el Proyecto de Calidad de Aire (1995-2004). El comité cuenta con un equipo técnico que facilita la toma de decisiones.
- El año 2005 se conforma la mesa de diálogo de medio ambiente, integrado por tres (03) representantes del gobierno regional, tres (03) representantes de los gobiernos locales de la Provincia de Ilo, tres (03) representantes de la sociedad civil, tres (03) representantes de la empresa Southern Perú y tres (03) representantes del Ministerio de Energía y Minas. El objetivo principal de esta mesa era crear mayor confianza en la inversión minera, velando por el cumplimiento del PAMA (Programa de Adecuación Medio Ambiental). (Villavicencio: 2006: 12)

Actualmente, funciona la Comisión Ambiental Municipal conformada por 59 representantes de 33 instituciones, de las cuales 14 son del sector privado y el resto

son instituciones públicas²⁰. Esto evidencia la continuidad de la política de participación en relación a esta problemática. Ver cuadro a continuación.

Cuadro N°8 Integrantes de la Comisión Ambiental Municipal. Año 2011

N°	INSTITUCIONES	REPRESENTANTES
1	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ILO	2
2	MINISTERIO DEL AMBIENTE	1
3	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PACOCHA	2
4	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ALGARROBAL	2
5	UGEL ILO	2
6	IMARPE ILO	2
7	DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SALUD AMBIENTAL	2
8	DIRECCIÓN REGIONAL DE TRANSPORTES	2
9	DIRECCIÓN REGIONAL DE PRODUCCIÓN	2
10	DIRECCIÓN REGIONAL DE AGRICULTURA	2
11	ENERSUR	2
12	EPS ILO	2
13	CETICOS ILO	2
14	SENAMHI	2
15	FISCAL PROVINCIAL ESP. PREVENCIÓN DEL DELITO	2
16	POLICÍA DE PROTECCIÓN DEL AMBIENTE ILO	2
17	DIRECCIÓN GRAL. FORESTAL Y FAUNA SILVESTRE	1
18	UNIVERSIDAD NACIONAL DE MOQUEGUA	2
19	SERNANP RNSIIPG	1
20	COMISIÓN SANEAMIENTO SALUBRIDAD -MPI	2
21	SPCC	2
22	MINERA ANGLO AMERICAN QUELLAVECO	2
23	AUSTRAL GROUP S.A.	1
24	TASA ILO	2
25	PESQUERA RUBI S.A.	2
26	COPEINCA	1
27	CÁMARA DE COMERCIO E INDUSTRIAS DE ILO	2
28	COLEGIO MÉDICO DEL PERÚ	2
29	UNIVERSIDAD PRIVADA JOSÉ C. MARIÁTEGUI	2
30	COMISIÓN DE REGANTES DEL VALLE DE ILO	1
31	ASOCIACIÓN CIVIL LABOR	2
32	ASOCIACIÓN NACIONAL DE PERIODISTAS	1
33	SINDICATO ÚNICO DE PESCADORES ARTESANALES BUZOS CIVILES DEL PUERTO DE ILO	2
	TOTAL	59

Fuente: Municipalidad Provincial de Ilo. 2011

²⁰ Entrevista a Ing. Química Fiorella Calle de la Comisión Ambiental Municipal de Ilo. Marzo 2011

b) Liderazgo vecinal y participación en la planificación de la expansión urbana

De las entrevistas realizadas a ex dirigentes de Pampa Inalámbrica, tenemos algunos testimonios sobre la participación de las organizaciones sociales en la planificación urbana, principalmente en los Programas Municipales de Vivienda (PROMUVI):

“La propuesta del PROMUVI nació de la municipalidad, fue una época chévere, se inscribieron aproximadamente 1,000 personas, en respuesta a la convocatoria que se realizó por la radio. Luego se hizo una evaluación y se eligieron a 300 personas. La evaluación de los postulantes estaba a cargo de una asistente social, que aplicaba una entrevista socio económica y los beneficiarios que cumplían los requisitos eran aceptados y se publicaba la relación oficial. La experiencia fue muy buena, se trabajaba de manera ordenada, se hicieron silos, luego se pasaba lista en las reuniones asegurando que todos participen. Levantaron sus cuartos con esteras y empezaron a habitar en el PROMUVI. ”²¹

Según el señor Flores, la municipalidad exigía vivir en el lugar, los beneficiarios aportaban con cuotas económicas. La municipalidad daba asistencia técnica para demarcar las manzanas y lotes. Se trabajaba de manera muy unida, consiguieron la donación de piletas públicas. El asentamiento Siglo XXI (PROMUVI II) era un ejemplo para los demás asentamientos. Actualmente se siguen creando PROMUVIs (Programas Municipales de Vivienda), pero ya no se organiza de manera planificada como ocurrió con los primeros PROMUVI, después del PROMUVI III llamado Nuevo Ilo, el proceso ha sido cada vez más desordenado.

Menciona que la gente primero invade los terrenos en la Pampa y después la municipalidad inicia el registro, pero no se avanza con la entrega de los terrenos porque se inicia recién el trámite de solicitarlos a Bienes Nacionales, y no siempre los que invaden cumplen con las condiciones de vivencia, y del trabajo organizado con sus vecinos.

Cuando se inició el PROMUVI Siglo XXI se reunían todas las familias, aproximadamente 320. Recibían capacitación para hacer sus silos, recibían charlas sobre higiene y el tema medio ambiental. Pero no tenían mucha información ni participación sobre otros temas. Las reuniones y asambleas eran para realizar propuestas para la construcción de su local

²¹ Entrevista a Willy Flores. Marzo 2011

comunal, comedor popular, losas deportivas. Todavía no se hacían parques porque carecían de redes de abastecimiento de agua. Con apoyo de FONCODES construyeron su losa. Después se han ido haciendo jardines, plazas, pistas y ahora están construyendo las veredas.

“A veces se generaban discusiones, y no se ponían de acuerdo fácilmente. Se invertía bastante tiempo en esto, por eso se hacían reuniones permanentemente. Las asambleas eran semanales y se realizaban en la losa deportiva, el alcalde y su equipo técnico y dialogaban sobre los trabajos a realizar. Después las reuniones fueron haciéndose más esporádicas, cada 15 días, y cada mes, cuando ya tenían servicios las reuniones eran cada 6 meses para ver los avances en las obras de habilitación y otras que estaban pendientes. Con las gestiones municipales posteriores a la de Ernesto Herrera no había el mismo diálogo. Ernesto sabía cómo tratar a la gente, conversaba y sabía escuchar.”²²

Los ex dirigentes entrevistados recuerdan y valoran la planificación, y la promoción de la organización vecinal que se logró por la apertura de espacios de participación. Mencionan la defensa de los terrenos destinados a equipamiento urbano en la Pampa Inalámbrica, ante posibles invasores, ya que consideran que se ha planificado para el futuro, y han visto cómo las obras se van ejecutando y con los años van mejorando.

El equipo técnico estaba conformado por un arquitecto que se encargaba de la planificación y trazado del diseño urbano, no había un sociólogo para promover una mayor participación, que indicara cómo participar pero también que se reconociera como un derecho.

En los PROMUVI había gente de diferentes culturas, diferentes experiencias, habían personas más propensas al diálogo que otras, sin conocer realmente lo importante que era la participación. Había gente que se exaltaba, gritaba, otros eran profesores, habían temas de discusión, como por ejemplo, que se tenía que demostrar vivencia (esto era muy duro por las condiciones en que se asentaba la población, sin servicios básicos). Posteriormente, algunos han vendido sus casas y se han mudado. El Comité de Gestión Ambiental trabajaba de manera específica ese tema, los demás no conocían tanto.

²² Entrevista a Willy Flores. Marzo 2011

Antonio Quico recuerda que:

“... con el primer Plan Director de Ilo el año 1984 se inicia la discusión sobre los lugares posibles para orientar la expansión urbana de Ilo. Habían tres alternativas: Pampa Inalámbrica, Cata Catas y Ciudad Nueva. En el Plan de Gobierno de Ernesto Herrera estaba la entrega de lotes de vivienda en zonas adecuadas, evitando la ocupación espontánea en zonas poco accesibles y costosas de habilitar como eran las laderas de los cerros cercanos a la ciudad que habían empezado a ocuparse. El proceso espontáneo requería de mucho esfuerzo por parte de las familias que carecían de recursos y tenían que elaborar sus planos, trazar las manzanas y lotes para construir su hábitat a un costo muy alto.

Cuando fue alcalde Julio Díaz Palacios, destacaba la forma como solucionaba los problemas, atendía a los vecinos conjuntamente con el funcionario responsable y escuchaba con paciencia las demandas o reclamos que se hacían. En la reunión le solicitaba un plazo al funcionario y luego de ello, dejaba que trabajen en la solución al problema o problemas planteados. Lo importante es la conjunción de las tres partes que son importantes para dar solución a los problemas vecinales, la parte política, la parte técnica y la parte social.”²³

El año 1989 se inicia la ocupación en Pampa Inalámbrica, y según el arquitecto Quico, hubo que persuadir a la gente para que evite seguir ocupando las laderas del cerro, y que optara por una ocupación planificada y con el apoyo del gobierno local, a través de Programas Municipales de Vivienda. Se realizaban asambleas con amplia participación vecinal durante todo el proceso, asistía el alcalde y su equipo de regidores y funcionarios.

Los PROMUVI I y II fueron las primeras experiencias y era una tarea muy complicada, principalmente porque se trataba de grupos heterogéneos con diferentes necesidades, idiosincrasia y cultura. Indica que se mezclaron maestros, pescadores, solteros, y a veces “era un pandemonio”. El equipo técnico base estaba constituido por un sociólogo, un economista, y un arquitecto.

En el caso de los solteros, se consideraba que había mucho riesgo, pues cuando se emparejan llegan a tener dos lotes, consiguen trabajo en diferentes lugares y finalmente

²³ Entrevista al arquitecto Antonio Quico. Marzo 2011

se mudan quedando lotes en abandono. Actualmente, se estima que el 30% de lotes en la Pampa Inalámbrica estaría en condición de abandono. El entrevistado considera que si se hubiera considerado agrupar personas con mayores cosas en común hubiera sido menos complejo, ya que al tener una situación más homogénea hubiera habido mejores condiciones para trazarse objetivos comunes y hacer esfuerzos para tener logros en menor tiempo. Sin embargo, el alcalde Herrera no quiso optar por esto, sino que prefería que los grupos fueran heterogéneos. Este hecho posiblemente influyó para que no se promueva la continuidad de la organización, ya que solo era útil hasta que se tenían los servicios básicos.

El trabajo comunal era obligatorio, se promovía a partir de un sistema de puntaje que permitía elaborar un ranking en función a éste, con lo cual se premiaba a los primeros para que escojan el lote que preferían. Los puntos se sumaban considerando un reglamento que especificaba los puntajes para el apoyo de mano de obra, materiales, y cumplimiento de plazos en los trabajos de habilitación (limpieza y trazado de lotes en el terreno, construcción de silos, etc.).

En los primeros PROMUVI, los beneficiarios pagaban por el terreno, que era del gobierno local, con ese dinero se entregó una bloquetera, pero funcionó por poco tiempo, ya que no se trabajó de manera empresarial.

El equipo técnico se instaló en la Pampa Inalámbrica, a las personas entrevistadas, eso les parece que fue clave, ya que se generaba un contacto diario con la gente y hacían que la asistencia técnica funcionara. La gente se ilusionó y trabajaba para contar con su vivienda. Al principio el tema central fue el agua. Sobre ese tema y las alternativas e información sobre el avance del proyecto y el plazo para la ejecución de las obras fue tema de discusión y propuestas permanentes de parte de los dirigentes en las asambleas masivas que se realizaban, al inicio semanalmente, posteriormente el tiempo se fue espaciando cada 15 días, o una vez al mes, según iban solucionándose los problemas.



Año 1993 – La Agencia Municipal de Ilo construida en la Pampa Inalámbrica para dar asesoría técnica a los beneficiarios de los Programas Municipales de Vivienda.



Año 1993 – Programa Municipal de Vivienda en la Pampa Inalámbrica.

Cuando los recursos eran escasos había mayor interés en participar. En un escenario de pocos recursos la gestión participativa tenía mayor acogida, era más apreciado. Cuando el alcalde informaba sobre los recursos que contaba la municipalidad, se planteaba el aporte de los beneficiarios de la Pampa Inalámbrica.

Sobre las características de la participación en la formulación de los planes, y en los procesos de toma de decisiones, Ernesto Herrera Becerra alcalde de Ilo en el período de

estudio, nos dice que durante su gestión había reuniones con los dirigentes y también con la población en asambleas donde había una participación muy amplia:

“... era agotador, habían reuniones y asambleas donde teníamos que estar con todo el equipo técnico y los funcionarios responsables para atender las consultas y las demandas que hacía la gente. Pero valía la pena porque veíamos que participaban y se les explicaba si había demoras en los trámites para el saneamiento legal de los terrenos, el abastecimiento de agua y otros problemas. La gente aprendía que se podían solucionar los problemas dialogando, se fijaban plazos. Habían asambleas cada quince días o al mes, participaban de 2,000 hasta 4,000 personas”.

Otras asambleas se realizaban con 300 a 400 personas, y había mucha motivación ya que se carecía de servicios básicos y estaban en la etapa inicial de ocupación del suelo, construyendo progresivamente sus viviendas. El gobierno local entregaba una radio a los dirigentes para que haya una comunicación permanente y para que se organicen las reuniones informativas, y aquellas en las que tenían que tomarse decisiones que afectaban a todos.

En un escenario de desgaste político, al final de su tercera gestión (período de gestión 1996-1998), Ernesto Herrera plantea el presupuesto participativo. Posteriormente, cuando llega a ser congresista se hace Ley. Con la Ley del Canon (Ley N° 27506), promulgada en julio del 2001 y su reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo N° 005- 2002-EF el 6 de enero del 2002, se incrementan los recursos de la Municipalidad Provincial de Ilo; lo que hace posible que la municipalidad continúe gestionando obras de infraestructura para la ciudad.

El año 2003 se elige un nuevo alcalde que no pertenecía al grupo político que estuvo en la gestión durante 7 períodos consecutivos (los períodos eran de 3 años, lo que suma un total de 21 años). Con el incremento de recursos municipales se hizo posible ejecutar mayor cantidad de obras, la opción del nuevo alcalde fue ejecutar las obras por administración directa, dando trabajo a 10,000 a 15,000 personas durante su gestión y utilizando esto como medio para contar con una base social que ayudaría a que se mantenga en el poder²⁴. Esto influyó en la ejecución de pequeñas obras en toda la

²⁴ Fuente: entrevistas a Antonio Quico, Juan Zúñiga. Marzo 2011

ciudad, postergando los grandes proyectos para mejorar el abastecimiento de agua, la planificación para la futura actividad de petroquímica, entre otros.



Año 2010 – La Agencia Municipal construida en Pampa Inalámbrica continua en la zona brindando algunos servicios.



Año 2010 – PROMUVI recientemente creado en Pampa Inalámbrica

En este contexto, se observa que si bien el gobierno local ha continuado invirtiendo en los espacios públicos en Ilo, el funcionamiento de los Comités de Gestión se ha limitado a los nuevos asentamientos que siguen ocupando la Pampa Inalámbrica, como parte del proceso de expansión urbana. Este proceso se destaca por la continuidad de los Programas Municipales de Vivienda, donde continúa un espacio de cogestión, cuenta con un reglamento y la población aporta con su mano de obra y/o recursos económicos, aunque con menor liderazgo, siendo la municipalidad quien asume gran parte de la gestión.

c) Participación de ONGD

La participación de las empresas e instituciones de Ilo, es apenas mencionada en algunos de los documentos revisados. Las personas entrevistadas mencionan más bien, la poca participación de la empresa en los procesos de planificación.

Respecto a las ONGD el arquitecto Quico nos dice: “eran pequeñas y participaban más en el tema ambiental. Dieron algún apoyo en la Pampa Inalámbrica, pero fue poco en relación al aporte del gobierno local y de los propios beneficiarios.” Balvín y Melgar (Balvín y Melgar: 2006: 171), mencionan que para la elaboración del Plan de Desarrollo Integral de Ilo (1991):

“... se incluye tanto a las instituciones públicas como a los gremios empresariales (armadores, asociación de pequeños y medianos empresarios, Cámara de Comercio, etc.). Se formaron comisiones por áreas temáticas, cuyo encargo fue la elaboración de sus árboles de problemas, en el marco de un debate amplio sobre los problemas urbanos, ambientales y de desarrollo regional.”

“Las ONGD y la Iglesia local sensibilizaron a la población sobre los problemas ambientales más sentidos, como el agua y la contaminación atmosférica, mostrándoles sus derechos a tener un medio ambiente sano. Luego la población reclamó a sus autoridades locales, quienes asumieron su lucha y transmitieron los pedidos a los tomadores de decisiones del más alto nivel. El gobierno local se convirtió en aliado de la población.”

La relación con la empresa de Southern Perú Cooper Corporation (SPCC) fue modificándose en los distintos períodos de la gestión municipal, los primeros años la relación era conflictiva ante las demandas referidas a la ausencia de manejo ambiental de parte de la empresa, los problemas del cruce del tren que transportaba los minerales a la refinería, atravesando la ciudad, la contaminación del aire y otros.

En un segundo momento, cuando se presentó la denuncia ante la Corte Internacional de La Haya por el problema ambiental la relación se tornó más complicada. Finalmente, la empresa ha tenido que ceder y llegar a acuerdos para la disminución de la contaminación aunque todavía persisten problemas, como es el tema de los pasivos ambientales.

4.5 APORTES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

- El Plan de Desarrollo Sostenible (PDS) considera que una de las debilidades en su formulación, es que han habido actores sociales muy comprometidos, y otros “casi marginales”, lo que no da consistencia a la visión compartida de futuro. Asimismo, menciona que algunos actores sociales, como las organizaciones vecinales privilegian su interés en inversiones en obras físicas. La ausencia de conocimientos sobre temas de mayor amplitud y complejidad, inciden en el predominio de la presentación de demandas que expresan los problemas “inmediatos” o de corto plazo que afectan de manera más directa a la población, esto es en la etapa del diagnóstico. Y por tanto, limita también la capacidad de propuesta, que no se ubica en un contexto mayor, sino más bien barrial.

Es decir, el aporte de las organizaciones sociales estaría limitado a una mirada “localista”, sin llegar a plantear propuestas y proyectos de mayor magnitud en un escenario de oportunidades que se presentan en la ciudad de Ilo, dadas sus características particulares con relación a su ubicación estratégica y los grandes proyectos relacionados a la Zona Franca Industrial, Bolivia Mar, entre otros.

- En el Plan de 1984 la primera etapa de su formulación comprende la revisión del Marco Regional, sin embargo en esta etapa no se ha incluido la participación de los actores involucrados. Cabe decir, que el marco más amplio en el cual se plantean las propuestas de desarrollo urbano no han sido presentadas ni discutidas de manera participativa, privilegiándose las etapas de diagnóstico y propuestas. Esto puede sustentar, las limitaciones de la participación en la formulación de propuestas o proyectos de mayor alcance (de mediano y largo plazo).
- La necesidad de contar con un documento Plan en un tiempo no mayor a 4 ó 5 meses, así como el tiempo de contratación del equipo técnico que se encarga de la formulación del plan inciden en el tiempo que se invierte en los procesos participativos. Es decir, que el proceso de participación requiere momentos para que la población y sus representantes conozcan la problemática urbana no solamente la de su barrio, así como para la comprensión y análisis de alternativas

con sustento técnico, lo que requiere un tiempo que no siempre se considera durante el período que se llevan a cabo los procesos de formulación del plan.

- En el PDS se hace mención al trabajo de 7 consultores en la etapa de diagnóstico; sin embargo, no se conoce la cantidad de promotores que facilitaron los procesos de convocatoria, facilitación de talleres y otros, para dimensionar el esfuerzo de convocatoria y preparación de condiciones para la participación. Esto es importante, ya que existe relación entre el tamaño y experiencia del equipo promotor, con la calidad de los aportes a lograr con la participación social.

Un equipo promotor debe tener como misión realizar una labor de difusión en el ámbito de intervención del plan, y llegar a los diferentes sectores de la población, para dar a conocer alternativas y propuestas de desarrollo urbano, así como facilitar talleres que permitan el análisis y el diálogo a partir de los intereses de los grupos sociales, incluyendo a los que tienen mayores necesidades y requieren espacios para expresar sus demandas. Este esfuerzo de preparación de condiciones para la participación, permite obtener mayores aportes de la población y sus representantes, que son informados y realizan un ejercicio de análisis de las diversas alternativas y propuestas para el desarrollo urbano.

- El equipo técnico contratado para la formulación del plan, no tiene el encargo de garantizar la participación en cada etapa, ya que esto depende de la voluntad política y por tanto, se expresa en la mayor o menor inversión (de tiempo, de recursos humanos y financieros) para promover la participación. La generalidad con que se indica la importancia y “necesidad” de participación no lo hace de carácter “obligatorio”.
- La realización de los talleres, como espacios de diálogo donde se canalizan las preocupaciones y propuestas de los participantes es parte del proceso participativo en la formulación del plan. Se hace un registro de los participantes, cuyo uso es temporal y principalmente para fines administrativos (justificar el uso de recursos del estado), sin embargo, no se hace un análisis de la representatividad o de las ausencias, o éste no se toma en cuenta para considerar la pertinencia de otra convocatoria que garantice esta representatividad.

El tema de la representatividad tendría relación con los aportes, en tanto que éstos se enriquecen porque se concilian las propuestas “individuales” en función de los intereses “comunes” de las organizaciones e instituciones participantes. La participación representativa garantizaría así una mayor riqueza de los aportes, ya que en un espacio de participación, donde se presentan propuestas con diferentes intereses particulares se discute, y analiza hasta que se encuentre la “conveniencia” de todos los representados.

- La Planificación Participativa así como otros procesos que involucran la participación, son procesos que como tales, tienen sus fortalezas y debilidades. Es una “manera de hacer las cosas” que se ha tratado de institucionalizar, y que es permanente objeto de crítica y análisis, y en muchos casos de “desvalorización”, principalmente cuando se vincula con los “resultados” de dicho proceso. Sin embargo, la planificación participativa tiene la ventaja de generar cambios y modificaciones que debieran “optimizar los resultados” y por tanto, es importante revisar permanentemente las metodologías con las que se ha venido trabajando, así como su adecuación a la realidad en la que se interviene, buscando además que el proceso no se limite a la formulación del documento del Plan, sino al proceso de gestión de las acciones como parte de un proceso continuo de planificación participativa del desarrollo, que haga viable los momentos de evaluación y retroalimentación del documento del Plan.
- Dado el tiempo transcurrido desde el período de estudio a la fecha, las personas entrevistadas sobre el caso de Ilo, no han podido dar respuesta a preguntas específicas sobre cada Plan (muchos no recuerdan la diferencia entre un proceso de planificación y otro), y menos aún respecto a las etapas de los procesos de formulación de los planes. Sin embargo, se reconoce la importancia de los espacios de diálogo y la información que la municipalidad presentaba en estos espacios donde se discutían alternativas y propuestas, así como se tomaban decisiones para el mejoramiento barrial y de la ciudad.

Se ha constatado que ha quedado huella en algunas personas que son parte de la generación que participó de la experiencia, principalmente de los que fueron autoridades y/o líderes de las organizaciones sociales participantes; sin embargo, habría que indagar si la nueva generación de autoridades y líderes toma en

cuenta la experiencia vivida y cómo se valora. Se ha encontrado que hay continuidad de algunas de las políticas de esa experiencia, como son la continuidad de una comisión mixta que ve el tema ambiental, con participación de Estado y sociedad civil; y la continuidad de los programas municipales de vivienda que mantienen una metodología participativa, aunque con algunos cambios en el proceso, como se indica en el cuadro N° 20 que muestra las modificaciones del Reglamento en el período 2001 al 2008.

- El aporte de las ONGD es significativo, considerando el nivel de especialización respecto al tema ambiental y las acciones de promoción de la participación social complementando la labor realizada por la municipalidad. Sin embargo, estos aportes no se visibilizan en los documentos de los planes, que se redactan priorizando los contenidos de carácter técnico sin que se evidencie la complejidad real del proceso social que se ha seguido.

CAPÍTULO V. INCIDENCIA DEL PROCESO PARTICIPATIVO EN LOS RESULTADOS DE LA PLANIFICACIÓN: MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA URBANA. ANÁLISIS DESCRIPTIVO E INFERENCIAL

En el presente capítulo se realiza un análisis de los cambios observados en la ciudad como resultado de la Participación Social en el proceso de planificación; es decir, se busca responder una de las interrogantes planteadas en el presente estudio: ¿Por qué se considera que la planificación urbana con participación ciudadana, contribuye significativamente a mejorar los espacios urbanos, el saneamiento básico y el medio ambiente?. A continuación se presentan los indicadores de participación en planificación urbana que serán analizados en el presente capítulo, respecto a su incidencia en los indicadores de calidad de vida urbana.

En primer lugar se analizará la incidencia de los espacios de participación en cada uno de los indicadores calidad de vida (ver ítem 5.1)

INDICADORES DE PARTICIPACIÓN EN PLANIFICACIÓN URBANA

(variable independiente)

Nº de espacios de participación durante el período de estudio

Nº de temas tratados en los espacios de participación durante el período de estudio

Nº de temas en los que han aportado las ONGD durante el período de estudio

INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA URBANA

(variable dependiente)

M2 de área verde por habitante

% de población que cuenta con servicios de agua

% de población que cuenta con servicios de desagüe

Líderes sociales con conocimiento sobre temas de medio ambiente

En segundo lugar, se analizará la incidencia de los temas tratados en estos espacios y su relación con los indicadores de calidad de vida (ver ítem 5.2). Y finalmente, se analizarán los temas en los que han aportado las ONGD durante el período de estudio y que han incidido en los indicadores de calidad de vida (ver ítem 5.3).

5.1 ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN Y SU INCIDENCIA EN EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA

Los espacios de participación que se generaron durante el período de estudio han sido de varios tipos y se han presentado en diferentes etapas del proceso de planificación, como ya se ha mencionado. De estos espacios, los que han tenido una relación directa con el mejoramiento de la calidad de vida que se observa en la ciudad, se destacan aquellos de carácter representativo y permanente durante el período de estudio como es la participación de:

- la Federación de Pueblos Jóvenes de Ilo en las sesiones del Concejo Municipal y en el directorio de la empresa de agua;
- la participación en las comisiones técnicas y en los comités de gestión que se relacionaban con las obras de mejoramiento barrial;
- y la participación en la Comisión Técnica Multisectorial de Medio Ambiente.

A continuación se analiza la relación entre los espacios de participación y el incremento de áreas verdes en la ciudad, con el incremento de los servicios de agua y desagüe y la relación con el conocimiento adquirido por los líderes sociales sobre temas de medio ambiente.

a) Espacios de participación y Áreas verdes para la ciudad

En el Plan Director de Ilo 1984-1993 se indica que la ciudad de Ilo cuenta al año 1983 con un total de 19.1 has. destinadas al equipamiento recreativo, que incluyen Campos deportivos mayores, Campos deportivos menores y Parques de Sector, habiéndose considerado dentro de esta clasificación, la Plaza de Armas de Pacocha, la Plaza de Armas de Ilo y los parques de Alto Ilo y Garibaldi. Con excepción del área destinada a parque en Alto Ilo, las demás presentan cierto grado de tratamiento ocupando un área total de 2.70 has. Respecto a los parques de barrio se indica que en la actualidad son simples áreas libres, pero que son posible de implementar para el uso de la población de un barrio. El área total que ocupan es de 3.61 has.(INADUR y MPI: 1984: 100 y 101). En base a esta información, se estima que al año 1993 se han implementado los parques de barrio, haciendo un total de 254,100 m².

Citando a Balvín y Melgar:

“Entre los años 1981-1999 se incrementaron las áreas verdes hasta en 9,72 hectáreas. Además, se crearon 29 hectáreas de bosques de protección. ... Los «comités de gestión de obras» ejecutaron trabajos de mejoramiento del hábitat urbano con la participación de los vecinos, quienes participaron en la dirección del sistema de gestión además de aportar con combustible, materiales y mano de obra no calificada. Con este sistema se han pavimentado 180 calles, se han plantado 10.000 árboles, etc.

... Hoy Ilo es una ciudad acogedora, equipada, que ha recuperado el hermoso paisaje natural que ofrece la bahía de aguas profundas que bañan sus costas y que recrea su arquitectura tradicional con un estilo moderno. Los malecones costero e intermedio, que tienen una extensión de más de tres kilómetros, han servido para producir este encuentro entre la ciudad y el mar, y han posibilitado que ahora los vecinos y empresarios comiencen a invertir para que las edificaciones urbanas de esa área reorienten sus fachadas hacia el litoral.” (Balvín y Melgar: 2006: 162)

Mayo (Mayo 2007: 9) nos dice que:

“La coejecución de proyectos desarrollados en cogestión con las organizaciones sociales constituidas, introduciendo mecanismos como los Comités de Gestión del Hábitat para participar en las obras de mejoramiento del ambiente inmediato, o mediante adopción de cuidado de espacios verdes directamente por parte del ciudadano con la suscripción de los denominados convenios verdes.”

Una ciudad como Ilo con las características del suelo árido, clima seco y déficit de agua, presenta condiciones poco favorables para contar con áreas verdes, los costos son relativamente más altos que en otros lugares. Sin embargo, la generación de compromisos para su mantenimiento a cargo de los vecinos de los asentamientos humanos favorecidos, a través de la organización de los comités de gestión, y la inversión en los espacios públicos al inicio del período de gestión municipal en los años 80, hizo posible la generación de espacios con área verde como el caso del Malecón del Puerto y los Malecones intermedios.

Los **Comités de Gestión** por su carácter barrial ha sido el espacio de participación con mayor incidencia en el mejoramiento del hábitat, la existencia de Comités en los pueblos jóvenes que se ubicaban sobre la ladera del cerro bordeando la ciudad antigua de Ilo, permitió convertir esta zona antes ocupada por basurales, en lo que se denomina el Malecón Intermedio, que permiten al acceso hacia el área urbana central mediante la construcción de escaleras, y además de articular la ciudad generaron áreas verdes para la ciudad, habilitándose espacios públicos de recreación. También se destinaron áreas para recreación y deportes.



Año 1991 – La construcción del denominado Malecón Intermedio con el apoyo de la Municipalidad a los Comités de Gestión, logró articular la ciudad, comunicando a la población que habitaba los asentamientos precarios en las laderas del cerro con la zona central de la ciudad.

Estos Comités se encargaban del mantenimiento de las áreas verdes, lo que permitía utilizar recursos municipales en habilitar otras áreas de la ciudad, generando un mayor impacto que lo que se generaría con una gestión tradicional. En la gestión tradicional el

único mecanismo es la recaudación de arbitrios municipales como contraparte a la inversión municipal, lo que no resulta viable en zonas con población de bajos recursos que usualmente no están en condiciones de aportar recursos económicos y por tanto no reciben servicios municipales de calidad.

A continuación se presentan datos de la continuidad de esta política de inversión en áreas verdes, observándose la tendencia del incremento al año 2007 (después del período de estudio), habiendo llegado a estimarse 10 m² por habitante, que corresponde con el estándar recomendado de 8 a 10 m² de área verde por habitante.

Cuadro N° 9 Evolución área verde por habitante. Ciudad de Ilo. 1993-2007

AÑO	POBLACIÓN	ÁREA VERDE (m²)	M² POR HABITANTE
1993	50,183	254,100	5.1
2007	63,780	641,300(2)	10.1

Fuente: Plan Director de Ilo a 1993. INADUR 1984. Censos Nacionales de Población y Vivienda. INEI 2007.

(2) Se ha tomado de manera referencial la información del año 2006, del Estudio de caso Doris Balvín y Walter Melgar. Asoc. Civil Labor, citado en "La experiencia peruana en planificación y gestión urbana ambiental. PNUD y CIUP. 2006.

La continuidad de la inversión en áreas verdes se ha dado principalmente en la zona central y más antigua de la ciudad, y en los espacios urbanos con vista panorámica hacia el mar generando espacios públicos de gran calidad:

- Malecón del Puerto (parte baja al lado del mar),
- Malecón Intermedio (en las laderas del cerro, frente a la zona central de la ciudad, donde se asientan los barrios populares) y
- Malecón en Pampa Inalámbrica (ubicado en la parte alta de las laderas del cerro mencionado, donde se ubican los Programas Municipales de Vivienda – PROMUVI, que se crearon durante el período de estudio, y continúan creándose hasta la actualidad).

CONTINUIDAD DE LA POLÍTICA DE INVERSIÓN EN ÁREAS VERDES EN LA CIUDAD



Año 2010 – El llamado “Malecón del Puerto” se ha extendido a lo largo de la vía que corre desde la zona central de la ciudad hacia el norte, donde se ha producido un proceso de expansión urbana.

TRATAMIENTO DE ESPACIOS PÚBLICOS



Año 2010 – La construcción del Malecón del Puerto y la construcción del anfiteatro, fueron las primeras intervenciones durante el período de estudio, que incentivaron procesos participativos de planificación urbana.



Año 2010 – El tratamiento de vías peatonales en los últimos años, expresa la continuidad a la política de recuperación de espacios públicos iniciada con éxito en los años 80, como incentivo para forjar identidad en la población que habita la ciudad de Ilo.



Año 2010 – Actualmente se ha construido el Malecón en la Pampa Inalámbrica, generando un espacio público con áreas verdes, que mejora la calidad de vida de la población, y da mayor valor a la ciudad.



Año 2010 – Glorieta en Pampa Inalámbrica, con vista al mar.



Año 2010. Foto de Jorge Pineda. Malecón en Pampa Inalámbrica



Año 2010. Foto de Jorge Pineda. Malecón en Pampa Inalámbrica



Año 2010. Parque en el PROMUVI II- AH Siglo XXI. Pampa Inalámbrica



Año 2010. Subida a Pampa Inalámbrica – Zona ENACE

b) Espacios de participación y Acceso a agua potable

Según Balvín y Melgar, en 1981 el promedio de abastecimiento de agua en la ciudad de Ilo era de dos horas cada ocho días. Se vivía un escenario de serios conflictos por el acceso al agua entre los agricultores del valle de Ilo, la población y las empresas industriales mineras y pesqueras, que, a pesar de contar con plantas desalinizadas, mantenían su derecho a extraer agua de los pozos ubicados en el valle de Ilo. Las conexiones domiciliarias del servicio de agua potable alcanzaban un 40%. La calidad de agua que consumía la población estaba lejos de denominarse potable, el acuífero sobreexplotado no lograba recargarse y se producía la intrusión de agua salobre que, sin tener la calidad de apta para el consumo humano, se distribuía por el sistema de abastecimiento de agua. No era posible preparar alimentos con esta agua y menos aún tomarla. (Balvín y Melgar: 2006: 161)

En el Plan Director de Ilo 1984, se indica que la disponibilidad del agua en la cuenca del Moquegua era de 1.7 m³/ seg., siendo necesario para satisfacer la demanda de uso poblacional de las ciudades de Ilo y Moquegua un volumen de 5.63 m³/ seg. Asimismo, se indica la necesidad de ampliar y mejorar la infraestructura existente para abastecer la

demanda futura, y la ejecución del proyecto de trasvase de las aguas del río Tambo, ubicado en la zona alta de Moquegua. (INADUR y MPI: 1984: 26)

El sistema de abastecimiento de agua potable de Ilo estaba administrado por SENAPA (Servicio Nacional de Agua Potable y Alcantarillado).²⁵

De acuerdo al Plan Director elaborado el año 1984:

“El agua potable proviene de la Planta de tratamiento, ubicada en la cota 110 del Cerro Calienta Negros. La ciudad de Ilo cuenta con 4 reservorios apoyados. Uno de ellos ubicado en Ciudad Nueva, almacena y distribuye en el campamento el agua desalinizada procedente de la Planta de Fundición de la Southern.” (INADUR y MPI: 1984: 90)

Las áreas sin servicio por falta de conexiones domiciliarias eran 650 familias, que representan el 4% y éstas agrupan a las invasiones recientes y a los asentamientos antiguos con problemas de ubicación definitiva, las áreas servidas por medio de piletas alcanzan el 12% y se encuentran en los Pueblos Jóvenes de Miramar y Alto Ilo.

“La zona de expansión del Tablazo por encontrarse en la cota 150, tendrá que ser abastecida de agua mediante un sistema de bombeo de forma simple, por tener una diferencia de nivel de 40 mts. en relación a la Planta de Tratamiento (cota 110). Las zonas de expansión que están a una cota menor que la Planta podrán ser abastecidas de agua siendo la conducción de ésta por gravedad.” (INADUR y MPI: 1984: 91)

²⁵ Posteriormente se crea SEDAMOQUEGUA y en 1992, en el marco de la legislación vigente se constituye la Empresa Municipal de Servicios de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado de Ilo SEDAILO, posteriormente se producen algunos cambios, y desde 1998 a la actualidad, se transforma en la Entidad Prestadora de Servicios de Ilo S.A., (EPS ILO S.A). EPS ILO S.A. es una Entidad Pública de derecho privado interno que actúa con autonomía financiera – administrativa encargándose de la prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado en el ámbito de la Provincia de Ilo. La duración de la EPS ILO S.A., es indefinida, su domicilio legal así como su centro de producción, tratamiento, almacenamiento y distribución de sus servicios está ubicado en la ciudad de Ilo. Fuente: Plan Estratégico Institucional 2004-2009. Página web de SEDA ILO: <http://www.epsilo.com.pe>. 13 de Noviembre 2011.

Los cambios entre el año 1981 y 2002 se presentan en el estudio de caso elaborado por Balvín y Melgar (Balvín y Melgar: 2006: 163), en el cual se indica que en un período de 10 años se ha logrado que el 85% de la población de Ilo cuente con conexiones domiciliarias para el abastecimiento de agua.

“La población recibe agua potable y de buena calidad durante un promedio de seis horas diarias. Esta realidad difiere en gran medida del pasado, cuando no existía agua potable.”

A continuación se observa el incremento de las redes de abastecimiento de agua en la provincia de Ilo, en el período 1981 al 2007, de acuerdo a la información censal.

Cuadro N° 10 Tipo de Abastecimiento de agua. Provincia de Ilo, Departamento de Moquegua y Perú, viviendas en área urbana y rural. 1981-2007. Cifras absolutas

ABASTECIMIENTO DE AGUA	Provincia Ilo			Departamento de Moquegua			Perú		
	1981	1993	2007	1981	1993	2007	1981	1993	2007
Servicio de Agua dentro de la Vivienda	4,080	7,891	13,917	8,483	17,303	27,921	1,238,106	1,910,107	3,504,658
Servicio de Agua fuera de la Vivienda pero Dentro del Edificio	622	118	1,991	1,063	384	5,571	116,147	157,458	568,800
Pilón Público	318	2,062	600	2,807	4,168	3,049	245,969	472,222	243,241
Pozo	143	173	86	387	850	434	454,603	513,334	515,589
Camión, Tanque u otro similar	2,171	1,007	69	2,444	1,318	344	178,365	229,229	266,659
Río, acequia, manantial o similar	55	146	62	6,196	5,781	8,850	980,579	1,032,314	1,024,654
Vecino			208			976			201,815
Otro	74	244	72	198	807	412	43,355	112,853	74,715
TOTAL VIVIENDAS	7,463	11,641	17,005	21,578	30,611	47,557	3,257,124	4,427,517	6,400,131

Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda. INEI 1981, 1993, 2007

Cuadro N° 11 Tipo de Abastecimiento de agua. Provincia de Ilo, Departamento de Moquegua y Perú, viviendas en área urbana y rural. 1981-2007. Cifras relativas

ABASTECIMIENTO DE AGUA	Provincia Ilo			Departamento de Moquegua			Perú		
	1981	1993	2007	1981	1993	2007	1981	1993	2007
Servicio de Agua dentro de la Vivienda	54.7	67.8	81.8	39.3	56.5	58.7	38.0	43.1	54.8
Servicio de Agua fuera de la Vivienda pero Dentro del Edificio	8.3	1.0	11.7	4.9	1.3	11.7	3.6	3.6	8.9
Pilón Público	4.3	17.7	3.5	13.0	13.6	6.4	7.6	10.7	3.8
Pozo	1.9	1.5	0.5	1.8	2.8	0.9	14.0	11.6	8.1
Camión, Tanque u otro similar	29.1	8.7	0.4	11.3	4.3	0.7	5.5	5.2	4.2
Río, acequia, manantial o similar	0.7	1.3	0.4	28.7	18.9	18.6	30.1	23.3	16.0
Vecino	0.0	0.0	1.2	0.0	0.0	2.1	0.0	0.0	3.2
Otro	1.0	2.1	0.4	0.9	2.6	0.9	1.3	2.5	1.2
TOTAL VIVIENDAS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda. INEI 1981, 1993, 2007

En el cuadro anterior se observa que durante el período de estudio y hasta el año 2007, en la provincia de Ilo se ha mantenido un continuo incremento del porcentaje de viviendas que cuentan con el servicio de agua a través de redes domiciliarias; siendo en los años 1981, 1993 y 2007 un porcentaje superior al que se observa en el departamento de Moquegua y en el conjunto del país. Si comparamos el año 2007 tenemos que en la provincia de Ilo el 81.8% de viviendas cuenta con servicio de agua dentro de la vivienda, mientras que en el departamento de Moquegua es el 58.7% y a nivel nacional el 54.8%.

Dado el nivel de inversión requerido, los grandes proyectos de abastecimiento de agua potable, muchas veces dependen del gobierno central. Y siendo el agua potable un elemento vital para la vida, existe permanente demanda de la población de las zonas marginales en las ciudades la cual se expresa de diferentes maneras, siendo muy efectivas las medidas de presión a través de marchas y memoriales dirigidas a las autoridades. La infraestructura de abastecimiento, en lo que se refiere a la responsabilidad nacional, se logró en la ciudad de Ilo, por la presión popular organizada, lográndose que las autoridades del gobierno central priorizaran y ejecutaran un proyecto que permitió tener una fuente de abastecimiento para la ciudad.

Según Balvín 2000. Citado por Mayo D. Maritza (2007)

“Entre 1981 – 1983 se da la lucha por el agua con un enfoque reivindicativo, con énfasis en lo ambiental, se ensayan mecanismos de presión, concertación, levantamiento de propuestas técnicas y la asunción de responsabilidades de los actores involucrados. La presión popular organizada

permitió que las autoridades del gobierno central priorizaran y ejecutaran el proyecto de Ite Norte, que consistió en el trasvase de aguas de la cuenca de Locumba.”

A pesar que no se ha podido recabar un registro pormenorizado de las asambleas realizadas, o de los memoriales presentados por las organizaciones sociales, la información obtenida de las entrevistas realizadas evidencian que la presencia de líderes de las organizaciones y la apertura del gobierno local a la participación, dan cuenta de reclamos por sus reivindicaciones y de espacios de diálogo donde la población presenta sus demandas, y las autoridades municipales asumieron compromisos para atender éstas.

En relación al espacio de planificación urbana, la participación de dos representantes de la **Federación de Pueblos Jóvenes** en el directorio de la empresa del agua (SEDAILO), en el período 1989-1996 (7 años) es un referente importante para considerar, respecto al rol que jugaba la participación en las decisiones respecto a los servicios de saneamiento básico (agua y desagüe).

La apertura de este proceso de participación fue decisión de las autoridades municipales, como parte de la política municipal de planificación participativa, ya que la población que usualmente es “evadida” por las autoridades, constituyéndose esta participación en una oportunidad para intervenir en las decisiones que han tenido como resultado la mejora en la calidad de vida, principalmente de la población que ocupaba los pueblos jóvenes en la ciudad.

Cabe mencionar, que si bien el incremento es notable, en la actualidad se mantiene un déficit que afecta principalmente las nuevas zonas de expansión urbana, en Pampa Inalámbrica, donde se crearon los Programas Municipales de Vivienda (PROMUVI).

c) Espacios de participación y Acceso al servicio de desagüe

Hasta el año 1981:

“las redes de alcantarillado eran antiguas, y solo abastecían el casco urbano central. En los pueblos jóvenes existían serios problemas de salud pública por pozos sépticos colapsados y residuos sólidos arrojados en los espacios residuales. Las playas localizadas frente al casco urbano central no podían ser utilizadas pues once colectores descargaban desagües crudos directamente a la bahía. No se trataba los residuos urbano domésticos, que eran depositados a campo abierto y quemados periódicamente.” (Balvín y Melgar: 2006: 161)

En el Plan de 1984 (INADUR y MPI: 1984), se mencionaba que la ciudad contaba con cinco emisores de descarga, cuyo destino final es el mar, dos de éstos presentaban ruptura, formando un embalse de aguas negras que causaban deterioro y contaminación en la playa. El emisor que corre paralelo al mar, se encontraba también en mal estado como consecuencia de la baja pendiente (inferior al 2%) que había originado la sedimentación de sólidos. Los materiales provenientes de las industrias habrían contribuido con el deterioro del emisor.

Según el Plan, al año 1984 el 81% de la población contaba con el Sistema de Alcantarillado, 1585 familias que representan el 19% carecían de este servicio (en zona de recientes invasiones y algunas zonas de pueblos jóvenes como Miramar, Alto Ilo, San Jerónimo, Pallos y otros). Esto significa un avance respecto al año 1981.

En el Esquema Urbano de 1992 se afirma que:

“Con la ejecución del Proyecto de SEDA-Moquegua y la posible ejecución de la planta de tratamiento de desagües de Southern, prácticamente se tiene asegurado este importante aspecto del saneamiento básico en la ciudad de Ilo hasta el mediano plazo ... En el largo plazo, se tendrá que ejecutar una planta similar, probablemente en la zona sur, para cubrir las demandas del momento con lo cual además se aseguraría la irrigación para la zona de arborización propuesta para este lado de la ciudad y cuyo crecimiento se espera a partir de 1995.” (INADUR y MPI: 1992: 51)

Los avances en relación al tratamiento de aguas servidas son significativos en el tramo 1981-2002 que se ubica dentro del período de estudio, como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro N° 14 Saneamiento básico. Ciudad de Ilo 1981-2002

Indicadores ambientales	1981	2002
Tratamiento de aguas servidas	0%	95%
Recolección de residuos sólidos	58%	93%
Tratamiento de residuos sólidos	0%	93%
Disposición de escorias de la industria minera en el litoral marino	100%	0%
Emisión de gases sulfurosos de la fundición de cobre	100%	85%

Tomado de Estudio de Caso preparado por Doris Balvín y Walter Melgar. Asociación Civil Labor, citado en "La experiencia peruana en planificación y gestión urbano- ambiental". Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). 2006. Página 163

Posteriormente, estos avances no llegan a consolidarse, y al año 2006 Balvín y Melgar nos dicen:

"... el avance logrado en el año 1998, que permitió mejorar la calidad del agua, no se ha consolidado debido a que el sistema de abastecimiento de agua de Pasto Grande ha colapsado en dos oportunidades por fenómenos climáticos. El tratamiento realizado en lagunas de bioestabilización a nivel terciario, en su primera fase cuenta con un sistema de areación. El agua sale con aptitud para riego. Lamentablemente, en la actualidad el sistema ha colapsado debido a problemas de mantenimiento." (Balvín y Melgar: 2006: 163)

Como se observa en los cuadros siguientes, durante el período 1981 al año 2007 se observa el incremento de viviendas con redes públicas dentro de la vivienda, aunque no supera lo que se logró el año 1984, donde el 81% de la población ya contaba con el Sistema de Alcantarillado.

La demanda social en relación al servicio de desagüe está directamente vinculado al servicio de abastecimiento de agua potable, y no se establece de manera diferenciada en la experiencia reseñada en el presente estudio.

En este sentido, no se generaron espacios de participación específicos para demandar este servicio, sino que se hizo de manera conjunta al servicio de abastecimiento de agua potable.

Cuadro N° 15 Servicio higiénico que tiene la vivienda. Provincia de Ilo, Departamento de Moquegua y Perú, viviendas en área urbana y rural. 1981-2007. Cifras absolutas

SERVICIO DE DESAGÜE	Provincia Ilo			Departamento de Moquegua			Perú		
	1981	1993	2007	1981	1993	2007	1981	1993	2007
Red pública de desagüe dentro de la Vivienda	3,574	7,534	12,966	7,030	15,058	26,306	989,591	1,580,028	3,073,327
Red pública de desagüe fuera de la Vivienda	652	320	932	1,125	782	3,271	150,758	189,607	393,506
Pozo séptico			897			1,871			312,043
Pozo negro o ciego	1,041	1,342	1,869	1,721	3,139	6,997	295,872	906,560	1,396,402
Río, acequia o canal		26	9		91	325		76,579	114,074
No tiene	2,196	2,419	332	11,702	11,441	8,787	1,820,903	1,674,743	1,110,779
TOTAL VIVIENDAS	7,463	11,641	17,005	13,423	30,511	47,557	3,257,124	4,427,517	6,400,131

Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda. INEI 2007

Cuadro N° 16 Servicio higiénico que tiene la vivienda. Provincia de Ilo, Departamento de Moquegua y Perú, viviendas en área urbana y rural. 1981-2007. Cifras relativas

SERVICIO DE DESAGÜE	Provincia Ilo			Departamento de Moquegua			Perú		
	1981	1993	2007	1981	1993	2007	1981	1993	2007
Red pública de desagüe dentro de la Vivienda	47.9	64.7	76.2	52.4	49.4	55.3	30.4	35.7	48.0
Red pública de desagüe fuera de la Vivienda	8.7	2.7	5.5	8.4	2.6	6.9	4.6	4.3	6.1
Pozo séptico	0.0	0.0	5.3	0.0	0.0	3.9	0.0	0.0	4.9
Pozo negro o ciego	13.9	11.5	11.0	12.8	10.3	14.7	9.1	20.5	21.8
Río, acequia o canal	0.0	0.2	0.1	0.0	0.3	0.7	0.0	1.7	1.8
No tiene	29.4	20.8	2.0	87.2	37.5	18.5	55.9	37.8	17.4
TOTAL VIVIENDAS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda. INEI 2007

d) Espacios de participación y Líderes con conocimiento sobre medio ambiente

Las acciones colectivas en el período 1980 – 2000, (Mayo 2007: 8, citando a Balvín) da cuenta de las acciones colectivas que surgen para presionar sobre los problemas ambientales en Ilo, esto expresaría la toma de conciencia de las organizaciones sociales en Ilo respecto a los temas de medio ambiente. La población informada demanda la solución de esta problemática, lo que implica un conocimiento sobre ésta. Las principales acciones citadas son:

- Concertación entre los líderes de las distintas agrupaciones sociales y políticas para enfrentar el problema de la contaminación generada por la fundición de cobre de la empresa Southern Perú. En las asambleas populares se tomaron las principales decisiones siendo éste un importante espacio de participación de la ciudadanía. La asimetría del conflicto requirió de marchas, movilizaciones y paros provinciales, y de aliados a nivel regional, nacional e internacional a través de redes de ONG que permitieron a la municipalidad ejercer la suficiente presión para lograr la instalación y funcionamiento de la Comisión Técnica Multisectorial.
- En 1987 luego de un largo período de presión social se consigue que el Estado peruano conforme la Comisión Técnica Multisectorial encargada de evaluar los impactos ambientales de la actividad minero metalúrgica de Southern Perú. En esta comisión además de los organismos del Estado participaron la empresa Southern y el alcalde de la provincia de Ilo.
- Durante el periodo 1988 – 1992 el caso de contaminación es presentado al Tribunal Internacional de Agua de Holanda. Tribunal ético.
- En 1989 se aprueba el Plan de Recuperación Ambiental, suscrito por consenso por los participantes en la Comisión Técnica Multisectorial y aprobado por el gobierno central mediante Decreto Supremo.
- En noviembre de 1991 el Estado peruano y Southern Perú suscriben un compromiso de inversión. La mencionada empresa se compromete a invertir 100 millones de dólares en recuperación ambiental, acuerdo que se da en el marco de la convocatoria al Tribunal Internacional del Agua.
- En 1997 se aprueba el Programa de Adecuación Ambiental (PAMA) de Southern Perú y con ello el compromiso de inversión en la modernización tecnológica de la fundición de cobre a los límites máximos permisibles.

Cabe mencionar que en el Concejo Municipal participaban con voz los representantes de las organizaciones sociales. Julio Díaz Palacios, nos dice que: “en 1988 la más grande movilización en defensa del medio ambiente en el Perú que se expresó luego en el plan recuperación ambiental de la ciudad.” (Díaz Palacios: 2002)

Díaz Palacios dice, citando a Ernesto Herrera²⁶, Alcalde de Ilo en el periodo 1990-2001:

“... definitivamente lo más importante en el proceso de desarrollo de Ilo fue el tema ambiental y la manera como se movilizó la comunidad para demandar que se ponga fin a la contaminación por relaves, escorias y humos sulfurosos de Southern Perú. Se produjeron las más grandes movilizaciones, se apeló a juicios nacionales e internacionales en Estados Unidos y Europa, se aprobaron proyectos de leyes y formularon propuestas multisectoriales. No se dejó de lado ninguna forma de concertación, acción o presión. Recordemos que nuestras grandes movilizaciones ecológicas se hicieron varios años antes que la Conferencia de Río y cuando el tema ambiental era marginal en América Latina.” (Díaz Palacios: 2002: 6)



Año 1991 - Contaminación del aire en la ciudad de Ilo, por efecto de la Refinería de Cobre de la Southern Perú Copper Corporation (SPCC).

²⁶ Julio Díaz Palacios fue alcalde de Ilo durante tres períodos consecutivos 1981-1989. Ernesto Herrera fue elegido alcalde los cuatro períodos subsiguientes, habiendo dejado la alcaldía el año 2000, año en el que fue elegido congresista de la República.

Al año 2002, Díaz Palacios (Díaz Palacios: 2002: 7), nos dice que en Ilo hay ciudadanos con elevada conciencia ambientalista, hay avances importantes en la gestión ambiental como la descontaminación de la bahía mediante un sistema de lagunas de oxidación de las aguas servidas, un buen programa de gestión de residuos sólidos, una creciente dotación de áreas verdes y de forestación urbana comunitaria, un proyecto computarizado de control de calidad de aire, un programa de educación ambiental, entre otros.

De acuerdo a las entrevistas a ex dirigentes de Ilo, la convocatoria de la municipalidad para demandar a la empresa SPCC con el objetivo de eliminar la contaminación del aire, fue respaldada ampliamente. Había comunicación entre los dirigentes de la Federación de Pueblos Jóvenes y los dirigentes en la Pampa Inalámbrica, quienes convocaban a la población.

El problema de la contaminación era tal que “suspendían las clases y los niños volvían a sus casas donde cerraban las ventanas y puertas.” La población sufría de alergias y enfermedades de la vista. El aval de la población a su alcalde, y las movilizaciones que se promovían se sumaban a otras acciones que hicieron posible eliminar la contaminación del aire en Ilo.

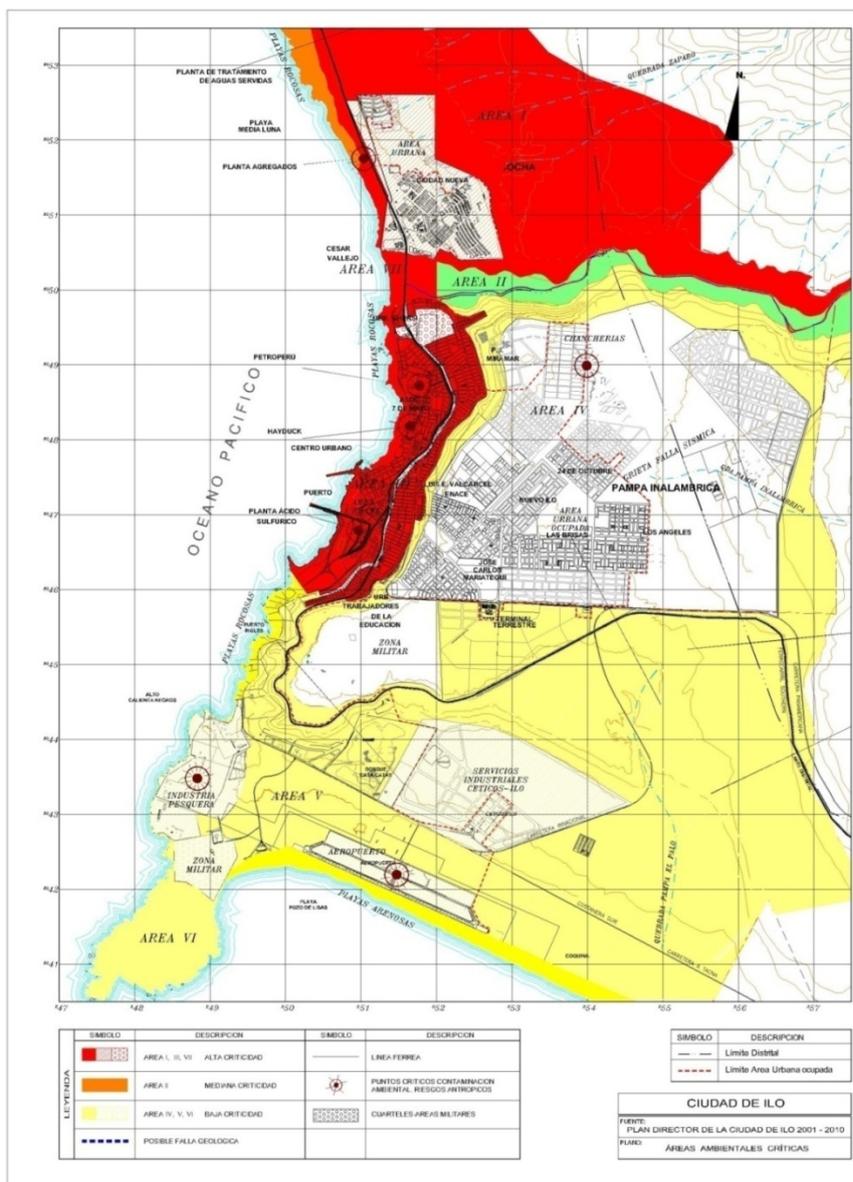
Se puede afirmar que el conocimiento sobre la temática del medio ambiente y sus implicancias en la vida humana ha sido parte de la vivencia de la población en la ciudad de Ilo, dada la gravedad de la contaminación atmosférica como consecuencia de las actividades de la refinería de cobre ubicada a pocos kilómetros de la ciudad. Los espacios de participación generados como se ha mencionado fueron muy diversos, y estuvieron promovidos desde un activo liderazgo del gobierno local; asimismo, se desarrolla un espacio de participación que fue decisivo en el proceso como es la **Comisión Técnica Multisectorial**.

Como resultado del proceso participativo, se diseñaron y aprobaron instrumentos tales como: Plan de Recuperación Ambiental, Programa de Adecuación Ambiental, en los que se explicitaban los compromisos de parte de la empresa generadora de la contaminación para la disminución progresiva de ésta.

El Plan de Desarrollo Concertado 2009-2021 actualmente vigente, da cuenta que si bien no se produce contaminación del aire por las actividades minero metalúrgicas, persiste la

contaminación generadas por las fábricas de harina de pescado, y las actividades urbanas. Y como se indica en el Cuadro N° 8 la Comisión Ambiental Municipal conformada por representantes del Estado, empresas y sociedad civil continúa en funcionamiento, lo que da cuenta de la continuidad de este espacio de participación generado durante el período de estudio.

Plano N° 3: ÁREAS AMBIENTALES CRÍTICAS. CIUDAD DE ILO



La ciudad de Ilo tiene todavía problemas ambientales críticos, principalmente en la zona central y el distrito de Pacocha al norte de la ciudad.

Fuente: Plan Director de la ciudad de Ilo 2001 – 2010 cuya vigencia se ha extendido hasta diciembre 2013 mediante Ordenanza Municipal N° 513-2012-MPI (07-02-12)

5.2 TEMAS TRATADOS EN LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN Y SU INCIDENCIA EN LA CALIDAD DE VIDA

Los espacios de participación se fueron promoviendo desde la municipalidad, y los temas a trabajar surgen desde las propuestas municipales y de los líderes que participan en dichos espacios. Es así, que el tema de mejoramiento de la calidad de vida se posiciona como un tema central en las reuniones de los líderes sociales con la Municipalidad. A continuación se analiza la relación entre los temas tratados en los espacios de participación y los logros a los que se llegaron en la ciudad.

a) Temas tratados y Áreas verdes para la ciudad

Uno de los temas específicos que se plantea en los espacios de participación, en los cuales participa la comunidad y la autoridad municipal, es la necesidad de mejorar las condiciones de articulación de los pueblos jóvenes con el resto de la ciudad, y dar un tratamiento a las laderas donde éstos se ubican, en el cual se reconocía las dificultades de acceso de la población de los pueblos jóvenes al área central de la ciudad, como resultado de la ocupación espontánea sobre las laderas del cerro que bordean ésta. Esto da lugar a uno de los proyectos más emblemáticos del período de estudio: el Malecón Intermedio, que además contribuye a incrementar las áreas verdes en la ciudad.

Los resultados observados en la ciudad en relación al incremento de las áreas verdes tiene una relación directa con las decisiones tomadas por la población organizada en Comités de Gestión del Hábitat, que suscribían los denominados “Convenios Verdes” con las autoridades municipales, comprometiéndose al cuidado de las áreas verdes habilitadas en sus barrios.

Es así que la implementación del Plan Urbano, en lo que se refiere a contar con áreas verdes en la ciudad, se realiza con la participación de los vecinos de los pueblos jóvenes y se logra un mayor impacto en los resultados, que si solo se hubiera tenido la inversión municipal sin la participación ni el compromiso asumido por la población organizada en comités de gestión para el mantenimiento de las áreas verdes. Esto a su vez permite optimizar los recursos municipales para continuar habilitando áreas verdes en otras

zonas de la ciudad, lo que explica el considerable incremento de 5.1 a 10.1 m² de área verde por habitante, en el período 1993-2007 (ver cuadro N° 9).

La toma de conciencia de la población sobre el mejoramiento de su hábitat se expresa en el trabajo de la población organizada en faenas comunales participando en las tareas de habilitación urbana, así como en las reuniones convocadas por la municipalidad para discutir los detalles de las obras a realizar, facilita la identificación de la población con este tipo de proyecto y lo asume como propio; lo que genera el involucramiento de la población de manera proactiva en las tareas para mejorar su calidad de vida, aportando su tiempo y sus habilidades en dichas tareas.

b) Temas tratados y Acceso al agua potable

El acceso al agua potable ha sido uno de los temas planteados como parte de las reivindicaciones de las organizaciones sociales de los pueblos jóvenes de Ilo. Como ya se ha mencionado, el año 1981, el abastecimiento de agua en la ciudad era apenas de dos horas cada ocho días, esta situación fue mejorando durante el período de estudio, siendo un tema permanente en la agenda de las reuniones del Directorio de la empresa de agua, donde participaban dos representantes de la Federación de Pueblos Jóvenes de Ilo.

El conocimiento de los problemas vinculados al abastecimiento de agua potable, por parte de los líderes sociales y el diálogo permanente con los especialistas y técnicos, enriquece las posibilidades de comprender las alternativas viables técnica y económicamente, dando viabilidad social a las decisiones que se toman, teniendo como base la información que se obtiene en los espacios de participación.

c) Temas tratados y Acceso al servicio de desagüe

El servicio de redes de desagüe se brinda sin mediar una participación diferenciada de la demanda de la población para solicitar el abastecimiento de agua potable. Por ello, esta temática está directamente vinculada con la demanda del servicio de agua tratado en el párrafo anterior.

d) Temas tratados y Líderes con conocimiento sobre medio ambiente

Uno de los principales temas tratados por las organizaciones sociales en los espacios de participación promovidos por la municipalidad es el tema de la contaminación del medio ambiente por la emisión de humos de la Refinería de cobre situada al norte de la ciudad de Ilo, como ya se ha mencionado. Las movilizaciones masivas que llamaron la atención de las autoridades nacionales respaldaron el reclamo liderado por la municipalidad, ya que no fueron suficientes los intentos de diálogo ni las gestiones iniciadas por la autoridad municipal.

Un espacio clave fue la conformación de la **Comisión Técnica Multisectorial** que generó una dinámica permanente de reuniones, donde se pusieron los temas de debate alrededor del problema de la contaminación atmosférica originada por la refinería de cobre, y sus efectos negativos en la salud de la población.

5.3 TEMAS EN LOS QUE HAN APORTADO LAS ONGD Y SU INCIDENCIA EN EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA

Las dos ONGD con presencia permanente en la ciudad son LABOR ILO y CEOP ILO; que durante el período de estudio desarrollaron actividades orientadas a promover la participación, dando sostenibilidad a los procesos de capacitación y consulta, así como al diseño de mecanismos para el funcionamiento de los espacios de participación.

De acuerdo a la bibliografía revisada y las entrevistas realizadas, y como ya se ha indicado anteriormente, los temas en los que han aportado las ONGD tienen relación con el diseño de los procesos participativos y con el mejoramiento de la calidad de vida, lo que se detalla a continuación:

a) ONGD y Áreas verdes para la ciudad

Durante el proceso participativo en la gestión de proyectos comunales se presentaron dificultades, como son la falta de compromiso de los vecinos en la ejecución de las obras de mejoramiento de su hábitat, para superar esta dificultad se diseñó el Comité de Obras. En el diseño de esta instancia participó de manera activa la ONGD LABOR.

“La diferencia con las anteriores Comisiones de Obras, consiste en que estos Comités de Gestión de Obras vinculan directamente a cada uno de los Comités Vecinales comprometidos con la directiva central del pueblo, el Municipio y el Sindicato de Construcción Civil. Los cargos directivos Gestor General, Vice Gestor, Gestor de Organización y Gestor de Actas y Archivo, son asumidos por los coordinadores y miembros de cada uno de los Comités Vecinales.

Sus funciones son planificar y dirigir el avance de las obras, para lo cual se establecieron reuniones semanales de coordinación. En estas reuniones cada miembro tiene una responsabilidad definida. Sus acuerdos son derivados de los denominados Comités de Ejecución de Obras, organismos encargados de llevar a cabo las obras previstas en el proyecto. Estos Comités de Ejecución están conformado por los coordinadores de los Comités Vecinales participantes, el arquitecto residente de la obra y el maestro de obra representante del Sindicato de Construcción Civil. De esta manera, el Comité de Gestión de Obra pasó a formar parte del organigrama del Pueblo Joven.” (GRUPO HÁBITAT: 1990: 64)

Asimismo, en el documento citado se hace mención a los compromisos suscritos por la ONGD LABOR, como parte de convenios con la población y la municipalidad:

“Desarrollar un programa de educación ambiental dirigido a los Comités Vecinales, acompañar el proceso de organización vecinal y gestión vecinal en las acciones de construcción y forestación, aportar fondos para la compra de cemento para las graderías y sardineles”. (GRUPO HÁBITAT: 1990: 66)

b) ONGD y Acceso a agua potable

A pesar de la importancia del tema del agua potable, las ONGD no trataron de manera específica este tema.

c) ONGD y Acceso al servicio de desagüe

De igual manera que en la relación con los espacios de participación y los temas tratados, las ONGD no trataron el tema de acceso al servicio de desagüe de manera específica.

d) ONGD y Líderes con conocimiento sobre medio ambiente

La participación de las ONGD en las acciones de capacitación e información respecto a la problemática de la contaminación y sus causas, fueron parte del proceso de adquisición de conocimientos básicos para promover una participación activa de los líderes de las organizaciones sociales.

Las acciones colectivas, así como la movilización de la población de los pueblos jóvenes, las marchas de protesta que dieron respaldo a las acciones de la Municipalidad tuvieron como sustento los documentos técnicos y las propuestas elaboradas por la ONGD Labor, antes mencionadas.

CAPÍTULO VI. ROL DEL GOBIERNO LOCAL EN EL PERÍODO DE ESTUDIO

En el presente capítulo se analiza el rol del gobierno local de Ilo, frente a la planificación de la ciudad. Así como, el rol del mismo en relación con la participación social en el proceso de planificación urbana.

A diferencia de otras gestiones municipales que no tienen interés en promover la participación social en la gestión municipal, sea por temor a una mayor demanda o presión social, o sea por la incertidumbre y poca experiencia de gobernar en diálogo con la comunidad, o porque no consideran una política de participación como respaldo de su gestión; el caso de Ilo presenta una situación diferente.

El indicador planteado en relación a esta variable es:

Nº normas o disposiciones (ordenanzas, resoluciones de alcaldía u otros) sobre participación, emitidas en el período de estudio y sus modificaciones en el tiempo.

6.1 CARACTERÍSTICAS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

Balvín, Follegatti y Hordijk (Balvín, Follegatti y Hordijk: 25) mencionan algunas características de la gestión local en Ilo:

“El liderazgo político se ha mantenido en el poder desde las elecciones de 1981 y los líderes todavía están trabajando para la implementación del Plan de Desarrollo Urbano producido durante el primer período. Aunque desde un enfoque participativo, los vecinos y sus organizaciones comunitarias han aprendido a expresar sus necesidades. El soporte dado por dos ONGD locales que se convirtieron en importantes aliados de la municipalidad y los habitantes de bajos ingresos.

Como resultado de la industrialización, Ilo tiene una tradición de sindicatos fuertes y han sido una ventaja adicional. Sumado a esto la herencia cultural de los aymaras es un factor que favorece una democracia local fuerte. Finalmente, el Plan de Desarrollo Urbano ha sido diseñado paso a paso hacia metas de largo plazo de desarrollo sostenible.”

La gestión municipal en el período 1981-1998 comprendió 6 gestiones municipales, con dos Alcaldes que dieron continuidad a la política participativa de gestión municipal.

Cuadro N° 17 Períodos de gestión municipal. Ciudad de Ilo 1981-2002

Período de gestión municipal	Alcalde Provincial de Ilo
1981-1983	Julio Díaz Palacios
1984-1986	Julio Díaz Palacios
1987-1989	Julio Díaz Palacios
1990-1992	Ernesto Herrera Becerra
1993-1995	Ernesto Herrera Becerra
1996-1998	Ernesto Herrera Becerra
1999-2002	Ernesto Herrera Becerra. El año 2000 fue elegido congresista de la República y asumió la Alcaldía el Teniente Alcalde: Darío Cárdenas Núñez

Elaboración: Propia

En este período se formula el Plan Director de Ilo a 1993 (elaborado en 1984), y el Esquema de Desarrollo Urbano Integral de Ilo, elaborado el año 1992. Posteriormente al período de estudio, se elaboran el Plan de Desarrollo Sostenible 2001 – 2015, y el Plan Director de la ciudad de Ilo al 2010, que fue aprobado el año 2002.

La formulación de Planes Urbanos, en el caso de Ilo responde a una política expresa del gobierno local, que se plantea la necesidad de orientar el crecimiento de la ciudad, enfrentando diferentes escenarios en el período de tiempo indicado.

Mientras que el Plan de 1984 se indicaba el decrecimiento de las rentas y los insuficientes recursos de la Municipalidad de Ilo, el Esquema de Desarrollo Urbano Integral de Ilo (EDUI-ILO 1992), se formula en un escenario en el que se plantean expectativas respecto a un posible crecimiento explosivo de la ciudad al haberse aprobado la Zona Franca de Ilo y la Zona Franca Turística (Bolivia Mar).

El EDUI-ILO que se plantea precisamente en este escenario, en el cual se espera que las actividades económicas en la ciudad influyan en un mayor crecimiento poblacional de la ciudad.

“Este desarrollo, sin embargo, requiere de la construcción de importantes obras de infraestructura para proveer agua, desagüe, electricidad, diversos servicios, así como la construcción de carreteras y otras importantes vías de comunicación. Al mismo tiempo se deberá esperar que, una vez más la ciudad de Ilo reciba un importante flujo migracional que va a generar nuevas demandas de espacios habitables y de servicios en general.” (INADUR y MPI: 1992: 10)

Conscientes de este reto, el EDUI-ILO propone que se conforme una instancia municipal que formule los: “Planes, Programas y Proyectos de Desarrollo Integral y Urbano, para lo que es necesario constituir, adicional e implementar en forma paralela al Consejo de Desarrollo, la oficina de Planificación Local de la Municipalidad Provincial de Ilo.” (INADUR y MPI: 1992: 89)

Es así, que la propuesta buscaría que esta práctica de la planificación quede instalada en el gobierno local, con la finalidad de institucionalizarla como parte importante de la gestión local.

El crecimiento de la ciudad de Ilo y el proceso de planificación urbana

El conocimiento de la historia de crecimiento de la ciudad, plantea al gobierno local la necesidad de explorar un proceso de planificación que guíe las acciones de la gestión municipal. El Plan de 1984 da cuenta del proceso de crecimiento urbano en Ilo:

“... en los años sesenta la población dedicada a las actividades de extracción y transformación del recurso pesquero realizaron una ocupación explosiva en las zonas inmediatas al casco urbano de la ciudad de Ilo, fundamentalmente en la zona de Talud entre la plataforma denominado el Tablazo y el casco urbano estando la zona de Talud ocupada exclusivamente por pueblos jóvenes.

Por otra parte, la construcción de la planta de fundición de cobre ubicada en las afueras de la Ciudad de Ilo, constituyó la base para el surgimiento del campamento de Ciudad Nueva, posteriormente la apertura de Cuajone y la ampliación de la fundición condicionó a su vez la ampliación del campamento.” (INADUR y MPI: 1984: 64)

La política de planificación y participación social

La gestión municipal en el período de estudio da énfasis a las obras que se consideran de valor estratégico, así como al proceso de planificación y la promoción de la participación:

“... a lo largo de los 90 se continúa las obras de valor estratégico como la culminación del malecón costero, el terminal terrestre, el nuevo palacio municipal, se incorpora la educación ambiental, la formación ciudadana ..., se establece “el canje de deuda vecinal por trabajo comunal”, a fines de los 90 se actualizan los planes de desarrollo, dándoles el valor agregado de la Agenda 21, se crean los comités de gestión del desarrollo, se establece el presupuesto participativo.” (Díaz Palacios: 2002: 9)

En relación al rol del gobierno local para promover la participación en la planificación de la ciudad, se citan algunos documentos que dan cuenta de cómo se plantea este rol en el caso de Ilo. Bajo el liderazgo de su alcalde, el gobierno local de Ilo, durante la gestión del Dr. Julio Díaz Palacios se plantea, entre otros, lo siguiente:

“La construcción de visiones compartidas de futuro, la creación de sujetos sociales activos ejerciendo la autonomía municipal, la creación de espacios para la cogestión del desarrollo, la conversión de pobladores reclamantes en ciudadanos propositivos, la resolución alternativa negociada de conflictos ambientales, el fomento del tránsito de problemas ambientales sin solución a la solución de los mismos, la transformación del campamento minero pesquero en ciudad integral, la conversión del desierto de la pampa inalámbrica en una nueva ciudad, la evolución de la municipalidad precaria de los 80 en efectivo gobierno local de hoy, el paso de la ineficiencia a la eficiencia en la gestión de los recursos, mediante el presupuesto participativo.” (Díaz Palacios: 2002: 10)

Asimismo, cita una encuesta aplicada el año 1999, donde se indica que:

“7 de cada 10 tienen una fuerte identidad con la ciudad, 5 de cada 10 están orgullosos de ser ileños, el mar, la glorieta y el malecón son los principales símbolos, el signo distintivo de los ileños es la práctica participativa y concertadora, 9 de cada 10 expresan su disposición a participar en la solución de

los problemas, 9 de cada 10 reconocen que la concertación es un factor decisivo.”
(Díaz Palacios: 2002: 11)

6.2 POLÍTICAS Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN IMPLEMENTADOS PARA LA EJECUCIÓN DE PROPUESTAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO URBANO

La ficha de la experiencia de Ilo, publicada en CIMAS - Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible, presenta los resultados de la gestión municipal (<http://www.gloobal.net/iepala/global/fichas/ficha.php?entidad=Experiencias&id=29&opcion=descripcion>), al año 1999, algunos de los cuales se citan a continuación:

- Proyecto: Programa Municipal de Vivienda – PROMUVI.
- Proyectos: Esquema de acondicionamiento territorial de la provincia y plan director de la ciudad de Ilo.
- Proyecto: Centro de producción de cultivos marinos.
- Programa de monitoreo permanente de calidad de aire: Aire limpio.
- La organización de la “I Feria de Integración del Sur FIS Ilo 2001”
- Curso de un año denominado “Gestor en Micro y Pequeñas Empresas” dictado por la Universidad de San Agustín, la implementación del Educentro,
- Promoción del turismo de balneario que permitió la visita de 3,800 turistas bolivianos
- Implementación del Centro de Producción de Cultivos Marinos
- Realización de dos procesos de Presupuesto Participativo
- Formulación del Proyecto de Desarrollo de Capacidades Humanas, el inicio de la Escuela de Lideres

De estos proyectos el que tiene relación más directa con los procesos de participación en la planificación del crecimiento urbano es el Programa Municipal de Vivienda – PROMUVI.

En el año 1989 a partir de la experiencia de trabajo en el asentamiento humano José Carlos Mariátegui, conformado por 286 familias que ocuparon un terreno eriazos en la Pampa Inalámbrica, donde se establecieron las reglas de juego para que la población aporte una cuota de 27 soles, y el Gobierno Local asuma su rol proveyendo los servicios básicos a la población, realizando la verificación de la necesidad real de las familias

(proceso de inscripción y calificación), así como la organización de los lotes (diseño urbanístico y trazado en el terreno).

“Entre los años 1981-1999, se redujo a cero la ocupación ilegal del suelo urbano para vivienda. Finalmente, a través del Programa Municipal de Vivienda (PROMUVI) se adjudicaron 5,522 lotes para vivienda en la zona de expansión urbana denominada “Pampa Inalámbrica”. (Balvín y Melgar: 2006: 162).

De acuerdo a la ficha de la experiencia de Ilo, publicada en CIMAS, el año 1999 se mencionan los principales problemas ambientales de la ciudad, como son el déficit del servicio de abastecimiento y saneamiento de agua en Pampa Inalámbrica, la contaminación del aire por emisiones provenientes de la fundición de cobre y residuos orgánicos de la industria pesquera, y de las aguas de mar por la presencia de metales pesados en las playas de Ilo e Ite, el déficit de áreas verdes (costos altos de mantenimiento por las condiciones desfavorables). Asimismo, se indica que:

“se han conformado los comités de gestión de desarrollo, como espacios de concertación especializados en determinadas actividades económicas, sociales y territoriales ambientales. Su rol es gestionar el plan, constituirse en los embriones del futuro Concejo de Desarrollo Provincial.”

El Concejo de Desarrollo Provincial se plantea como un espacio de participación de nivel provincial, donde estarían representados los comités como base del esquema organizativo, donde el Concejo sería la máxima instancia representativa, aunque era parte del Modelo organizativo, no se llegó a constituir.

Se menciona también “un mecanismo de participación y gestión que mejora la calidad de la participación ciudadana en la toma de decisiones para las inversiones: el presupuesto participativo (muestra palpable de la democracia participativa, donde la ciudadanía pone en práctica su capacidad para decidir, con solidaridad y tolerancia en donde se invierte y a quienes se favorece).”

“En ese sentido el rol que juega el presupuesto participativo es fundamental ya que se ha convertido en el mecanismo que mantiene latente el funcionamiento de los comités de gestión del desarrollo, al existir una permanente preocupación para materializar los proyectos aprobados en él. El sistema de monitoreo y evaluación

es el conjunto de instrumentos y procesos organizados para sistematizar la información que se usará para el M y E de los programas, proyectos y actividades del plan.”

6.3 NORMAS MUNICIPALES SOBRE PARTICIPACIÓN EMITIDAS EN EL PERÍODO DE ESTUDIO Y SUS MODIFICACIONES EN EL TIEMPO

La Ordenanza constituye la norma municipal de mayor jerarquía, y se considera importante revisar aquellas que plasman y evidencian las políticas municipales. En el caso de Ilo durante el período de estudio, encontramos la normativa que aprueba los Planes Urbanos elaborados en el período de estudio; mientras que las acciones orientadas a planificar la ocupación del suelo se norman posteriormente tomando como base la política municipal iniciada durante el período de estudio y que tiene continuidad hasta la actualidad. Esta política de planificación participativa de uso del suelo, comprende la creación de Programas Municipales de Vivienda (PROMUVI).

- El Plan Director de Ilo a 1993. Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR), es aprobado por Resolución Municipal Provincial N° 062-84-CPI. Este dato de la norma se cita en el Esquema de Desarrollo Urbano Integral de Ilo, 1992. INADUR.
- El Esquema de Desarrollo Urbano Integral de Ilo, 1992. Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR) es aprobado por Ordenanza Municipal N° 32-92-MPI²⁷.

Posteriormente al período de estudio, el año 2002 se aprueba el Plan Director de la ciudad de Ilo al 2010, mediante Ordenanza Municipal N° 187-2002-MPI. Sobre la normativa relacionada a la participación en la gestión municipal, durante el período de estudio, no se ha encontrado una normativa que regule el funcionamiento de los diversos espacios de participación promovidos por la Municipalidad, como fueron los comités de gestión, comisiones temáticas, el reglamento del PROMUVI, entre otros²⁸. Según el PEI de la Municipalidad Provincial de Ilo 2010-2012, el PROMUVI I se crea en 1989, y de acuerdo a la información recogida, tenemos que al 2010 ya se ha creado el PROMUVI X. Ver a continuación la relación de PROMUVIs.

²⁷ Dato obtenido del Plan Director de la Ciudad de Ilo al 2010. Instituto Nacional de Desarrollo Urbano – INADUR.

²⁸ Ernesto Herrera y Antonio Quico manifiestan que el trabajo era muy intenso durante el período de estudio, dada la cantidad de asambleas y comisiones en los que se asistía y se tomaban decisiones, es así que, dejaron en segundo plano la emisión de normas que formalicen el funcionamiento de estos espacios de participación.

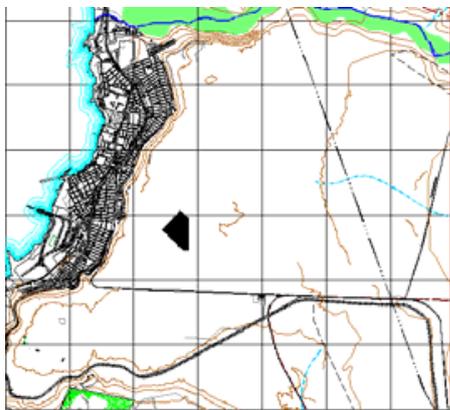
Cuadro N° 18 Relación de PROMUVIs y asentamientos que lo conforman

PROMUVI	NOMBRE DE AA HH		LOTES	AREA (m2)	AÑO
PROMUVI I	José Carlos Mariategui		284	122,834.30	1989
PROMUVI II	Siglo XXI		320	293,954.00	1990-1993
	Tren al Sur		126		
	Las Gardenias		102		
	Integración Latinoamericana		112		
	La Florida		30		
	La Picuda		18		
PROMUVI III	"Nueva Victoria"		636	251,323.62	1993-1995
	"Las Brisas III"		216		
PROMUVI IV	"Nuevo Ilo"		1180	407,378.94	1994
PROMUVI V	SECTOR A	Villa Paraiso	278	331,060.50	1995
		Villa Progreso	307		1997-1998
		1° de Mayo	60		
		Villa Pacifico	99		
		Ampliación Villa Paraiso	145		
	SECTOR B	Las Brisas V	216		
		Los Ángeles	616		1995
PROMUVI VI	24 de Octubre		684	371,289.41	1995-1998
	Ampliación 24 de Octubre		140		
PROMUVI VII	Nucleo I	Villa Sr. De los Milagros	72	944,509.77	2000
		Villa Primavera	304		2001-2002
	Nucleo II	Bellavista	346		2001-2002
	Nucleo III	Ciudad Enersur	392		2001-2002
	Nucleo IV	Vista Azul	424		2001-2002
	Nucleo V	Vista Alegre	232		2001-2002
	Nucleo VI	Alto Chiribaya	334		2001-2002
	Nucleo VIII	Los Arenales	132		2001-2002
	Nucleo X	Vista al Mar	352		2001-2002
PROMUVI VII	Nucleo VII	Nueva Generación	436	561,727.87	2007
	Nucleo IX	Mirador el Pacifico	328		2008
	Ampliación	Nueva Alianza	304		2008
	Ampliación	Villa Las Lomas	174		2009
	Ampliación	Villa Costa Verde	83		2010
PROMUVI VIII	Cobre Sur		120	39,780.00	2003-2004
PROMUVI IX	Villa 26 de Mayo		159	42,329.11	2003-2010
PROMUVI X	Sector B	Juan Pablo II	85	359,848.26	2008-2009
		Mirador Boca del Sapo	263		
		2 de Marzo	441		
	Ampliación	Sector A	257	74,218.14	2010
TOTAL			10,807	3,800,253.92	

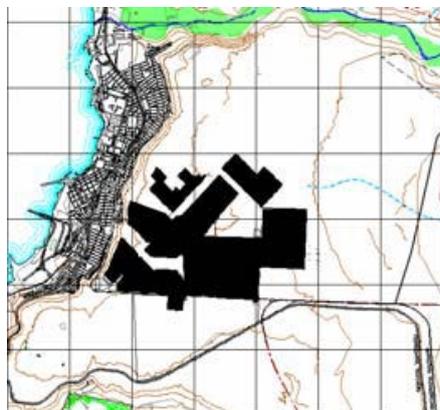
Fuente: Agencia Municipal de Pampa Inalámbrica. Ilo. 2010

Los planos a continuación muestran la evolución de la ocupación en la Pampa Inalámbrica:

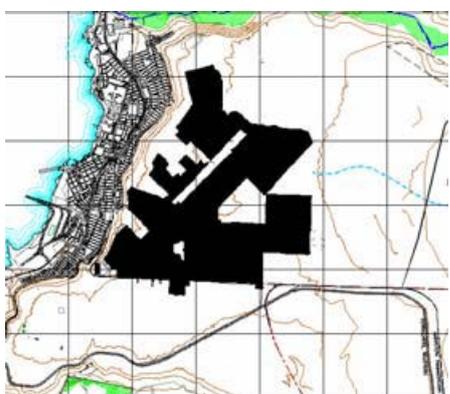
Plano Nº 4: EVOLUCIÓN DE LA PAMPA INALÁMBRICA. CIUDAD DE ILO



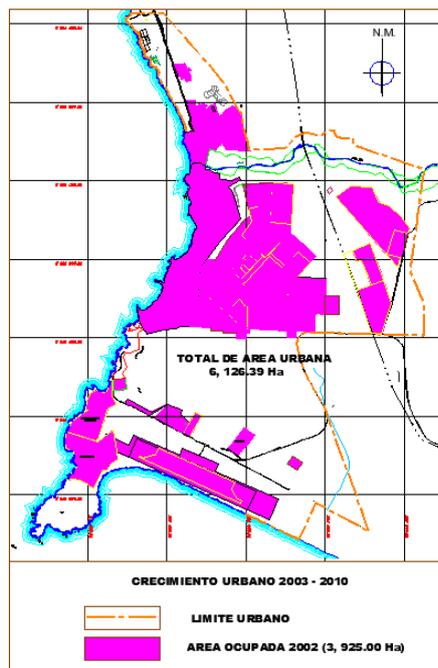
1980-1990



1990-2000



2000-2007



2003-2010

Fuentes: Estudio de Justificación Técnica. Cambio de Uso del Suelo en Pampa Inalámbrica
Plan Estratégico Institucional de la Municipalidad Provincial de Ilo 2010-2012

En años posteriores al período de estudio, se han aprobado ordenanzas sobre participación y la creación de PROMUVIs, esto evidencia la continuidad de una política municipal participativa y dan cuenta del impacto de los procesos impulsados por el gobierno local en el período de estudio²⁹.

Cuadro N° 19 Ordenanzas Municipales- Municipalidad Provincial de Ilo 1996-2010

AÑO	N° DE ORDENANZA	ORDENANZAS PUBLICADAS	FECHA
Durante el período de estudio se crean los primeros 5 PROMUVIs (ver Cuadro N° 18)			
1998	Ordenanza N° 41-98-MPI	Elección de Inspectores Vecinales para la supervisión de los servicios municipales	05-Jun-98
1999		NP	
2000		NP	
2001		NP	
2002	Ordenanza N° 187-2002-MPI	Aprueba el Plan Director de la ciudad y Plan de Acondicionamiento Territorial de la provincia de Ilo 2001-2010	11-Dic-02
2003	Ordenanza N° 203-2003-MPI	Crea del Programa Municipal de Vivienda - PROMUVI VIII	23-Jun-03
	Ordenanza N° 233-2003-MPI	Regula los procesos de participación de las organizaciones de la sociedad civil ante el Consejo de Coordinación Local - CCL	17-Nov-03
2004	Ordenanza N° 285-2004-MPI	Precisan Sistema en que fueron confeccionados Planos del Plan Director 2001-2010	29-Oct-04
2005		NP	
2006			
2007		Crea del Programa Municipal de Vivienda - PROMUVI VII	
2008	Ordenanza N° 418-2008-MPI	Crea del Programa Municipal de Vivienda - PROMUVI X	18-Ago-08
2009			
2010	Ordenanza N° 477-2010-MPI	Crea del Programa Municipal de Vivienda - PROMUVI XI	17-Nov-10

Fuente: El Peruano, normas legales. <http://www.editoraperu.com.pe>

En la página web de la Municipalidad Provincial de Ilo, se ha encontrado la normativa emitida desde el año 2005.

²⁹ Ernesto Herrera Becerra (ex alcalde de Ilo) nos dice que se procedió con transparencia, y el costo de la inscripción que era de 27 soles, se utilizaba para pagar un arquitecto, un topógrafo y dos asistentes sociales que calificaban a las familias, la gente sabía cuánto se pagaba al equipo técnico. Se instaló la Agencia Municipal en Pampa Inalámbrica para facilitar el trabajo en la misma zona, y mantener una relación directa con la población. Se realizaban asambleas informativas permanentemente, y se dialogaba para establecer las reglas en el proceso de planificación y ocupación del PROMUVI. El 17 de noviembre de 2010 se crea el PROMUVI XI mediante Ordenanza Municipal N° 477-2010-MPI. Este PROMUVI es la continuidad de una práctica importante para el proceso de planificación de la ciudad.

La reglamentación del PROMUVI fue aprobada el año 2001, evidenciando la continuidad de la política municipal, aunque las modificaciones posteriores restringen la participación. A nivel nacional, en la Ley de Municipalidades se norma la participación a través de Comités de Gestión de Obras.

Cuadro N° 20 Reglamento del Programa Municipal de Vivienda PROMUVI. Ciudad de Ilo 2001-2008

NORMA	FECHA	MODIFICACIONES EN RELACIÓN A LA PARTICIPACIÓN	
Decreto de Alcaldía N° 08-2001-MPI	05/06/2001	Artículo 15° Comité Técnico: 5 de la Municipalidad. Director Municipal preside el Comité Técnico. Director de Desarrollo Urbano es Vicepresidente. Director de Desarrollo Social y Participación Vecinal, es miembro. Representante de Oficina de Asesoría Jurídica, miembro, y Jefe de la División de Asentamientos Humanos, Control Urbano, Catastro y Ornato como Secretario Técnico.	
Decreto de Alcaldía N° 007-2003-MPI	30/09/2003	Artículo 18° Comité Técnico: 4 representantes incluye un representante de los participantes o de los vecinos, como miembro del Comité Técnico. Responsable de agencia municipal que preside (antes era el Director Municipal), Gerente de Desarrollo Urbano Ambiental como secretaria técnica, Gerente de Asesoría Legal como miembro.	Se incluye un representante de los vecinos y se especifica en qué participan las organizaciones sociales.
		Se agregan Disposiciones complementarias sobre Organizaciones vecinales y en la CUARTA especifica en qué participan, así como la creación de un organismo mayor de coordinación y consulta, para garantizar la transparencia.	Se crea un organismo para garantizar la transparencia.
Decreto de Alcaldía N° 007-2008-MPI Continúa vigente el año 2010	29/08/2008	Artículo 10° Comité Técnico: 5 integrantes, incluye a dos representantes vecinales como observadores. Gerente de Promoción del Desarrollo Social y Económico preside. Responsable de la agencia Municipal (Secretario Técnico), Gerente de Desarrollo Urbano Ambiental, y Gerente de Asesoría Jurídica son miembros.	Se incluyen dos participantes de los vecinos, solamente como observadores disminuyendo la participación en la toma de decisiones. Se elimina el organismo que debe garantizar transparencia.
		Las sanciones se han vuelto más drásticas, ya no se considera el pago de Multa, sino la exclusión y archivo definitivo del expediente (antes era falta B). También se ha incluido como sanción la Reversión del lote de terreno (antes se hacía luego de un procedimiento, no como sanción, ahora se hace además del procedimiento)	
		En la TERCERA Disposición Complementaria se ha eliminado (ver CUARTA en el Reglamento anterior) que podrá participar en Acceso a la información referente al proceso. También se ha eliminado la posibilidad de un organismo mayor de coordinación y consulta para garantizar la transparencia.	

Fuente: Reglamento del Programa Municipal de Vivienda. Decreto de Alcaldía N° 08-2001-MPI, Decreto de Alcaldía N° 007-2003-MPI, Decreto de Alcaldía N° 007-2008-MPI
Elaboración: propia

Presupuesto Participativo en Ilo

El Presupuesto Participativo ha sido una experiencia singular en Ilo, antes que en el país se realicen este tipo de procesos y antes que se apruebe la normativa actualmente vigente, ya había una práctica en la ciudad de Ilo. Así tenemos, la Ordenanza Municipal N° 045-01-MPI, que norma y regula la participación de las organizaciones de base y otros órganos representativos que promuevan el desarrollo comunitario a través del proceso de concertación para el desarrollo local en el presupuesto participativo³⁰ se aprueba el año 2001, mientras que recién el año 2003 se aprueba la norma nacional que obliga a realizar presupuestos participativos en todo el país.

Cabe mencionar que para la aprobación de la Ley Marco de Presupuesto Participativo el ex alcalde Ernesto Herrera de Ilo, como Congresista de la República presentó un proyecto de ley³¹, en el cual da cuenta de la experiencia de Ilo; asimismo, para la presentación del dictamen se realizan diversos eventos públicos, en los cuales se presenta la experiencia de Ilo, además de Villa El Salvador (Lima) y Anta (Cusco).

El presupuesto participativo se establece en estrecha relación con el Plan de Desarrollo Concertado (regional y local), y constituye un proceso en el cual se priorizan de manera participativa los proyectos a ejecutar por la gestión municipal³². En Ilo se desarrolla el proceso de presupuesto participativo desde el año 2000, antes que se apruebe la norma nacional que establece su obligatoriedad³³.

Cuadro N° 21 Delegados en el proceso de Presupuesto Participativo – Provincia de Ilo 2001-2003

AÑO	DELEGADOS					
	PUEBLOS JÓVENES	CERCADO	PAMPA INALÁMBRICA	COMITÉS DE GESTIÓN	OTROS	TOTAL
2001	20	19	55	15	12	121
2002	11	8	33	7	0	59
2003	11	10	33	8	0	62

Fuente: Actas del Presupuesto Participativo 2001-2010. Municipalidad Provincial de Ilo.

³⁰ Norma citada en el Acta de Presupuesto Participativo 2002, de la Municipalidad Provincial de Ilo.

³¹ Proyecto de Ley N° 6490/2002-CR del Congresista Ernesto Herrera Becerra

³² La Ley de Bases de la Descentralización Ley N° 27783, aprobada en julio del año 2002 dispone en su artículo 7° que “Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos.”

³³ En julio de 2003 se aprueba la Ley 28056, Ley marco del Presupuesto Participativo donde se establece su obligatoriedad a nivel nacional.

Las Actas del proceso de presupuesto participativo registran un alto nivel de participación para la conformación de Comités de Vigilancia el año 2001, como se aprecia a continuación. En años posteriores luego de la aprobación de la Ley marco de Presupuesto Participativo se mantiene una activa participación y se eligen representantes en los Comités de Vigilancia de diferentes sectores de la ciudad.

Cuadro N° 22 Total de participantes y Comités de Vigilancia – Provincia de Ilo 2001-2010

AÑO	TOTAL PARTICIPANTES EN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	OBSERVACIONES	INTEGRANTES DEL COMITÉ DE VIGILANCIA
2001	121	Existe una amplia representación de los participantes. De un total de 55 Juntas Vecinales participaron 50	Sin Información
2002	59	La participación disminuye respecto al año anterior	Sin Información
2003	62		Sin Información
2004			Sin Información
2005	193	La aprobación de la Ley marco de Presupuesto Participativo contribuye en generar una amplia participación.	5 integrantes (Cercado, PPJJ, Pampa Inalámbrica, 2 de Funcional Temático)
2006			6 integrantes (Pampa Inalámbrica, Social, Económico, Urbano Ambiental, PPJJ, Cercado)
2007	180		7 integrantes (Cercado, PPJJ, Pampa Inalámbrica, Económico, Social, Municipalidad Distrital de Pacocha)
2008	160		6 integrantes (Cercado, PPJJ, Pampa Inalámbrica, Económico, Social, Urbano Ambiental)
2009			Sin Información
2010	141		6 integrantes (Cercado, PPJJ, Pampa Inalámbrica, Social, Económico, Urbano Ambiental)

Fuente: Actas del Presupuesto Participativo 2001-2010. Municipalidad Provincial de Ilo.

CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

7.1 CONCLUSIONES GENERALES

La planificación como proceso involucra la formulación del documento-Plan, y también el proceso mismo que se desencadena (no siempre sucede), cuando existe liderazgo de las autoridades locales para la gestión de acciones claves que forman parte del proceso de implementación. Bajo esta consideración, las acciones y resultados del proceso de planificación en la experiencia de Ilo, se analizan no solo de la formulación del Plan, sino durante el proceso de gestión.

Los mecanismos de conformación de espacios de diálogo, los espacios de concertación para la toma de decisiones, la formación de comisiones de diferente índole para la discusión de problemas y propuestas de desarrollo urbano, contando con un documento Plan, han constituido espacios de encuentro de diversos actores con sus propios intereses para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo para la ciudad. Estos mecanismos de participación han permitido la continuidad de proyectos y el mejoramiento de la calidad de vida, relacionada con el mejoramiento de espacios urbanos, saneamiento básico y medio ambiente; en el marco de un gobierno local con respaldo social haciendo posible la continuidad de la política participativa durante 7 períodos continuos de gobierno con dos alcaldes del mismo grupo político (20 años).

Existe una correlación entre las variables de Participación en la planificación urbana y Calidad de vida; es decir, se ha logrado establecer una relación entre los indicadores de la participación en la planificación urbana (Número de espacios de participación, Número de temas tratados en los espacios de participación durante el período de estudio, y Número de temas en los que ha aportado las ONGD durante el período de estudio) y los indicadores de calidad de vida (metros cuadrados de área verde por habitante, porcentaje de población que cuenta con servicios de agua, porcentaje de población que cuenta con servicios de desagüe, líderes sociales con conocimiento sobre temas de medio ambiente), habiéndose comprobado también la incidencia del gobierno local.

Así tenemos que en el período de estudio 1980-1995, durante el cual se desarrolla una política participativa desde el gobierno local, que involucra diversas fases del proceso de planificación urbana como se ha descrito en la presente tesis, se observa un notable incremento de los indicadores de calidad de vida, relacionado con los espacios de participación y los temas tratados en estos espacios, con el aporte de las organizaciones sociales y de las ONGD (ver capítulos IV y V).

- En relación a las áreas verdes, el año 1981 la ciudad tenía aproximadamente 38,627 habitantes, y 19,100 m² de área verde, lo que hace un promedio de 2 m² de área verde por habitante. Durante el período de estudio este indicador se incrementa a 5.1 m² de área verde por habitante. Esto se logra con la participación de la población en comités de gestión para el mejoramiento de sus barrios promovida desde el gobierno local (ver capítulo V, ítem 5.1 a). La tendencia de incremento de áreas verdes continua en los siguientes gobiernos hasta el año 2007, de acuerdo a la información obtenida.
- La calidad de vida expresada en indicadores de abastecimiento de agua y de desagüe durante el período de estudio, se incrementa en un promedio superior al de la región y del país, según se observan las cifras de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de los años 1981, 1993, y la continuidad posterior al período de estudio el año 2007 (esto se revisa con mayor detalle en el capítulo V, ítem 5.1b, 5.1c). El gobierno local estableció la participación de la población representada por la Federación de Pueblos Jóvenes de Ilo, en el espacio de toma de decisiones como es el directorio de la empresa de agua, donde ha participado en el período 1989 a 1996 (7 años) haciendo posible que la demanda social establezca sus prioridades y sea atendida, llegando a la mayoría de la población, aun en zonas de difícil acceso, como son las laderas donde se localizan los pueblos jóvenes. A continuación se presenta el incremento del porcentaje de viviendas con servicios de abastecimiento de agua y desagüe, al interior de las mismas. La tendencia ha continuado en años posteriores al período de estudio, aunque a un ritmo menor.

ABASTECIMIENTO DE AGUA	Provincia Ilo			Departamento de Moquegua			Perú		
	1981	1993	2007	1981	1993	2007	1981	1993	2007
Servicio de Agua dentro de la Vivienda	54.7	67.8	81.8	39.3	56.5	58.7	38.0	43.1	54.8

SERVICIO DE DESAGÜE	Provincia Ilo			Departamento de Moquegua			Perú		
	1981	1993	2007	1981	1993	2007	1981	1993	2007
Red pública de desagüe dentro de la Vivienda	47.9	64.7	76.2	52.4	49.4	55.3	30.4	35.7	48.0

- En relación a los líderes con conocimiento sobre el medio ambiente, tenemos que aunque no se tienen cifras respecto a la cantidad de líderes que conocen este tema, sin embargo, una expresión de ello son las acciones colectivas a través de movilizaciones de la población. Esta información consta en los documentos revisados y las entrevistas a informantes claves (ver capítulo V, 5.1 d), así como también se expresa en el funcionamiento de la Comisión Técnica Multisectorial sobre medio ambiente, que hasta la actualidad continua vigente y donde participan representantes del Estado y de las instituciones y organizaciones de sociedad civil (ver capítulo IV, ítem 4.4 a).
- Durante el proceso de participación en las fases de formulación de los planes y la ejecución de acciones para su implementación, se generaron espacios de participación en los cuales las organizaciones sociales trataban los temas de mejoramiento de espacios urbanos y sembrado de áreas verdes, firmándose los denominados “Convenios verdes”, los temas de abastecimiento de agua y desagüe, y medio ambiente, entre otros (capítulo V, ítem 5.2 a, b, c, d).
- En relación a los temas en los que han aportado las ONGD, han sido principalmente relacionados a la organización de la población para su participación en los procesos de planificación participativa (mejoramiento de su hábitat), desarrollo de programas de educación ambiental (ver capítulo V, ítem 5.3 a, b, c, d).

7.2 RECOMENDACIONES

- Los gobiernos locales que adoptan la decisión política para iniciar procesos participativos de planificación requieren reforzar sus áreas y equipos técnicos del área de participación vecinal, y de desarrollo urbano, buscando el desarrollo de liderazgos y representatividad de la mayor cantidad de grupos sociales en la ciudad. Esto forma parte de la etapa preparatoria del proceso y brindará condiciones para que las propuestas y proyectos sean debidamente estudiados por los técnicos; y para contar con promotores que faciliten la difusión y participación de representantes legítimos de la población.
- Los procesos de planificación participativa deben contar con el liderazgo de las autoridades locales. La participación de las autoridades en los talleres y reuniones de trabajo dará mayor base técnica y social a los procesos de toma de decisiones de las autoridades, ya que el Plan resultante tendrá en cuenta tanto el sustento técnico como la demanda social.
- En la etapa de ejecución de los planes, se recomienda realizar acciones de difusión permanente a la comunidad sobre los avances y tiempos requeridos en la ejecución de proyectos acordados en el proceso de planificación, o en las gestiones para hacer viable éstos; de tal manera de garantizar el involucramiento de la población en el tiempo. Además de los representantes de la población, la comunidad en su conjunto debe mantenerse informada, ya sea a través de eventos (seminarios, foros) o por los medios de comunicación masiva. Esto deberá mantener el interés y la voluntad de la ciudadanía de involucrarse en los problemas que afectan la ciudad, siendo aliados importantes para establecer medidas de ordenamiento y prevención frente a grupos que solo atienden intereses particulares, muchas veces en desmedro del conjunto de la ciudad.
- Las metodologías de planificación urbana participativa deben incluir procesos de desarrollo de capacidades de largo plazo, y no solamente procesos participativos para la formulación del documento del Plan. Los gobiernos locales no siempre ponen en marcha proyectos de desarrollo de capacidades vinculados a los temas y problemas de la ciudad; sin embargo, ejecutan proyectos de infraestructura que buscan respaldo social, los cuales requieren ser aprobados previamente por la

comunidad. Actualmente, las guías de proyectos de inversión en los temas de planificación incluyen el desarrollo de capacidades de los funcionarios municipales, y las normas que rigen los procesos de formulación de planes establecen procesos de consulta a la población en períodos relativamente cortos, sería relevante investigar, qué resultados se están obteniendo de la aplicación de estas normas.

- Asimismo, la rendición de cuentas de los gobiernos locales debe incluir la evaluación de los avances de la ejecución de los planes elaborados participativamente, y no solamente de los presupuestos participativos. Es así que se recomienda dar continuidad a las comisiones temáticas que se conformen sobre los temas que se consideran prioritarios para la ciudad, como pueden ser: el transporte, la vialidad, el ordenamiento del suelo urbano, la ampliación del sistema de abastecimiento de agua, u otras. Las autoridades locales deberán disponer de técnicos que acompañen y mantengan actualizadas las comisiones temáticas.
- Es importante que en los Planes se de cuenta del registro de la participación en los procesos de planificación, así como una evaluación de los niveles de representación y los acuerdos que se toman. Esta información permitiría conocer a mayor profundidad los procesos, sus limitaciones, y plantear alternativas para mejorar la participación e involucramiento de la comunidad.
- Un tema de investigación importante sería revisar experiencias de planificación y gestión municipal que habiendo contado o no con espacios de participación ciudadana, han obtenido logros con repercusión en el largo plazo; esto contribuiría en el conocimiento de diversos factores que inciden en la planificación y permitiría vislumbrar las capacidades y habilidades que se requieren desarrollar con mayor énfasis en los futuros planificadores.

7.3 REFLEXIONES FINALES

Los procesos participativos en las experiencias de planificación relacionados mayormente con los proyectos de mejoramiento barrial, nos lleva a reflexionar sobre la pertinencia de articular mejor los proyectos y propuestas de corto plazo con aquellos de mayor alcance, teniendo en cuenta los intereses más inmediatos de los actores participantes en los procesos, donde priman las demandas vinculadas en primer lugar a su barrio, y en segundo lugar lo que serían las demandas para el conjunto de la ciudad.

Por ejemplo, es importante buscar que a nivel de la comunidad (vecinos y las organizaciones sociales que los representan) establezcan la relación existente entre las posibilidades de abastecer de servicios básicos (agua potable en primer lugar) con la factibilidad de las fuentes de abastecimiento, o los costos de la infraestructura para mejorar las condiciones del servicio (cantidad y calidad) en el conjunto de la ciudad, no solamente en el barrio. De igual manera, la relación entre el servicio de desagüe y su tratamiento final, y el tratamiento de los desagües industriales y domésticos en relación a su impacto en el medio ambiente.

En relación a la pregunta planteada sobre ¿cómo han aportado las organizaciones sociales, la ciudadanía y las ONGD en las diferentes etapas del proceso de planificación?, en el presente estudio se ha constatado que:

- Hay evidencias que indican que la participación social constituye un aporte a los procesos de planificación del desarrollo urbano, la experiencia revisada muestra que la participación social en la planificación es importante para generar el involucramiento de los ciudadanos en el desarrollo deseado y en el futuro de su ciudad.
- La participación social en las diversas fases del proceso de planificación requiere la promoción de parte del gobierno local, y el reconocimiento de los diversos intereses individuales y grupales. Y a su vez, la existencia de grupos de interés en relación a la problemática de la ciudad.
- La planificación urbana requiere estar vinculada al proceso de toma de decisiones, por lo que la representatividad en los procesos participativos es

considerada importante por los actores políticos, quienes son los que toman las decisiones más relevantes respecto al futuro de la ciudad.

- Los actores participantes plantean sus problemas y propuestas a partir de lo que conocen, y muchas veces este conocimiento en un primer momento del proceso de planificación, está restringido a lo que sucede en su ámbito más inmediato, su calle, su barrio, y no siempre respecto al conjunto de la ciudad.
- Para que los procesos de participación constituyan un aporte a los procesos de desarrollo, no sólo barrial, sino de la ciudad en su conjunto requieren un tiempo de preparación y experiencia. En el marco de lo que plantea Stiglitz (1999) los procesos de transformación y cambio que implica el desarrollo, así como lograr influir sobre la mentalidad de las personas requieren espacios de diálogo.

Es importante destacar la calidad de los espacios de participación, y el tiempo de preparación de los mismos, ya que se requiere “un tiempo de maduración”, principalmente, en el caso de las personas que pertenecen al grupo de mayor pobreza y que se corre siempre el riesgo que queden excluidos de estos procesos.

El “tiempo de maduración” variaría según el tiempo que tome la transmisión de conocimientos que un ciudadano requiere, para tener una mayor comprensión del funcionamiento y necesidades de una ciudad, y no solamente del ámbito del barrio y su entorno.

- Respecto a la participación en las diversas etapas del proceso de formulación del Plan:
 - a) En el caso de Ilo, los temas de las asambleas constituyen para la población y sus organizaciones, la oportunidad para presentar sus demandas respecto a sus carencias, principalmente de problemas inmediatos de su calle y/o su barrio. Esto hace que la etapa del diagnóstico cuente con participación activa de la comunidad.
 - b) La participación para formular la Visión de desarrollo de la ciudad está orientada por los conocimientos sobre las potencialidades y recursos de la ciudad, el rol que puede jugar en el contexto nacional y mundial. Esta etapa

requiere mayor soporte técnico, para que la formulación de la Visión tenga en cuenta las oportunidades existentes.

- c) La participación de la población en la formulación de propuestas puede estar sesgada a las propuestas específicas y de pequeños proyectos de escala barrial; por ello, es importante el rol técnico que deberá sustentar adecuadamente la importancia de proyectos de mayor escala, que por los montos de inversión se plantean para el largo plazo.
 - d) Las acciones de seguimiento y evaluación participativa del cumplimiento del Plan requieren niveles de organización en comisiones temáticas, con participación de los diversos actores sociales e institucionales. Y también del soporte institucional para que estos espacios sean sostenibles en el tiempo.
- El tiempo necesario para que la participación sea efectiva y aporte a la planificación del desarrollo, sería equivalente el tiempo que demore la toma de conciencia de los ciudadanos, el conocimiento de su realidad, más allá de las fronteras de su calle o su barrio, y la voluntad de mejorarla. Sin embargo, en la práctica, la participación en los procesos de formulación del Plan se da en tiempos relativamente cortos, de 4 a 5 meses, que es el tiempo en el cual se cuenta con un equipo técnico “especializado” a cargo de la formulación del plan (generalmente se contrata un equipo externo que conduce el proceso, con el acompañamiento de las autoridades y funcionarios del gobierno local), esta es una participación coyuntural y no tiene mucha trascendencia, ya que muchos planes denominados “participativos” corren la misma suerte que los planes convencionales, es decir, no se utilizan.

La participación es más efectiva, cuando se generan instancias y mecanismos de participación, como parte de las políticas de gestión municipal. En un escenario de continuidad de acciones como parte de la gestión urbana, teniendo como guía el documento del Plan, estas instancias de participación, le dan sostenibilidad al proceso participativo, y hace que la participación no sea solamente coyuntural, sino que sea parte de un proceso de “*apropiación*”, durante el cual se generan conocimientos y se afianzan voluntades y compromisos. En este escenario, el aporte voluntario de la población que participa comprende el diálogo permanente entre diferentes enfoques e intereses, como soporte a la toma de decisiones “*técnica y socialmente sustentable*” respecto a las alternativas para el desarrollo de la ciudad.

La participación es un compromiso, en tanto que su punto de partida es el interés por la ciudad y su desarrollo, ya que no se participa por obligación. Que el proceso de participación constituya un aporte al desarrollo urbano, depende de la voluntad política para aperturar espacios para ello, esto puede ser más complejo dependiendo del tamaño del centro urbano y la heterogeneidad de los grupos sociales, e incluso la presencia de grupos de poder con diferentes intereses.

El tiempo del proceso de planificación no es el mismo que requiere el proceso de apropiación de la ciudad de parte de los ciudadanos, y dependerá también de la existencia de liderazgos técnicos y políticos que promuevan esta participación.

- El soporte técnico adecuado y oportuno, es un factor importante que contribuye a la transmisión de conocimientos y argumentos para hacer más viables las propuestas de la comunidad.
- Ejercicios sostenidos en el tiempo, de participación social y/o de consulta a la población en diversas decisiones que se tomen respecto al desarrollo de su ciudad, son parte de un proceso de aprendizaje de los actores sociales, dando mayor sustento y motivación a futuros procesos de participación en la planificación del desarrollo de la ciudad. Es decir, contribuiría a generar las bases para un mejor y mayor involucramiento de la sociedad local, principalmente de la población marginal que no tiene muchas veces “voz” en las propuestas de desarrollo, entiéndase por “mejor”, la posibilidad de aportar a la construcción de la ciudad en diálogo con las propuestas técnicas.

En relación a la pregunta ¿por qué se considera que la planificación urbana con participación ciudadana, contribuye a mejorar los espacios urbanos, el saneamiento básico y el medio ambiente?, en la experiencia estudiada, se ha encontrado que:

La información recogida evidencia el cambio que se ha dado en la ciudad de Ilo en el período de estudio, esto tiene relación con la eficacia en el uso de los recursos económicos y humanos de la gestión municipal, y también con la demanda y participación de los representantes de la población, principalmente de las zonas más precarias que no contaban con los servicios básicos (redes de abastecimiento de agua potable, desagüe),

y donde se establecieron mecanismos de diálogo permanente. Estos espacios de participación influyeron para que se diera atención prioritaria en los pueblos jóvenes y en aquellas zonas nuevas de expansión de la ciudad, donde se crearon los Programas Municipales de Vivienda (PROMUVI), como parte del proceso de planificación urbana.

Existe relación entre el proceso de planificación participativa y el consiguiente mejoramiento de la calidad de vida de las personas, aunque existen otras actuaciones y hechos que también influyen en este resultado. Sin embargo, coincidiendo con Alguacil (1998) la calidad de vida es multidimensional, y aunque habrían limitaciones de los propios actores urbanos para lograr ésta debido a la presencia de intereses particulares desde la empresa privada, y las prioridades regionales que no siempre coinciden con las demandas urbanas; el proceso participativo hizo posible los cambios que se dieron en la ciudad durante el período de estudio.

La experiencia en Ilo muestra que los espacios de participación constituyen espacios eficaces de presión social y política, que canalizados en el marco de procesos de planificación participativa propiciados desde la voluntad política del gobierno local generan resultados positivos para el desarrollo de la ciudad.

Impacto de la participación (espacios, temas, y aporte de las ONGD) en el incremento de áreas verdes para la ciudad

Del análisis realizado, respecto a la incidencia de los espacios de planificación, los temas tratados en dichos espacios, y los temas en los que aportan las ONGD en el incremento de las áreas verdes, se puede concluir que en el caso de población de menores recursos tiene resultados visibles; y éstos indujeron a la réplica expandiéndose los mecanismos de participación en otras zonas de la ciudad.

Los factores que contribuyen al éxito de estos resultados se pueden atribuir al involucramiento efectivo de la población, desde los espacios donde se presentan y discuten los proyectos en asambleas vecinales, así como el diálogo permanente con los funcionarios municipales y las autoridades responsables del desarrollo de la ciudad. Esto incide en la concreción de mecanismos de participación en *tareas de mantenimiento de las áreas verdes* que hace viable la ejecución de múltiples proyectos, con aporte de la población que tradicionalmente permanece en situación de desventaja frente a quienes

pueden aportar económicamente, a través de los mecanismos tradicionales de pago de arbitrios y tributos municipales, para hacer posible la inversión en la ciudad.

Las potencialidades de la participación organizada en Comités de Gestión para lograr mayores impactos en la calidad de vida: obras de mejoramiento barrial y mantenimiento de áreas verdes

La conformación de Comités de Gestión con la participación voluntaria de las organizaciones barriales, constituye un mecanismo de participación que de manera concreta brinda la posibilidad de poner en práctica acciones para lograr resultados en el mejoramiento del hábitat, como resultado de procesos de planificación urbana participativa. Se entiende que estos procesos comprenden desde la planificación del desarrollo con proyectos para el conjunto de la ciudad, como también proyectos de escala barrial, que al verse realizados en conjunto, se observa que producen resultados de escala urbana.

Las oportunidades de participación de la población y sus resultados en mejorar el acceso a agua potable y al servicio de desagüe

Existen documentos y testimonios en los cuales se da cuenta de los procesos de planificación participativa, y el aporte de las organizaciones sociales, y de las ONGD, incluso más allá del proceso de formulación del Plan; es decir, que la participación se ha dado también durante la gestión misma o ejecución del Plan, a través de las instancias participativas antes mencionadas (comités, comisiones). Siendo lo más usual la participación en los procesos de formulación del Plan y no así, la participación que se mantiene en el tiempo de manera sostenida, con acciones que son parte del proceso de gestión y que contribuyen al logro de resultados.

Los diversos documentos revisados y las entrevistas realizadas, dan cuenta de la participación social en las asambleas vecinales, en el Concejo Municipal y en los Comités y Comisiones conformados para la gestión urbana. Esto refleja la activa participación de las organizaciones sociales y con ello, la incidencia que tuvo en los resultados de la gestión.

La participación social y la formación de Líderes con conocimiento sobre medio ambiente

En relación a la eliminación de la contaminación del aire por la empresa Southern Perú Copper Corporation, cabría preguntarse si ésta se hubiera dado, solamente con la decidida participación del Gobierno Local. Las movilizaciones de la población que fue consciente del origen de los problemas de contaminación, entre otros, hicieron posible la atención de la empresa, que inicialmente se negaba a dialogar con la municipalidad.

- Gestiones posteriores al período de estudio no mantienen con la misma intensidad, la política de participación excepto en aquellos procesos en los que la población ha adquirido conciencia, y se han ido desactivando las comisiones y espacios de participación. A pesar de la importancia de la problemática urbana, no siempre se da sostenibilidad a los procesos participativos para lograr la incidencia en los resultados; es así, que no todos los problemas de la ciudad podrán ser enfrentados y quedan en un segundo plano para sus habitantes.
- Uno de los procesos que se han mantenido en el tiempo es la ocupación planificada para fines de vivienda, en terrenos zonificados para expansión urbana; aunque los procesos de ocupación se continúan dando de manera espontánea en su etapa inicial. Es decir, se produce la invasión de terrenos en la zona prevista para la expansión urbana; y recién después de la ocupación se realiza el proceso de inscripción y verificación de cumplimiento de requisitos de los beneficiarios, así como el ordenamiento urbano.

La población que participó en los inicios de la ocupación de terrenos en Pampa Inalámbrica, es consciente respecto a los beneficios de la planificación. En el caso de los terrenos reservados para equipamiento en la Pampa Inalámbrica, se ha podido observar que a pesar del tiempo transcurrido, éstos son protegidos por los propios habitantes de la Pampa, lo cual ha sido demostrado hasta en dos ocasiones cuando éstos terrenos fueron ocupados en gestiones posteriores al período de estudio; y la misma municipalidad había decidido entregarlos a los invasores. Frente a esto, la población se movilizó y logró que fueran reubicados liberando los terrenos reservados para equipamiento urbano, dándose continuidad

a la política de planificación y ocupación ordenada del uso del suelo que se inició durante el período estudiado.

Es decir, que las gestiones posteriores al período de estudio, como resultado de las medidas de presión social y la experiencia del proceso de planificación participativa asumido por las organizaciones sociales (principalmente, de los barrios ubicados en Pampa Inalámbrica), han continuado hasta la actualidad reservando los usos del suelo planificados para equipamiento urbano, y creando nuevos Programas Municipales de Vivienda (PROMUVI) de habilitación progresiva³⁴.

Asimismo, el modelo de Comité de gestión de obras continua vigente principalmente en los nuevos PROMUVIs, donde existe demanda de necesidades básicas (agua, desagüe y energía eléctrica) y se carece de infraestructura urbana (pistas, veredas, equipamiento urbano).

Un proceso de planificación pone en evidencia las necesidades y demandas que se requieren atender en una ciudad, sin embargo los esfuerzos para responder a éstas se hacen más evidentes cuando existe presión social.

- Las invasiones de terrenos con fines de vivienda continúan adelantándose a la planificación municipal; por ello es importante que la planificación prevea la adquisición e inscripción de terrenos para fines de vivienda “social” en zonas de expansión urbana, lo que permitiría la ocupación ordenada y provisión de servicios básicos a la población.
- La priorización de proyectos debe responder a la lógica de necesidades básicas insatisfechas, para dar condiciones mínimas a la población urbana marginada; y paralelamente considerar los proyectos de larga maduración, cuya primera etapa debe estar prevista para iniciarse en el corto plazo.

³⁴ Entrevistas a Juan Zúñiga, Arq. Antonio Quico, Willy Flores, Juan Sosa. Marzo 2011

Respecto al rol del gobierno local, la pregunta planteada en el presente estudio es ¿cuáles son las dificultades del gobierno local para asumir el liderazgo en el proceso de planificación en la mejora de la calidad de vida?:

- Las acciones desarrolladas por el gobierno local de Ilo para promover el desarrollo, utilizando la planificación participativa como instrumento, ha sido importante y ha guiado la gestión durante el período estudiado. Algunas de las acciones promovidas, tales como la planificación del uso del suelo, han tenido continuidad hasta la fecha.
- Sin embargo, se observa que las modificaciones del Reglamento del PROMUVI en los últimos años, demuestran un retroceso en la apertura de la municipalidad para la participación de los vecinos; y por otro lado, se observa la “aceptación” de las organizaciones sociales respecto a estas nuevas reglas que restringen su participación.

La continuidad en el rol promotor de la participación en la planificación y desarrollo de la ciudad se ha dado con menor intensidad que durante el período de estudio, ya que las autoridades locales no han estado dispuestas a continuar con los mecanismos participativos, que requieren la voluntad política de las autoridades locales para asumir con el diálogo, la constante demanda de la población.

- En el tema de medio ambiente, el gobierno local ha tenido una labor importante durante el período de estudio y ésta se ha reforzado al contar con el apoyo de la población, la que ha participado en manifestaciones públicas respaldando las acciones de la municipalidad, y en las comisiones conformadas para dialogar con los diferentes actores involucrados.
- Sin embargo, es importante reconocer que el aporte de los recursos municipales es coherente con la decisión del gobierno local de asumir un proceso participativo como política de la gestión. Estos recursos resultan vitales para el funcionamiento de los comités de gestión, asimismo, el soporte de los técnicos y profesionales, tanto de la municipalidad como de las ONGD para generar cambios sustantivos en la imagen de la ciudad, y con ello en lograr una mayor identificación del ciudadano con ésta.

- En el marco de lo que manifiesta Borja (2003:101), respecto a que un Proyecto de ciudad moviliza iniciativas e ilusiones para poner en acción proyectos innovadores, esto se evidencia en la ciudad de Ilo, y en la línea de Burgess (2003:210) esta visión urbana ha sido respaldada por el compromiso político del gobierno local.
- El peso que confiere Coraggio (1999) a la intervención de una autoridad regional en los temas ambientales, no se ve en el caso de Ilo, donde ha sido desde la autoridad local que se ha logrado mejoras en el tema ambiental. Esto nos plantea la importancia del rol en la promoción del desarrollo urbano que debe mantenerse en el nivel de los gobiernos locales, cuyo carácter de integralidad para el tratamiento de problemas que afectan las ciudades resulta de mayor efectividad (autoridad en el espacio local para la solución de problemas de diferentes sectores: salud, educación, medio ambiente y otros).

Lo antes dicho no minimiza el rol de la autoridad regional, sin embargo, los problemas que tienen una repercusión directa en la población y con graves consecuencias para el desarrollo sostenible de las ciudades, se enfrentan desde quienes son afectados más directamente, aunque no siempre tienen las mejores condiciones para ello (conocimientos, soporte técnico, y otros).

- A pesar de los logros, el desafío estará siempre presente, no hay reglas, ni situaciones predecibles para que los procesos de intervención municipal tengan los resultados esperados y que tengan continuidad en el tiempo.
- Para el “*éxito de la gestión participativa*”, es importante la calificación y experiencia de los recursos humanos y profesionales en las municipalidades, la predisposición y sensibilización de la sociedad civil que requiere niveles de organización y representación; así como, espacios de diálogo como expresión de la voluntad política de las autoridades municipales.
- Los espacios de participación pueden crearse por obligación establecida en la norma, lo que “*solo constituye un primer paso*”, ya que si el gobierno local no tiene condiciones ni genera los recursos humanos y económicos necesarios para su funcionamiento, no serán efectivos ni se alcanzarán los objetivos planteados.

- El liderazgo del gobierno local debe comprender tanto a sus autoridades municipales como a sus equipos técnicos, y la capacidad de ambos de generar alianzas con otros actores, para ampliar las posibilidades de intervención eficaz.
- Para que se realice el diálogo entre la municipalidad y la población, será necesario la generación de mecanismos de participación “efectivos”, y el funcionamiento transparente del conjunto de la gestión municipal en relación a los proyectos e inversiones que realiza.
- La representatividad de los líderes de la comunidad, es un requisito indispensable para que la participación social sea una realidad y no solamente, una respuesta ante la obligatoriedad de la norma.
- Es importante generar mecanismos para dar sostenibilidad a las políticas municipales de participación, y tener un diseño organizacional y del perfil de los equipos técnicos para que sean efectivos mediadores entre las demandas de la gente y las propuestas técnicas.

BIBLIOGRAFÍA

ALGUACIL GÓMEZ, JULIO (1998): "Calidad de vida y praxis urbana. Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid". Edición realizada por la biblioteca Ciudades para un Futuro más Sostenible, <http://habitat.aq.upm.es>, a partir del material original elaborado por Julio Alguacil Gómez para su tesis doctoral, presentada en 1998. Universidad Complutense de Madrid. España.

ARNILLAS LAFERT, FEDERICO (1993): "Ilo: problemas y posibilidades". CIDAP Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional. Ensayos FORHUM 6.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CENTROS - ANC (1997): "Participación de las ONG en la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza. Una mirada desde las ONG". Agosto, 1997. Lima, Perú.

BALVÍN DÍAZ, DORIS; MELGAR, WALTER (2006): Estudio de Caso. Asociación Civil Labor. Citado en "La experiencia peruana en planificación y gestión urbano- ambiental". Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

BALVÍN DÍAZ, DORIS; LÓPEZ FOLLEGATTI, JOSÉ LUIS; HORDIJK, MICKY (1996): "Innovative urban environmental management in Ilo, Perú." Artículo en Environment and Urbanization. 8:21. IIED International Institute for Environment and Development. Página web <http://eau.sagepub.com/>

BORJA, JORDI (2003): "Ciudad y planificación". En Balbo, Marcello; Jordan, Ricardo; Simioni, Daniela, compiladores. "La ciudad inclusiva" (2003). Cuadernos de la CEPAL N° 88. Naciones Unidas, colaboración del Gobierno de Italia. Chile. P. 81 a 103.

BORJA, JORDI Y CASTELLS, MANUEL (1997): "Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información". Grupo Santillana de Ediciones. S.A. Madrid. 3ª. Edición 1998.

BURGUESS, ROD (2003): "Ciudad y sostenibilidad. Desarrollo urbano sostenible". En Balbo, Marcello; Jordan, Ricardo; Simioni, Daniela, compiladores. "La ciudad inclusiva" (2003).

CALDERÓN COCKBURN, JULIO editor (1996): "Las mejores prácticas por el Hábitat en el Perú". Comisión Hábitat. Auspicio Plataforma Hábitat II. Programa FICONG.

CARRERA GALLISSA, ENRIC (2006): Cátedra UNESCO Sostenibilidad. UPC. Els Papers de la Cátedra Sostenibilidad. Número 15. 2006. Publicación de una relación de Agendas 21 en el mundo. En la página web: [portalsostenibilidad.upc.edu / archivos/ fichas/ informes/ agendas21delmundoeninternet](http://portalsostenibilidad.upc.edu/archivos/fichas/informes/agendas21delmundoeninternet)

CONADES (1998): Taller sobre "Planificación Participativa del Desarrollo Local". Preparación de la III Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social- CONADES. IDEAS: 1998 el libro "Gestión ambiental en Espacios Locales". Lima, Perú.

CORAGGIO, JOSÉ LUIS (1999): "Perspectivas de la planificación urbana en el contexto de la globalización." Ciudad futura. Nuevas modalidades en planificación y gestión de ciudades. Argentina.

DÍAZ PALACIOS, JULIO (2002): "Ilo: Orígenes y Rutas de una experiencia pionera". Lima

ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA DE MADRID (s.a.): Departamento de Urbanístico Patrocinado por la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo del Ministerio de Vivienda. España. Ciudades para un futuro sostenible. Registro de "Experiencias Latinoamericanas y Caribeñas para una ciudad más sostenible" – Programa de Gestión Urbana PGU-LAC. 1996-2000. En <http://habitat.aq.upm.es/bpal/pgu-lac/exp>.

GÓMEZ-VELA, MARÍA; SABEH, ELIANA N. (2000): "Calidad de vida. Evolución del concepto y su influencia en la investigación y en la práctica". Instituto Universitario de Integración en la Comunidad, Facultad de Psicología, Universidad de Salamanca. <http://www.usal.es/-inico/investigacion/invesinicio/calidad/htm>

GRUPO HABITAT (1990): "Gestión Popular del Hábitat. 7 experiencias en el Perú". Lima.

GRUPO HABITAT (1996): "Gestión Municipal por el Hábitat". Cuadernos Hábitat II N° 1. Lima.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO – INADUR y MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ILO (1984): Plan Director de Ilo a 1993. Aprobado por Resolución Municipal Provincial N° 062-84-CPI.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO – INADUR y MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ILO (1992): Esquema de Desarrollo Urbano Integral de Ilo. Ordenanza Municipal N° 32-92- MPI.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO – INADUR y MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ILO (2002): Plan Director de la ciudad de Ilo al 2010. Aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 187-2002-MPI.

INNES, JUDITH E. (2000): "Public Participation in Planning: New Strategies for the 21st Century". Paper prepared for the annual conference of the Association of Collegiate Schools of Planning, November 2–5, 2000 University of California at Berkeley Institute of Urban and Regional Development.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA - INEI. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Lima 2007

KLIKSBERG, BERNARDO (1999): "Seis tesis no convencionales sobre participación". Documento presentado en el marco de Buenos Aires Sin Fronteras. Un espacio para el diálogo. Centro de Documentación en Políticas Sociales. Documentos /18. Argentina.

KOENIGSBERGER, OTTO (1964): "Action Planning". En Readings in Action Planning. Volume I. Edited by Babar Mumtaz. Document Series Readings 1. Development Planning Unit. Bartlett School of Architecture and Planning. University College London (Published originally in the Architectural Association Journal, May 1964).

LEVA, GERMÁN (2005): "Indicadores de Calidad de Vida Urbana. Teoría y metodología". Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires. Argentina. http://www.hm.unq.edu.ar/archivos_hm/GL_ICVU.pdf

LÓPEZ FOLLEGATTI, JOSÉ LUIS (1999): "Ilo: a city in transformation". Artículo en Environment and Urbanization. IIED International Institute for Environment and Development. 11: 181 Página web <http://eau.sagepub.com/>

MAQUET, PAUL; NÚÑEZ, RODRIGO (1994): "Las Huellas Locales". Instituto de Desarrollo Urbano CENCA. Lima.

MARTÍNEZ, SORELY; MAURICIO, LUIS (2006): "Sistema de buenas prácticas en desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Chile. GTZ. En el marco de las actividades del programa "Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de los recursos naturales", ejecutado por CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ).

MAYO D'ARRIGO, MARITZA (2007): "La construcción de una Política Ambiental Municipal. El caso de Ilo 1980-2000". Lima Documento presentado en el Taller de Incidencia Política. Soluciones prácticas. ITDG.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO; INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN MUNICIPAL –INICAM; Y KONRAD ADENAUER, STIFTUNG (2008): "Manual para la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano". Lima.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ILO (2001): Plan de Desarrollo Sostenible de Ilo 2001-2012.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ILO (2001 a 2010): Actas de Presupuesto Participativo año 2001 al año 2010. Ilo.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ILO (2001, 2003, 2008): Reglamento del Programa Municipal de Vivienda. Decreto de Alcaldía N° 08-2001-MPI. Decreto de Alcaldía N° 007-2003-MPI. Decreto de Alcaldía N° 007-2008-MPI

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ILO (2007): Estudio de Justificación Técnica. Cambio de Uso del Suelo. Gerencia de Planeamiento y Presupuesto.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ILO (2010): Plan Estratégico Institucional de la Municipalidad Provincial de Ilo 2010-2012. Gerencia de Planeamiento Estratégico.

CIMAS (1999): Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente: Agenda 21 Local de Ilo (Perú). Referencia David Bastidas. <http://www.cimas.eurosur.org/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Experiencias&id=29&htmltable=1>

OSMONT, ANNIK (2003): "Ciudad y Economía: La ciudad eficiente". En Balbo, Marcello; Jordan, Ricardo; Simioni, Daniela, compiladores. "La ciudad inclusiva" (2003). Cuadernos de la CEPAL N° 88. Naciones Unidas, colaboración Gobierno de Italia. Chile. P. 11 a 27.

PROGRAMA DE GESTIÓN URBANA PGU-LAC (1996-2000): Registro de "Experiencias Latinoamericanas y Caribeñas para una ciudad más sostenible". <http://habitat.aq.upm.es/bpal/pgu-lac/exp>. Ciudades para un futuro sostenible. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Departamento de Urbanístico Patrocinado por la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo del Ministerio de Vivienda. España.

POGGIESE, HÉCTOR A. (1993): Metodología FLACSO de Planificación-Gestión (Planificación participativa y gestión asociada). Serie documentos e informes de investigación n° 163. Área: Planificación y Gestión. Argentina.

RAMÍREZ, RONALDO (2003): "Ciudad y Pobreza. El paradigma cualitativo de la pobreza urbana". En Balbo, Marcello; Jordan, Ricardo; Simioni, Daniela, compiladores. "La ciudad

inclusiva” (2003). Cuadernos de la CEPAL N° 88. Naciones Unidas, colaboración del Gobierno de Italia. Chile. P. 29 a 58.

REMY SIMATOVIC, MARÍA ISABEL (2005): “Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones”. Instituto de Estudios Peruanos. Serie Ideología y Política 23. Lima.

REMY SIMATOVIC, MARÍA ISABEL (2011): “Participación ciudadana y gobiernos descentralizados”. En Cuadernos Descentralistas N° 28. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima.

RONALD G.J. BOON, ANASTASIA ALEXAKI Y HERRERA BECERRA, ERNESTO (2001): “The Ilo clean air Project: a local response to industrial pollution control in Perú”. Artículo en Environment and Urbanization 13:215. IIED International Institute for Environment and Development. Página web <http://eau.sagepub.com/>

ROYUELA, VICENTE; LAMBIRI, DIONA; BIAGI, BIANCA (2006): “Economía Urbana y Calidad de Vida. Una revisión del estado del conocimiento en España”.

SAGASTI H., FRANCISCO (1999): “Equidad, integración social y desarrollo: Hacia un nuevo enfoque para la política social en América Latina. Francisco Sagasti, Javier Iguíñiz, Jürgen Shuldt. Lima: AGENDA: Perú; Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

SEDA ILO (2004): “Plan Estratégico Institucional 2004-2009”. Página web de SEDA ILO: <http://www.epsilo.com.pe>. 13 de Noviembre 2011.

SEN, AMARTYA (1998): “Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI”. En El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI. Emmerij, Louis; Núñez del Arco, José, compiladores. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Página 600

STEINBERG, FLORIAN (2001): Planificación Estratégica Urbana en América Latina: Experiencias de Construcción y Gestión del Futuro. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Programa de Apoyo para la Implementación de Planes de Acción – Hábitat II (SINPA).

STIGLITZ, JOSEPH (1999): "Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo". Título original: "Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm", artículo de una presentación realizada en la conferencia sobre "Democracia, Economía de Mercado y Desarrollo". Corea del Sur. Traducción de Oriol Prats.

STIGLITZ, JOSEPH Y OTROS (2009): Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Página web: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf

VARGAS, CARLOS (1997): "Desarrollo Local y Participación Política en Ilo. Nuevas formas de articulación y representación social y política". Documento de trabajo N° 95, este documento es un avance de las actividades de investigación sobre Mediaciones políticas en Gobiernos políticos llevado a cabo en el Instituto de Estudios Peruanos período 1996-1997, bajo el auspicio de la Fundación Ford. Esta investigación se realizó bajo la dirección de Romeo Grompone.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2001): "Desarrollo endógeno y globalización", artículo publicado en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Editorial Homo Sapiens, Rosario. Argentina.

VILLAVICENCIO RAMÍREZ, MARIO (2006): "Diagnóstico de la participación ciudadana en Ilo". Ilo.