

DESARROLLO LOCAL Y  
PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN ILO  
Nuevas formas de articulación y  
representación social y política\*

Carlos Vargas

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 95

\*Este documento de trabajo es un avance de las actividades de investigación sobre Mediaciones Políticas en Gobiernos Locales, llevado a cabo en el Instituto de Estudios Peruanos en el periodo 1996-1997, bajo el auspicio de la Fundación Ford. Esta investigación se realizó bajo la dirección de Romeo Grompone, cuyos comentarios y sugerencias constituyeron un valioso aporte al presente trabajo.

Serie: Sociología y Política 15

*Esta publicación forma parte de la investigación “Nuevos mediadores y sociedad civil”, auspiciada por la Fundación Ford.*

© IEP

Horacio Urteaga 694, Lima 11

☎ 332-6194 / 424-4856

Fax (51 1) 332-6173

ISSN 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)

ISSN 1022-0429 (Serie Sociología y Política)

Impreso en el Perú

Setiembre de 1998

VARGAS LEÓN, Carlos

Desarrollo local y participación política en Ilo: nuevas formas de articulación y representación social y política.-- Lima: IEP, 1998. -- (Documento de Trabajo, 95. Serie Sociología y Política, 15)

/GOBIERNO LOCAL/ONGS/ORGANIZACIONES SOCIALES/MEDIO AMBIENTE/  
PARTICIPACIÓN POLÍTICA/REPRESENTACIÓN POLÍTICA/SOCIOLOGÍA/PERÚ/  
ILO/MOQUEGUA/

WD/05.01.01/SP/15

# CONTENIDO

1.	Cuestiones previas. Redefiniendo el gobierno local	6
2.	Hacia la construcción de una sociedad local en Ilo	8
3.	La experiencia de gobierno local de los años 80. La creación de actores-agentes del desarrollo local	11
4.	Condiciones políticas para el desarrollo de la concertación a nivel local	14
5.	El municipio, constructor de sujetos sociales	16
6.	El nuevo papel mediador de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD)	18
7.	La planificación del desarrollo urbano y la conservación del medio ambiente	22
8.	Las organizaciones sociales y la problemática vecinal	24
9.	La empresa Southern y la problemática ambiental	31
10.	El desgaste del gobierno local y sus implicaciones en el modelo de gestión	36
11.	Observaciones finales	39
	Referencias bibliográficas	44



Aquellas fachadas de casas ennegrecidas, aquellos vidrios opacos, aquellos antepechos de ventanas donde no era posible apoyarse, aquellos rostros humanos casi borrados, aquella calígene que con el avance del otoño perdía su aroma húmedo de intemperie y se convertía en algo como una cualidad de los objetos, como si cada ser y cada cosa fuera teniendo día a día menos forma, menos sentido y valor, todo aquello que para mí era la esencia de una miseria general, para los hombres como él debía de ser signo de riqueza, supremacía y potencia, y al mismo tiempo de peligro, destrucción y tragedia, un modo de sentirse investido de una grandeza heroica por el hecho de estar allí, alerta.

Italo Calvino, *La nube de smog* (1958)

Vivir en medio del smog producido por la industria minera era una constante en Ilo dos décadas atrás. Revertir estas condiciones ha sido posible por la capacidad de iniciativa y decisión mostrada por sus gobernantes a través de un largo proceso de conflictos y negociaciones con los actores políticos, las organizaciones sociales y las instituciones públicas y privadas.

5

Ilo es una ciudad dedicada a la minería, la pesca industrial y el comercio internacional, cuenta con una población aproximada de 60,000 habitantes, y tiene el reconocimiento nacional e internacional por haberse generado en su ámbito experiencias exitosas en el plano de la gestión urbana ambiental, la participación comunitaria y el liderazgo local.

La ciudad de Ilo creció vertiginosamente desde los años 60 debido a la explotación extranjera de recursos mineros y pesqueros. Este tipo de desarrollo por enclave no permitió la emergencia de una burguesía local con capacidad de acumulación. Lo que se desarrolló en cambio fueron los sindicatos y las federaciones que empezaron a tener una presencia importante desde fines de los años 70 con el trabajo de base realizado por dos organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) creadas durante ese tiempo: el Centro de Educación Ocupacional Particular Ilo (CEOP-ILO) y la Asociación Civil Labor.

El crecimiento urbano fue caótico en sus comienzos, y es en los años 80 que la ciudad empieza a satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes. Los actores claves en este proceso de “reinvención del gobierno local” han sido el municipio, las ONGD y la población organizada.

Desde comienzos de los años 80 la gestión local ha sido asumida por una coalición de partidos de izquierda. Este equipo de gobierno ha sufrido modificaciones importantes durante el proceso de desarrollo local. Ha pasado de una lógica de confrontación en su accionar a una de concertación respecto a los demás actores, incluso con aquellos que en los primeros momentos obstaculizaron la gestión y el desarrollo local. Ha promovido la participación en el proceso de crecimiento de la ciudad, a la vez que ha movilizado a la población en sus luchas contra la contaminación minera, o en la búsqueda de reivindicaciones importantes como el canon minero y aduanero. En esta doble lógica de acción el municipio ha estado asesorada por Labor y el CEOP-ILO, las dos ONGD más influyentes en el desarrollo local.

Nuestro interés en la investigación ha sido identificar los vínculos entre las instituciones mediadoras y los actores sociales, tomando en cuenta la decadencia experimentada en el resto del país de un estilo de vinculación entre gobierno y ciudadanos a través de partidos políticos y gremios. Se sostenía que un papel decisivo para vincular sociedad y política lo cumplían ahora los alcaldes provinciales y las organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Se tomaba en cuenta también la capacidad de intervención de otros actores sociales e institucionales en estas nuevas formas de articulación social y política. En el marco de estas preocupaciones, este documento de trabajo pretende analizar la dinámica del municipio, las ONGD y las organizaciones sociales locales en el proceso de construcción de la ciudad. Los acercamientos y confrontaciones de estos tres actores, en un contexto de crisis de partidos y de la representación social y política permite definir, a nuestro entender, una nueva forma de mediación y concepción de la política.

En una primera parte se considerarán reflexiones teóricas respecto al gobierno y la sociedad local para aproximarnos luego a explicar como ésta se ha ido gestando durante los años 80 y 90. En un segundo momento se identificarán a los actores sociales y políticos importantes, el nivel de articulación entre ellos, la aparición de liderazgos, y el nivel de confrontación y concertación que tuvieron que crear en el proceso de desarrollo urbano y en la conservación del medio ambiente. Finalmente, se señalarán los límites a este proceso y los problemas que afronta el modelo de gestión.

## 1. CUESTIONES PREVIAS. REDEFINIENDO EL GOBIERNO LOCAL

En los años 80, producto del proceso de transición democrática y la consiguiente convocatoria a elecciones a nivel local, se produce en Ilo lo que Rodríguez y Winchester (1995) han llamado un proceso de reinención del gobierno local. Reinventar el gobierno local implica la elaboración de un proyecto de ciudad en la cual participen concertadamente los munic-

pios, la sociedad civil, la sociedad política y las instancias de gobierno nacional. La construcción de este proyecto persigue una efectiva democratización del espacio público de la ciudad, donde los distintos actores tengan acceso igualitario y participación real en los procesos de toma de decisiones sobre la gestión, producción y reproducción de la ciudad.

Reinventar el gobierno local significa entonces la creación de una visión compartida sobre la ciudad y un compromiso de largo plazo con ella. Este proyecto se construye sobre la base de un proceso de planificación continua, y conlleva un fortalecimiento de las instituciones locales democráticas.

Dos aspectos importantes en el proceso de reinención de los gobiernos locales tienen que ver, por un lado con factores estructurales como la reforma del estado y el desarrollo de nuevos modelos de relaciones intragubernamentales a nivel local, y por otro, con factores locales como una estrecha interrelación entre la sociedad civil y la sociedad política que se expresa en la creación de una ciudadanía activa (Rodríguez y Winchester, 1995).

En el caso de Ilo, usaremos también el término “reinventar” el gobierno local en su sentido más literal. Constituida en los años 50 como campamento minero y pesquero, debido al proceso de diversificación de la población y del empleo, se ha venido llevando a cabo desde los años 80 esfuerzos por hacer de Ilo una ciudad con cierto desarrollo sustentable. ¿Cómo es que se logra una visión compartida de la ciudad teniendo en cuenta la heterogeneidad de la población y la diversidad de intereses y demandas? Podemos interpretar que el grado de complejidad social explica la crisis de representación que han sufrido los gremios y los partidos en el ámbito local; sin embargo, el municipio, debido a la coordinación que mantiene con la población en la ejecución de obras de infraestructura y saneamiento, ha logrado incorporar en su lógica de trabajo a la organización vecinal en su conjunto. De esta manera, existe el interés compartido de mejorar la ciudad y las condiciones de vida, superando intereses políticos partidarios o económicos que pudieron estar inicialmente contrapuestos.

La participación de las diversas organizaciones sociales y las instituciones públicas y privadas se ha dado en forma progresiva. Durante los años 80 predominó una lógica de gestión en la cual se privilegiaba la relación partido gobernante-municipio. En los años 90, se diluyen las alianzas de los gobernantes con las organizaciones partidarias y se establece una relación más cercana con las ONGD. En ambos periodos se mantuvo una relación participativa de la sociedad civil, en un primer momento con los gremios y en un segundo momento, debido a la crisis y debilidad de los anteriores, con las asociaciones de vecinos.

La visión compartida se ha ido forjando con los años y con diferentes

matices. Primero existió una percepción común acerca del desarrollo local cuya principal preocupación fue confrontar a la empresa Southern para que disminuya los niveles de contaminación que afectaban la ciudad; en un segundo momento, la lógica de la confrontación da paso a la lógica de la negociación consiguiendo que la empresa disminuya los índices de contaminación anteriores, a la vez que empieza a invertir en el mejoramiento y embellecimiento de la ciudad, a participar en las reuniones y colaborar en el diseño y ejecución de los planes de desarrollo de la municipalidad.

Ésta ha sido una transformación institucional y cultural que, como todo proceso de cambio social, despertaría cierta resistencia en muchos frentes: en los agentes del gobierno central, en los actores políticos tradicionales, en los funcionarios municipales e incluso en la propia población. La particularidad de Ilo es que al no ser capital de provincia no ha tenido presión del gobierno regional en el desarrollo de la ciudad. Antes de los años 80 la ciudad fue gobernada de acuerdo a los intereses del capital extranjero. La política empieza a recrearse desde la anterior década con la elección de alcaldes y de un equipo de gobierno que ha ido variando, adaptando sus planes de desarrollo a los cambios sociales y políticos, buscando siempre la participación de la población organizada y de las demás instituciones en la ejecución de los mismos.

8

## 2. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SOCIEDAD LOCAL EN ILO

Según José Arocena (1995) no toda subdivisión de un territorio nacional es una sociedad local. Pueden haber fragmentaciones físicas, políticas o administrativas de una gran ciudad o de una nación que no correspondan a esta calificación. Una sección judicial, un departamento o una provincia son subdivisiones territoriales que no coinciden forzosamente con sociedades locales. Para que este término pueda aplicarse a una realidad local, deben darse condiciones que se expresan en dos niveles fundamentales: el social y económico, y el cultural.

En el nivel social y económico, un sistema de asociaciones entre individuos y grupos puede ser llamado “sociedad local” cuando en la producción de riqueza (por mínima que sea) generada en el territorio es precisamente lo local objeto de negociaciones, convirtiéndose en el estructurante principal de las relaciones de poder establecidos.

En este primer nivel, para que exista sociedad local la riqueza generada en este ámbito es controlada de modo decisivo (o ejercen una presión hacia el mismo) por los actores de este entorno, tanto en los aspectos técnico y productivos como en los referidos a la comercialización. En estos casos, los



grupos locales definen sus diferentes posiciones en el sistema en función de su influencia sobre la utilización del excedente constituyéndose así una jerarquía social regulada por la mayor o menor capacidad de cada uno de sus miembros de influir en la toma de decisiones en esta área.

Pero esta dimensión social y económica no alcanza para definir una “sociedad local”. Toda sociedad se nutre de su propia historia y así constituye un sistema de valores interiorizado por todos sus miembros. Cada individuo se reconoce a sí mismo como parte de un conjunto bien determinado que puede identificarse con una ciudad, con un barrio de una metrópoli, con una región de un país o con una microrregión.

En este nivel cultural, para que exista la “sociedad local” se exige que el conjunto humano que habita un territorio comparta rasgos de identidad comunes. Esto quiere decir que los individuos y los grupos constituyen una sociedad local cuando muestran una “manera de ser” determinada que los distingue de otros individuos y grupos. Este componente encuentra su máxima expresión colectiva cuando se plasma en un “proyecto” común.

La constitución de una sociedad local en Ilo, en los términos anteriormente señalados, significó un proceso de dos décadas, en donde se empezaron a formar grupos de poder, un sentimiento de pertenencia y el desarrollo de un proyecto común de gobierno y gestión local.

Ilo es una ciudad portuaria ubicada en la desértica costa sur peruana, con una zona agrícola de apenas 490 hectáreas, y cuyos recursos hidroenergéticos provienen de la sierra. La ciudad de Ilo crece principalmente a partir de la década de 1950 gracias a la inversión transnacional en la minería del cobre y a las inversiones privadas en la pesca, y más tarde, en la década de 1970, debido a la construcción y funcionamiento de la refinera de cobre en Ilo. Este crecimiento no fue planificado, sino caótico, explosivo, producto de un acelerado proceso migratorio, ocasionando serios conflictos entre la demanda de servicios y la oferta muy precaria de los mismos. Los factores que condicionaron esta situación fueron, principalmente, el centralismo, la ausencia de una planificación local integral, y el comportamiento distorsionante de la Southern Perú Copper Corporation (SPCC), empresa que controlaba la mayor parte de las áreas aptas para la expansión urbana y que empezaba a generar altos grados de contaminación ambiental. Se hacía sentir la debilidad y falta de compromiso de las instituciones relacionadas con el desarrollo local.

En lo fundamental, Ilo producía para la exportación y no para el consumo local o regional. El consumo ha sido muy dependiente de los aportes del mercado regional. Los excedentes procedentes de la producción minera y pesquera, y los ingresos por salarios, salían de la provincia para invertirse

en otras ciudades. Este flujo de capital iba aumentando de acuerdo a las inversiones realizadas por las empresas mineras y pesqueras y el consiguiente aumento de la mano de obra migrante.

En 1954, durante el gobierno de Manuel A. Odría, se firmó el contrato de Toquepala, autorizando a la empresa norteamericana SPCC la explotación de los yacimientos de cobre. Entre 1955 y 1959 se construyó la fundición y el muelle de la SPCC. En los años 60 se produjo el *boom* en la industria pesquera lo que influyó en la construcción de nuevas fábricas y el muelle de ENAPU. A fines de esta década se edificó el campamento minero de la Southern, la refinería de cobre de Minero Perú, y aparecieron algunas urbanizaciones.

Debido a la dinámica económica generada por la actividad minera y pesquera, se produce un proceso migratorio importante en la provincia. Ilo contaba en 1940 con 1,043 habitantes. Respecto a 1961 registra una tasa anual de crecimiento poblacional de 11.4%, en el periodo 1961-1972 crece en 8.5% anual, cifra que se reduce a 4.5% en el periodo 1972-1981 y a 2.4% en el periodo 1981-1993. Según el último censo de 1993, la ciudad de Ilo alberga a 52,182 habitantes.

10

Hay que señalar que debido a estas oleadas migratorias se crearon los tres pueblos jóvenes más importantes de Ilo en la década de 1960. En 1962 se fundó el pueblo joven Alto Ilo, ubicada en la zona donde hoy se encuentran los muelles de la SPCC y de ENAPU. En 1966 se fundó el pueblo joven “John F. Kennedy” y dos años después el pueblo joven “Miramar”.

Este acelerado proceso de urbanización trajo consigo graves problemas a la ciudad como son la falta de vivienda y agua, contaminación, deficiencias en los servicios de educación y salud, y otros, y la falta de perspectivas para resolverlos.

Esta falta de perspectivas no sólo está relacionada con la insuficiencia de recursos sino también con la característica de los habitantes y de la actividad económica generada en la provincia. Hasta 1981 los migrantes que llegaron a la ciudad eran sobre todo varones, en edad económicamente activa por los tipos de trabajo que se ofrecían. La población entre los 15 y 34 años era en un 66% masculina y entre los 35 a 54 años en un 80%. Esto indicaba un tipo de migración temporal, pues buena parte de los trabajadores tenían cónyuges y familiares fuera de la ciudad (Navas, 1993).

Aunque había seguridad de trabajo, y por esta razón los migrantes se fueron estableciendo, esta situación era inconveniente tanto para las familias como para el desarrollo de Ilo, considerada una “ciudad fábrica” o “ciudad

campamento”, en la cual se generaba dinero y no condiciones para vivir. Gran parte de los salarios de los trabajadores se invertían fuera de la ciudad, impidiendo dinamizar la producción y la economía local. Ilo exportaba así, no sólo los excedentes del proceso de producción sino también parte de los salarios de los trabajadores.

Durante los ochenta se produjeron cambios en el crecimiento y la composición de la población y en la dinámica económica local. En el último periodo intercensal 1981-1993, no se produjeron inversiones significativas en el sector pesquero y minero, influyendo en el ritmo de crecimiento de la población, que disminuyó considerablemente. Complementario a esta situación estructural, el gobierno local empezó a jugar un papel importante en el mejoramiento del hábitat, con el fin de retener a la población y evitar la fuga de capitales, propiciar la inversión local, generar identidad y sentido de pertenencia, compromiso con la ciudad, y planificar un desarrollo local autónomo.

En este periodo se produjeron cambios importantes en la mentalidad del poblador ileño. Se empezó a planificar el desarrollo urbano, a mejorar los servicios vía la articulación de la población en sindicatos y asociaciones de vecinos, los cuales organizaron grandes jornadas de lucha por el agua y contra los humos, por el canon minero, pesquero y aduanero, y por el proceso de descentralización. Ocurrieron procesos organizativos importantes entre los cuales sobresale la participación de la mujer como se verá más adelante. Así los ileños al transformar su ciudad generaron elementos de identidad.

### 3. LA EXPERIENCIA DE GOBIERNO LOCAL DE LOS AÑOS 80. LA CREACIÓN DE ACTORES-AGENTES DEL DESARROLLO LOCAL

Una de las principales categorías para pensar procesos de construcción de identidades colectivas es la de los actores locales. Actores locales son los vecinos organizados que intentan mejorar la calidad de vida de un barrio, de una localidad, o de un área rural determinada; pero también quienes se organizan para mantener y reproducir una determinada situación que genera destrucción de riquezas naturales y desestructuración de tejidos sociales.

Para Fernando Barreiro, los actores locales son simultáneamente motor y expresión del desarrollo local. Así, define tres categorías: a) los actores ligados a la toma de decisiones (políticos-institucionales); b) los actores ligados a técnicas particulares (expertos-profesionales); y, c) los actores ligados a la intervención sobre el terreno (la población y todas sus expresiones acti-

vas). Subraya que el desarrollo local supone la concertación, negociación e interacción entre estos actores (Barreriro, 1998).

Según esta perspectiva, la noción de actor local estaría ligada a la noción de desarrollo. Ello supone incluir en la definición no sólo la escena social en que se desarrolla la acción, sino también el aporte que esta acción realiza al desarrollo local, el sentido que el actor imprime a la acción.

Un acercamiento a los actores locales y sus lógicas de articulación desde la perspectiva del desarrollo sostenible es el señalado por Liliana Miranda, Julio Calderón y Julio Díaz Palacios (1995). Ellos entienden por ciudades sostenibles aquellas donde existe un permanente cuidado por la mejora de la calidad de vida de cada uno de sus pobladores, en especial de los más vulnerables, sin afectar a las poblaciones vecinas y teniendo en cuenta sus necesidades, demandas y aspiraciones futuras. La gestión urbana ambiental es definida así como el conjunto de esfuerzos y capacidades de los actores locales públicos y privados que son sumados en beneficio directo de ellos mismos.

Este enfoque es importante para los propósitos de este trabajo en la medida que enfatiza en su análisis la importancia de la interacción de los diferentes niveles de gobierno, la población organizada, las empresas y las ONGD, a la hora de resolver los problemas del medio ambiente en el ámbito local. Más aún, señala que la solución de estos problemas y su sostenibilidad requieren de un proceso de concertación interinstitucional. La búsqueda de consenso en la solución de un problema considerado crucial por la comunidad, no significa la desaparición de las distintas lógicas institucionales ni la eliminación de intereses divergentes. Se trata de una posición común para alcanzar un objetivo preciso. En la medida en que cada actor mantiene sus propios intereses y sus lógicas de acción, las diferencias pueden aparecer y los conflictos pueden manifestarse. Así, este tipo de consenso no significa unanimidad; es frágil, se construye y se reconstruye, recae en relaciones de negociación permanente.

El desarrollo local se produce cuando existe capacidad de negociación y de juego entre actores, buscando una articulación de intereses que desemboque en beneficios para la sociedad local. El municipio tiene un rol importante en la constitución de instancias que permitan esa articulación. Puede crear ámbitos de coordinación con las oficinas y agencias locales de los organismos nacionales, y también negociar con las empresas privadas, regulando su actuación en función del interés de la comunidad.

Un factor recurrente en las experiencias exitosas de gestión urbana ambiental es que además de la participación de los gobiernos locales como principales promotores del desarrollo, es necesario el concurso de otra serie

de instituciones dentro una perspectiva plural y multidisciplinaria. En este aspecto es importante el papel desempeñado por los equipos de profesionales de distintas disciplinas, que desde las ONGD aportan con capacidades técnicas y metodologías de trabajo de las que, por lo general, carecen tanto las organizaciones sociales de base como los gobiernos locales. El proceso de concertación entre los diversos actores supone una investigación previa del problema a abordar, determinando objetivos factibles de alcanzar con los medios disponibles y roles precisos de cada una de las instituciones participantes.

La participación protagónica de las organizaciones sociales es recurrente en la gran mayoría de experiencias exitosas, desde la formulación del proyecto, su implementación y como directos beneficiarios. La actual situación de paz, la estabilidad económica y sobre todo la experiencia acumulada están facilitando la aparición de un nuevo tejido social, que superando la desconfianza y el descrédito ingresa activamente en el campo de la acción colectiva. En este sentido, los actores sociales nuevos y pre-existentes cuentan con mayor vocación concertadora y facilitan la construcción de una estrategia de gestión urbana ambiental sostenida.

Las organizaciones promovidas por mujeres son ahora los grupos más activos de la sociedad civil y el mejor ejemplo de cómo la población desarrolla sus propias estrategias para solucionar sus problemas. Allí están las organizaciones de sobrevivencia, los comités de salud y la presencia mayor en las microempresas de limpieza y en el comercio informal.

Si bien se constata una evolución positiva en el empresariado frente al medio ambiente gracias a la presión internacional y a los compromisos que el gobierno está asumiendo, sus actividades aún requieren políticas y acciones de control con una autoridad sólida que vele por la protección ambiental. En este marco surge un sector “privado social” que sin perder su lógica empresarial, instrumenta la participación de organizaciones de base en la prestación de servicios. Es el caso de las microempresas de limpieza y de construcción de obras intermedias. Estas actividades canalizan y potencian los recursos locales y financieros, compatibilizan la economía con la preocupación ecológica y garantizan que los “usuarios” se sientan involucrados en la operación, mantenimiento y uso.

Antes de analizar el papel de cada uno de estos actores en el escenario local y su cambio en los noventa, conviene tomar en cuenta los antecedentes que facilitaron se den procesos de concertación entre los diversos actores involucrados en el desarrollo de Ilo.

#### 4. CONDICIONES POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE LA CONCERTACIÓN A NIVEL LOCAL

La ciudad de Ilo no ha estado ajena a las confrontaciones partidarias en estas dos últimas décadas. Éstas se han dado en el ámbito local, pero, a diferencia de otras experiencias, han tenido resultados positivos, de diálogo y no de eliminación mutua producto de discusiones polarizantes e inconducentes.

Todas las divisiones de la izquierda que se han vivido, han afectado y han sido superadas al nivel local. En las planchas electorales de Izquierda Unida de los años 80 iban todas las agrupaciones juntas (UDP, PUM, PRT, PC, UNIR)<sup>1</sup>. Esta unidad se logró porque la población era relativamente homogénea, ya que estaba conformada por una base obrera predominante y había poca presencia de grupos que formaban opiniones divergentes como estudiantes, maestros o profesionales. Entonces, había una base obrera y una base popular migrante, principalmente puneña, a quienes no les importaba las grandes diferencias retóricas que muchas veces dividía a la izquierda.

El gobierno local de los años 80 estuvo basado en un líder, Julio Díaz Palacios, que tenía gran disposición hacia la tolerancia y la concertación, tenía capacidad de transmitir y entender la necesidad de negociar con las organizaciones sociales y las instituciones públicas y privadas para el desarrollo de la provincia. A su vez, formaba parte de un equipo de gobierno que eran facilitadores y organizadores del trabajo municipal, cuya virtud fue ser persuasivos a la hora de concertar y negociar con otros actores. Existía así un dirigente tolerante y un grupo facilitador de la gestión que mantenía a la izquierda unida en el poder.

“El trabajo político que desempeñé en Ilo —nos cuenta José Luis López, director de la Asociación Civil Labor y colaborador del gobierno local desde los años 80— fue moldear un ambiente de unidad basándome en la fuerza y liderazgo del alcalde, tratando de que no se produzcan enfrentamientos y divisiones como sucedió en el resto del país. Fue un hecho fortuito que a comienzos de los años 80 la primera opción, la candidatura de Julio Díaz Palacios, estuviera ligada al UNIR, un grupo de UDP que confrontaba la opción del PRT que tenía mucha fuerza acá por la figura de Hugo Blanco, y cuando todo hacía prever que estas dos fuerzas iban a perder con un gran margen frente a AP, es cuando se da el retiro del PRT como un acto unitario, lo cual provoca el triunfo de Díaz Palacios”. Como

1. Las siglas corresponden a las siguientes organizaciones políticas: Unidad Democrática y Popular, Partido Unificado Mariateguista, Partido Revolucionario de los Trabajadores y la Unión de Izquierda Revolucionaria.

reconocimiento a ese acto de solidaridad se incorporó en las dos elecciones siguientes como regidores a dos líderes trotskistas. Consecuencia de ello, mientras que en otras partes se vislumbraba la división de la izquierda mediante la ruptura de UDP y el PUM, en Ilo esto no sucedía.

Las organizaciones de izquierda coparon el escenario político local en los años 80. Aparecieron liderazgos alternativos, tanto en el municipio como en las organizaciones vecinales, o desligados de ambos escenarios, que no lograron restarle adhesión electoral a los alcaldes. Es más, favorecían sus candidaturas quitándole votos a los candidatos de los gobiernos de turno. Sin embargo, Julio Díaz en los años 80 no ganaba las elecciones por mucho margen, las votaciones que obtuvo fueron de 33% a 31%, de 45% a 34%, ya en el tercer periodo saca un margen de 15 puntos (45% a 30%).

La separación del PUM a fines de los años 80 afectó mucho el trabajo de la izquierda con el sector obrero. La mayoría de los obreros líderes, radicales, estuvieron en contra de la gestión de Julio Díaz y de quienes estaban con él, sólo se quedaron con un líder obrero que fue Ernesto Herrera, el siguiente alcalde. Con Herrera se conformó una nueva coalición de izquierda, un nuevo equipo de gobierno, denominado Fuerza Ilo que tiene más presencia en las organizaciones vecinales y las ONGD. Como en oportunidades anteriores, ninguna división fue suficiente para provocar un caos que hiciera insostenible la gestión local. El divorcio con el sector obrero fue muy fuerte en sus inicios. Los dirigentes optaron por retirarse de sus bases y con la crisis de la organización gremial el gobierno local dejó de ser afectado por sus discrepancias.

Han existido conflictos con otros partidos como el que se dio respecto al proceso de regionalización durante el anterior gobierno, específicamente con los líderes sindicales de Pesca Perú influenciados por el APRA. El gobierno local apoyaba la regionalización de la empresa Pesca Perú mientras que los líderes sindicales querían seguir conservándola como empresa nacional. A comienzos de los años 90, por la debilidad de las organizaciones partidarias se empezó a adoptar una actitud de cooperación entre ellas lográndose incorporar al gobierno municipal a dirigentes vecinales con diferentes afiliaciones partidarias, concertando con regidores de otros partidos, el APRA y AP, proyectos de desarrollo local.

En los últimos años la alianza partidaria no ha sido condición suficiente para afrontar los cambios, es más, podría decirse que se ha vuelto pernicioso al tomar las organizaciones sociales y la población en general una mayor distancia respecto a ella. La crisis de los partidos al nivel nacional empieza a tener repercusiones en el ámbito local. El nuevo gobierno local asume así diferentes posturas respecto al anterior gobierno. Empieza a incorporar a su gestión a líderes sindicales y vecinales. Sin embargo, las or-

ganizaciones sociales que promueve tienen cada vez menor injerencia en la administración del gobierno municipal, tienen un mayor distanciamiento respecto a la práctica política, siendo sus objetivos los estrictamente relacionados a la mejora del espacio urbano.

## 5. EL MUNICIPIO, CONSTRUCTOR DE SUJETOS SOCIALES

A principios de los ochenta, surgieron en Ilo liderazgos que luego se convirtieron en actores agentes del desarrollo local. Dentro de un escenario social y político caracterizado por la falta de identidad y arraigo de la población respecto a la ciudad, Julio Díaz Palacios, dirigente gremial de izquierda, postuló a la alcaldía y ganó las elecciones llevando la consigna “hagamos de Ilo una ciudad en la que todos puedan y quieran vivir”.

Una de las ideas principales del equipo de dirección que asumió el gobierno local a partir de 1981, fue el de transformar al municipio en un instrumento efectivo de gobierno y poder local orientado a mejorar las condiciones de vida del poblador ileño. Hasta esos años esta tarea no podía cumplirse en la medida que la acción municipal respondió básicamente a los intereses de la Southern Perú. Por consiguiente, para un proyecto de cambio no sólo bastaba la definición de reformas administrativas y tributarias, sino que demandó la acumulación de fuerzas para el liderazgo institucional a través de la participación democrática de la población organizada, y para ello fue necesario contribuir en la construcción y consolidación de actores sociales e institucionales.

En esa perspectiva, 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.

La participación de las organizaciones de mujeres, el Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo de Ilo (FEDIP), la Federación de Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos (FEDPJA), los Comités de Gestión Provincial (Transportes, Abastecimiento y Comercialización, Limpieza Pública y Medio Ambiente, Tarifas Municipales) y los Comités de Gestión de Obras, en los cabildos abiertos y las asambleas populares, en los directorios municipales y en las sesiones del concejo municipal, dan muestra de la preocupación de la gestión local por construir sujetos sociales con capacidad de interlocución, lo que potenciaría las propias capacidades municipales para enfrentarse a retos y desafíos mayores.



La conformación de objetivos comunes a estos actores ha sido uno de los desafíos mayores que ha tenido que enfrentar el gobierno local, teniendo en cuenta la conjunción de intereses y prácticas diversas de agentes igualmente diversos. La concertación “hasta el límite de lo posible” ha sido una práctica que al parecer se ha venido consolidando como conducta política de los diversos actores interesados en el desarrollo de Ilo. Los procesos y mecanismos de concertación multisectorial se han dado en varios planos de manera flexible y creativa, y de acuerdo a objetivos estratégicamente definidos.

El primero de ellos ha estado referido a la construcción de una unidad entre el gobierno local y la población en su conjunto a través de la ejecución de proyectos exitosos de mejoramiento de la calidad de vida, la participación ciudadana en la gestión y construcción de la ciudad, el reconocimiento de un gobierno local como motor del desarrollo dentro de un marco de orden y tolerancia, la promoción y reconocimiento de aquellos sectores dinámicos de la sociedad ileña, la construcción y reconocimiento de ciertos consensos básicos entorno al futuro de Ilo.

De otro lado están aquellos objetivos relacionados a la acción planificada de distintas instituciones del desarrollo. El gobierno local, los organismos no gubernamentales de desarrollo, las empresas, las instituciones públicas y la variedad de agrupaciones de la sociedad civil, se han involucrado con sus razones y sus sentimientos en la elaboración de una imagen positiva de Ilo. De las prácticas de confrontación se ha adquirido fuerza para el debate y capacidad de interlocución generándose diversos espacios de planificación que ha sabido conjugar en el tiempo el predominio de las dinámicas de acción frente a las estructuras, la sumatoria de ideas frente al resguardo de los espacios propios, el reconocimiento frente a la incomunicación.

Finalmente está aquella dimensión relacionada a la actuación dual frente a la empresa Southern Perú. Una suerte de combinación entre el diálogo serio y eficiente que permite la validez de la propuesta, y la presión y denuncia cuando los distintos intereses en disputa no encuentran un punto de resolución favorable a la ciudad. El primer logro alcanzado ha sido que la comunidad afectada sea reconocida como un interlocutor, para ello se ha demostrado fuerza pero sobre todo consistencia y permanencia en los planteamientos y acciones. En un segundo momento, ha sido la misma empresa la que ha tenido la iniciativa de invertir en proyectos de mejoramiento de la infraestructura urbana y de reducción de los niveles de contaminación que generaba.

A partir de 1990 el gobierno local se enfrenta a nuevos problemas como son el debilitamiento del escenario político por la crisis de los partidos, la representación y la articulación social. Esta situación obliga a la adopción de nuevas estrategias de vinculación y relación del gobierno local con la población, y con los nuevos actores emergentes.

Ernesto Herrera, dirigente obrero de Minero Perú y regidor de Díaz Palacios, es alcalde de Ilo desde 1989. Herrera asume en su gobierno una postura de concertación y diálogo no sólo con las organizaciones sociales a las cuales la municipalidad anteriormente se encontraba articulada, sino hacia la empresa privada y las ONGD, sobre todo. Producto de esta concertación es el diseño y aprobación de un plan integral de desarrollo local y la puesta en práctica de una gestión local donde la preocupación por el medio ambiente se convierte en una prioridad.

## 6. EL NUEVO PAPEL MEDIADOR DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO (ONGD)

En las dos últimas décadas, las ONGD se han extendido en toda América Latina, y su importancia como diseñadoras y ejecutoras de proyectos de desarrollo ha aumentado significativamente. La crisis económica que afecta a los gobiernos latinoamericanos ha sido un factor decisivo para la expansión de las ONGD. Los cambios institucionales y políticos asociados con las modificaciones mayores de las políticas estatales también han abierto nuevos espacios para las ONGD como alternativas a las agencias del Estado en los esfuerzos por aliviar la pobreza y promover el desarrollo. El autoritarismo que caracterizó la década de 1970, la instauración de gobiernos democráticos en los años 80, que llevaron adelante programas de ajuste estructural y la consiguiente consolidación de las políticas económicas neoliberales, patrocinadas por el FMI, los bancos multilaterales de desarrollo y los donantes bilaterales principales en los años 90, contribuyeron a la expansión de las ONGD (Arellano-López y Petras, 1994).

Durante los años 70 se consideró a las ONGD como espacios institucionales donde los diferentes grupos sociales encontraban un canal para la participación política. La interacción estrecha entre las ONGD y las organizaciones locales abrió un campo productivo de actividades institucionales opuestas a las estrategias económicas y políticas de los estados autoritarios. Durante este periodo, en toda América Latina las ONGD realizaron esfuerzos importantes en los campos de la educación y la organización popular. Esas actividades se basaron en un alto grado de identificación política que compartían las ONGD y las organizaciones locales. Trabajos sobre Chile y Bolivia citados por Arellano-López y Petras (1994) señalan que durante el período de regímenes militares, las ONGD trabajaron en estrecha vinculación con las organizaciones populares, suministrando apoyo social y político y entrenamiento organizacional. Sin embargo, con la apertura democrática, las ONGD comenzaron a cambiar el perfil de sus actividades, de suministrar apoyo organizacional pasaron a implementar proyectos de promo-

ción del desarrollo con el apoyo o siguiendo los lineamientos de las agencias de desarrollo internacionales y gubernamentales.

Muchas de las que hoy se consideran ONGD en América Latina surgieron como instituciones afiliadas a la Iglesia Católica, encargadas de llevar a cabo parte de los programas sociales de la Iglesia y como institutos de investigación, “grupos de expertos”, algunos independientes y otros que se crearon expresamente para apoyar las operaciones de algún partido político. En Ilo los integrantes de las dos ONGD principales que aportan al desarrollo de Ilo, la Asociación Civil Labor y el CEOP-ILO (Centro de Educación Ocupacional Particular Ilo), son en su mayoría profesionales limeños o en todo caso migrantes con afiliación partidaria previa en el caso de Labor y con vinculaciones al trabajo pastoral de la Iglesia Católica en el caso del CEOP.

La Asociación Civil Labor, desde el inicio de sus actividades a comienzos de los años 80 empieza a vincular su trabajo con el sector obrero y el apoyo a la gestión local, esto se debió a que los líderes gremiales y vecinales fueron los mismos en un primer momento. Las formas de organización social de esa época, como eran el Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo (FEDIP) y las asambleas populares, hacían posible la unión de demandas e intereses tan disímiles. A su vez, ambas lógicas de organización compartían un “enemigo común”, la empresa Southern, por un lado, en lo que se refiere a mejora de salarios y condiciones de trabajo y, por otro, a la mejora del medio ambiente.

A partir de esta orientación, en la cual se cumple un trabajo de capacitación y movilización gremial y, a su vez, de apoyo y asesoramiento a la gestión local, la Asociación Civil Labor puede ser considerado un actor-agente del desarrollo local.

La A. C. Labor, que inicialmente se fundara como centro de capacitación obrera en 1981, ha ido atendiendo paulatinamente los requerimientos y las necesidades identificadas por el gobierno local en la gestión de proyectos orientados al mejoramiento de la calidad de vida, lo cual ha permitido el desarrollo de una acción institucional ligada a la promoción de las organizaciones de mujeres, la defensa y protección del medio ambiente y la participación en la formulación y debate sobre temas de desarrollo regional.

Su intervención en la problemática urbana se remonta a 1985 en donde el eje fundamental lo constituyó la defensa del medio ambiente al lado de acciones iniciales de creación de áreas verdes. Esta estrategia institucional se sustentó en tres factores: la necesidad de crear una conciencia ambiental en los pobladores respecto a la contaminación generada por Southern Perú, la necesidad de mejorar la infraestructura física de la ciudad —sobre todo en los

pueblos jóvenes— y la necesidad de movilizar y articular a la población en torno a proyectos que consoliden la relación de éstos con el gobierno local.

Desde fines de la década pasada, la A. C. Labor desarrolla un trabajo con mayores niveles de articulación con los diversos pueblos jóvenes de la provincia a través de la puesta en marcha de proyectos de mejoramiento del hábitat urbano popular. En ese sentido es que participa del proceso de consolidación urbana promoviendo y financiando la participación vecinal en la construcción de los malecones intermedios, la construcción de pistas y veredas, la habilitación de áreas de recreación a través de la promoción organizativa de los Comités de Gestión de Obras, el funcionamiento de un crédito solidario y la asesoría a la Federación de Pueblos Jóvenes para la gestión del Proyecto de Forestación.

Al mismo tiempo, desarrolla estudios y proyectos orientados a la recuperación ambiental de la provincia, siendo uno de sus principales aportes el estudio que sustentó la demanda a la Southern Perú por mal uso de los recursos hídricos y la contaminación ambiental.

Finalmente, la A. C. Labor ha promovido y participado en la constitución de espacios de concertación interinstitucional, en la formulación de planes de desarrollo provincial y urbano ambiental. Actualmente tiene definido como propósito para los próximos años el desarrollo de la institucionalidad democrática para el desarrollo local, la formación de liderazgos con capacidad de gestión y el mejoramiento de la calidad ambiental de la provincia de Ilo.

La otra ONGD promotora del desarrollo local en Ilo es el CEOP-ILO que, al igual que el Centro Pastoral “San Pedro Pescador”, son instituciones de educación y promoción de la Iglesia Católica cuyo objetivo es apoyar a los sectores populares de la provincia de Ilo. Esta ONGD inició sus actividades brindando capacitación técnica a los trabajadores sindicales. A partir de estos cursos, desarrolló un trabajo de promoción de la organización barrial, femenina y de los jóvenes ileños, además de la promoción y formación de comunidades cristianas. Desde sus inicios ha participado en debates y propuestas de desarrollo de la provincia y la región. Actualmente su intervención está dirigida a apoyar las iniciativas de mujeres con pequeños negocios y de microempresarios. También contribuye a la formación de líderes hombres y mujeres, así como a la formación de jóvenes y comunidades cristianas. Realizan un sostenido aporte al desarrollo de la provincia a través de la investigación, planificación y concertación.

A comienzos de los años ochenta el CEOP-ILO dejó el trabajo con sindicatos y pasó a trabajar con barrios, respaldando en un primer momento la lucha por los servicios básicos de la población. Participa en las movili-

zaciones por el agua y contra los humos, por el canon minero y aduanero. Más adelante abandona la rama de capacitación técnica y se centra más en el área de gestión económica, para responder a las necesidades locales. Se mantienen los programas de promoción a la microempresa y los programas de crédito. El Centro Pastoral, por su parte, va tomando una nueva orientación, trabajando en la formación de jóvenes líderes vinculados al trabajo eclesial. Como parte de sus actividades convoca a varias organizaciones sociales, comedores populares y comunidades cristianas.

En ambos casos, Labor y CEOP-ILO, se vislumbra un cambio de comportamiento respecto a la gestión local, condicionado en gran parte por los cambios que ocurren en la organización sindical y vecinal. El trabajo con el gobierno local no fue definido con claridad en sus comienzos, se va precisando a partir de coordinaciones con las organizaciones vecinales en la mejora de la infraestructura urbana, la difusión del tema ambiental, y la promoción de eventos como asambleas populares, desarrollo regional y provincial, donde se discutan estos temas de interés para la comunidad.

En los años noventa el énfasis puesto por las ONGD en la gestión local es significativo respecto a otras áreas de interés, “ya que la gente no puede estar protestando toda la vida”. Según López, “se modifica nuestras perspectivas de acción hacia la forestación, la planificación urbana, el plan de gestión ambiental”.

Ambas lógicas de acción de protesta contra las empresas contaminantes y en busca de reivindicaciones económicas, y de propuesta elaborando planes de desarrollo local, fueron muy importantes en el crecimiento de Ilo. Los líderes sociales y políticos han sido capaces de captar lo que había que hacer en cada momento y como persuadir a diversas instituciones a hacerlo, y no quedarse en una acción cuando había que actuar en otro plano.

La reacción de los líderes sindicales y vecinales frente al trabajo de las ONGD ha sido de colaboración. “Hay una aceptación de la población, se ve el trabajo en la provincia, cuando he requerido su apoyo me la han brindado desinteresadamente”, señala Darío Cárdenas, ex dirigente vecinal y actual regidor. Respecto a Labor señala que “ellos han sido uno de los gestores de los comités de gestión, apoyaban esta iniciativa con un fondo rotatorio que permitía la compra de materiales de construcción. Aún se sigue coordinando con ellos, ellos brindan crédito, capacitan a los pobladores, hacen campañas de control del medio ambiente”. Respecto al CEOP-ILO, señala haber tenido menor vinculación, “pero sabemos que esta ONGD ha tenido presencia últimamente en la conformación del Concejo Comunal de Desarrollo de la Pampa Inalámbrica —zona de expansión urbana— y ha ayudado en el fortalecimiento de las organizaciones sociales”. Uno de los beneficios que le ven a las ONGD es que ellos “ayudan a canalizar financiamiento de obras desde el

exterior”, tienen así la idea de que es necesario para el desarrollo local el incremento de estas instituciones, su involucramiento en la gestión local, y no lo contrario, su aislamiento respecto al desarrollo provincial.

Por lo que hemos señalado anteriormente podemos decir que las ONGD se están convirtiendo en instituciones mediadoras, entre el estado y la demanda de los sectores populares, entre las organizaciones internacionales y las necesidades (y demandas) locales, entre la cooperación internacional y los destinatarios finales de su ayuda. Así en los últimos años, frente al predominio de políticas económicas neoliberales que limitan el papel benefactor del estado, las ONGD se han ido convirtiendo en intermediarios entre los desposeídos y el poder, o en organizaciones compensadoras de lo que el estado no provee. A menudo, al hacerse cargo de los excluidos, de los que no tienen voz, estas organizaciones se convierten en voceras —sean autodesignadas o autorizadas— de las minorías discriminadas, representándolas frente al poder. Se empieza a crear así una lógica articuladora entre las ONGD, las organizaciones sociales y las instituciones públicas y privadas.

## 7. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO URBANO Y LA CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

22

Definido los actores locales capaces de generar iniciativas de gobierno, el municipio y las ONGD, se señalarán a continuación los estilos de participación de los otros actores en la gestión local, su nivel de coordinación y articulación al momento de definir proyectos de desarrollo.

La definición de sociedad local como un sistema de acción, lleva a plantearse la pregunta sobre la capacidad real de iniciativa de los individuos y grupos que actúan en el ámbito local. Las opiniones escépticas consideran que en el nivel local no existen los medios y los recursos necesarios para llevar adelante propuestas propias. Sin duda las formas centralistas de organización del territorio han debilitado considerablemente la capacidad de iniciativa de las sociedades locales. Frecuentemente se observan realidades locales que difícilmente pueden ser calificadas como “sociedades” debido a la ausencia total de iniciativa propia. En estos casos, se trata más bien de “agregados” sociales enteramente dependientes de lo que el “centro” del sistema les transfiera.

La planificación del desarrollo local supone la existencia de actores locales capaces de iniciativa. La diferencia sustancial entre las tendencias imperantes hace una década atrás en materia de planificación y las actuales orientaciones en la materia, radican en el lugar adjudicado a la dimensión local en esta última etapa. Factores diversos explican esta reorientación en la escala de planificación: el fracaso de las propuestas macro y largoplacistas;

la recuperación de lo “cotidiano” en las nuevas perspectivas de desarrollo, lo que ha orientado las dimensiones esenciales de la calidad de vida deseada; la réplica de experiencias principalmente europeas, inscritas en un marco regionalista y localista bastante acentuado; la persistencia de fenómenos localistas particulares (la tradición municipalista) que permanentemente les da sentido a estas formas de planificación (Arocena, 1995).

Hay dos razones principales para hablar de planificación del desarrollo local. La primera es que en esta escala importa la construcción social cotidiana, los hombres y las mujeres y su entorno inmediato, así como la permanente transformación de la naturaleza. La segunda razón tiene que ver con la importancia que se le asigna a la participación de los actores locales. Una de las más importantes debilidades de la planificación global y centralizada ha sido el divorcio entre planificadores y protagonistas. Los fracasos por planificar desde el centro del sistema se han debido a los permanentes desfases entre los planes y la cambiante realidad local y regional.

La iniciativa capaz de producir efectos de desarrollo local no es una acción aislada llevada adelante por un individuo o por un grupo. Se trata más bien de iniciativas generadas y procesadas dentro de un sistema de negociación continuo entre los diversos actores que forman una sociedad local. Esta tendencia a articular las distintas iniciativas deberá desembocar en la creación de instituciones adecuadas que sirvan de marco a la situación de negociación entre diferentes racionalidades.

Desde los años 80 el gobierno local ha planificado el desarrollo local tomando en cuenta las iniciativas de los diversos actores, fomentando la participación de los mismos mediante mecanismos de concertación con el fin de crear una base institucional de largo plazo.

Según Doris Balvín (1995), Ilo tiene una tradición en el tema de la planificación local que viene desde 1954, fecha en que se elabora el primer documento titulado “Plan Regulador de Ilo”. Luego se elaborarían 74 planes más relacionados con esta preocupación. La apropiada y oportuna lectura de las potencialidades de la provincia, la consolidación de una idea de futuro, así como la definición de las estrategias para transitar hacia ella, han permitido que en estas dos últimas décadas se avance significativamente en un modelo de gestión de la ciudad.

Dentro de una perspectiva de desarrollo urbano regional, el gobierno local de los años 80 desarrolló el Plan Director Urbano, presentado, discutido y aprobado en diversas asambleas de base en 1984, que norma el uso del territorio de la provincia. La lucha por la conservación del medio ambiente se plasma en la elaboración del Plan de Recuperación Ambiental de la Provincia de Ilo (suscrito en 1989), a partir del cual se elabora el Plan

Integral de Soluciones a la Contaminación Ambiental y se conforma la Comisión Multisectorial Permanente del Medio Ambiente (1989-1992) con el fin de dar seguimiento y alcanzar propuestas técnicas y normativas que mejoren la aplicación del plan original.

El nuevo gobierno local formuló entre 1992 y 1994, el Plan Integral de Desarrollo de Ilo, incorporando la variable ambiental en el desarrollo urbano. Con el propósito de concretar las metas propuestas, el gobierno local ha elaborado el Plan de Desarrollo de la Zona de Expansión de Ilo (Pampa Inalámbrica), los Programas Municipales de Vivienda (PROMUVI), los planes de Gestión Ambiental y el de Forestación.

La concertación ha sido el mecanismo mediante el cual se han concretado estos planes. Recurriendo a ella se han realizado desde obras como el arreglo de pistas en una cuadra a la elaboración de programas como el de vivienda o proyectos de mejoramiento urbano como el destinado a la construcción del malecón. Existe además una concertación-negociación sobre el tema ambiental, concertación entre diversas instituciones con la Southern.

A continuación señalaremos el papel desempeñado por las organizaciones sociales en el desarrollo urbano, en la planificación y concretización del mismo, y el papel de la Southern frente al problema ambiental, y su interés por el desarrollo urbano provincial.

## 8. LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y LA PROBLEMÁTICA VECINAL

En Ilo se ha venido dando una experiencia amplia de participación vecinal en la gestión local. Entre las condiciones favorables que han dado lugar a la apertura de estos espacios de participación tenemos la integración del movimiento sindical con el movimiento vecinal, y la aceptación de ideas innovadoras y propuestas concertadoras en las lógicas de actuación de las organizaciones políticas de izquierda. Esta integración tiene su punto más alto en el nacimiento y en los procesos de lucha dirigidos por el Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo (FEDIP-ILO) desde fines de los años 70 y durante los 80.

Un elemento importante a resaltar es la unidad política de las organizaciones de izquierda en el gobierno local y su disposición a abrir la administración de la gestión local a experiencias democratizadoras. Según Díaz Palacios, alcalde provincial durante los años 80, “la izquierda concebía a las organizaciones vecinales y su accionar como expresiones embrionarias de un nuevo ordenamiento estatal”. Por tal motivo era importante incorporar a las organizaciones sociales en la gestión municipal. El desafío que se le



presentó al movimiento vecinal ha sido, en el lenguaje de entonces, superar la desviación estrictamente reivindicativa en su accionar evitando caer en actitudes vanguardistas de dirección de lucha del movimiento popular.

Dentro de esta línea de reflexión, se desarrollaron en los años 80 experiencias iniciales de participación de la población en la gestión local. Estas experiencias se concretizaron en los Frentes de Defensa de los Intereses del Pueblo (FEDIP), las asambleas populares y los comités de autodefensa de masas, organismos desarrollados en una coyuntura de agudización de los conflictos sociales y de polarización de las fuerzas políticas y cuyas reivindicaciones muchas veces trascendían lo local y regional, y se enmarcaban dentro de una posición político partidaria.

En los años 90, la realidad del movimiento vecinal se vuelve más compleja debido a la participación de sectores sociales cada vez más heterogéneos. Los partidos políticos no han podido ser los vehículos de expresión de los intereses vecinales formulados al nivel de base, o por lo menos no totalmente. La representación de intereses vía partidos presupone un cierto acuerdo político-ideológico con su estrategia general. Los vecinos necesitan de organizaciones de masas amplias y unitarias que expresen sus intereses sociales sectoriales (vivienda, educación, salud) por encima o al margen de las preferencias políticas.

El movimiento vecinal local ha sido canalizado principalmente a través de la Federación de Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos de Ilo (FEPJAH), como instancia de coordinación de las diversas organizaciones vecinales de la ciudad. Se constituye en octubre de 1988, luego de un largo proceso de discusión y esfuerzos de articulación de los diversos líderes populares, que concluye en la organización del I Encuentro de Pueblos Jóvenes y la aprobación de una ordenanza municipal que permite a la Federación participar en los Comités de Gestión Provincial promovidos por la Municipalidad.

La Federación está constituida por representantes de las principales organizaciones vecinales de la provincia, de los pueblos jóvenes Miramar, Alto Ilo, J.F.Kennedy, Bello Horizonte y otros de menor envergadura. El objetivo de la Federación ha sido recoger y expresar las prácticas y experiencias de organización y participación de sus dirigentes en las principales acciones de denuncia frente a los problemas ligados al mejoramiento de los servicios básicos, la contaminación ambiental y la ejecución de los proyectos estratégicos de Ilo y la región sur.

En su proceso de desarrollo han promovido una serie de proyectos de desarrollo comunal, los cuales han sido negociados directamente con la municipalidad. Desde los años 80, la municipalidad había cedido espacios de

participación de las organizaciones vecinales en las sesiones del concejo. “Participábamos con voz pero no con voto, y de alguna manera la opinión de los dirigentes vecinales influía en las decisiones que tomaban los regidores”, señala Darío Cárdenas, ex dirigente vecinal y actual regidor de la municipalidad. “Los primeros años de vida como dirigente barrial ha sido de relación continua con la municipalidad, con sus problemas de por medio. Se ha participado en innumerables marchas por la defensa del medio ambiente, en defensa de reivindicaciones sociales de los diferentes sectores de la provincia, en defensa de los derechos de la Federación. Siempre hemos tenido cierto distanciamiento con el municipio como dirigentes barriales, porque no conocíamos el manejo administrativo del gobierno local, pero esto nos valió, formada la Federación, para elaborar propuestas claras y concretas para que la municipalidad pueda atenderlas”.

En los últimos años la Federación ha sido participe en tres procesos importantes de la ciudad relacionados con la gestión urbana ambiental: la denuncia a la Southern Perú ante el Tribunal del Agua (Holanda) como miembros integrantes de la Comisión Multisectorial Permanente del Medio Ambiente, la promoción de los comités de gestión de obras con el objetivo de fomentar la participación de la población en el desarrollo urbano, y la conducción de proyectos de forestación.

26

Estas experiencias y prácticas ayudaron en la capacitación de un núcleo de líderes, quienes desarrollaron una visión del desarrollo local con capacidad de negociación y concertación, y cualidades para la gestión de proyectos de mejoramiento del hábitat. Algunos de estos líderes son ahora regidores o funcionarios de la municipalidad.

En la actualidad, debido al crecimiento ordenado de la ciudad por los Programas Municipales de Vivienda fomentados por el municipio, la nueva generación de pobladores no necesita luchar para acceder a los servicios básicos, la Federación ha visto disminuir su peso relativo como instancia articuladora de demandas e intereses de los pobladores de los barrios populares, lo que sumado a un decaimiento de la actuación organizada de sus propias bases, configura una situación de debilitamiento como instancia de organización vecinal.

Darío Cárdenas señala que en el tiempo que dirigió la Federación, “ésta era ordenada, férrea y se hacía escuchar”. En estos momentos se encuentran en un proceso de reestructuración, “están llamando a las bases para cambiar a la actual junta directiva”. Falta compromiso y perspectiva en sus dirigentes para asumir su labor. La Federación solamente articula a los asentamientos humanos ubicados en el casco urbano. En la Pampa Inalámbrica, donde se encuentra la mayoría de la población urbana, no han tenido mucha influencia porque hay instituciones y organizaciones nuevas que se

están creando, con intereses parecidos aunque con otra lógica de actuación. Señala, sin embargo, que “siempre ha habido una relación de apoyo y orientación, ya que la Federación es una organización abierta que busca el beneficio de la población”.

Otras formas de organización social, menos orgánicas y autónomas que la anterior, que participan en el desarrollo local son los comités de gestión. Estos comités se caracterizan por fomentar una presencia activa del vecindario en numerosas obras de equipamiento urbano y la participación concurrente de los mismos en muchas reivindicaciones provinciales que han ayudado al proceso de transformación gradual de Ilo de campamento a ciudad.

Con Julio Díaz Palacios se crearon primero los Comités de Gestión Provincial. Estos resolvían, de manera conjunta con la municipalidad, problemas relacionados con los precios de los productos, las tarifas, el transporte público y la limpieza pública. La idea del municipio era que en estos comités de gestión participara el municipio como un actor más y que estos fueran dirigidos por los sectores populares. Las decisiones del comité de gestión por consenso iban a ser asumidas por la municipalidad. Estas prácticas no tuvieron mucho impacto.

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 FEDPJAHI fue creada por impulso de la municipalidad y las ONGD. No le costó trabajo a las bases organizarse e integrarse. La satisfacción de demandas por servicios básicos no fueron logrados con mucho esfuerzo, ni siquiera el reconocimiento legal de sus 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.

A comienzos de los noventa, debido a la crisis de las organizaciones sociales y de las instituciones políticas que los apoyaban, se empezaron a crear experiencias de cogestión a nivel de obras. Los Comités de Gestión de Obras, son experiencias de cogestión a través de los cuales la comunidad, el municipio y las entidades públicas y privadas han participado en la realización de obras de infraestructura urbana. Esta fórmula nacida en los pueblos jóvenes de Ilo, se ha ido validando y legitimando como mecanismo de cogestión entre sectores populares, la empresa privada y entidades del Estado.

Su organización y lógica de funcionamiento es muy sencilla. Los vecinos de una cuadra se reúnen para decidir que obra realizar y a continuación nombran a los representantes del comité de gestión. Este comité remite a la municipalidad un oficio dando cuenta de la asamblea y del interés por realizar una obra específica. En él se solicita el reconocimiento de la municipali-

dad del comité de gestión para que se continúe haciendo las gestiones pertinentes con otras instituciones para conseguir el objetivo trazado. Si hay presupuesto en la municipalidad, se asigna una cantidad para apoyar este tipo de obras.

José Leque, funcionario municipal encargado de capacitar a los comités de gestión de obras, señala que “la municipalidad busca tener una comunicación directa con cada vecino para que asista a las reuniones de coordinación con la municipalidad y al trabajo comunal que debería desarrollarse los días domingos”. En las reuniones participan ingenieros de la municipalidad y de la A. C. Labor, con quienes se coordinan las obras. Con la participación de los vecinos se llegan a acuerdos, se evalúa la labor del comité y se definen los objetivos siguientes. El personal elegido por la comunidad para supervisar las obras agrupados en el comité, son los encargados de fiscalizar el trabajo tanto de la población como de la municipalidad y de la ONGD. Se encargan además de buscar apoyo de empresas e instituciones privadas de la localidad en maquinarias y combustible. “Las jornadas de trabajo son masivas, la población responde mediante el recojo de piedras de las canteras, participa en el vaciado de materiales de construcción y otras tareas a su alcance, mientras que la municipalidad pone la movilidad y la supervisión técnica, esta última función a veces compartida por las ONGD”. Varios encargados de estas obras pasaron luego a trabajar en la municipalidad apoyando experiencias similares, en calidad de promotores.

28

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 con sus objetivos.

Dentro de cada pueblo joven existe una directiva vecinal que, al no poder abarcar muchos trabajos dentro de su sector, promueve la conformación de los comités de gestión que directamente articulan a los beneficiarios de las obras. Ellos trabajan por su barrio pero a la vez coordinan con la directiva central, con el fin de que la junta vecinal los oriente en las gestiones y les dé motivación. Sin embargo, la municipalidad prefiere trabajar directamente con los comités de gestión y en menor medida con la directiva vecinal, debido a los roces que en varios casos se da en ambos niveles de organización. Cuando el comité de gestión de obras siente que sus objetivos no están siendo atendidos por la municipalidad, recién solicitan la intervención de la junta vecinal y la federación de vecinos como intermediarios, pero hasta ahora, según nos cuentan los vecinos, no se ha llegado a ese extremo.

Estas organizaciones no han llegado a tener mayor proyección que el destinado a la ejecución de las obras. Una vez terminada, el comité de gestión puede disolverse o continuar con otras obras en beneficio de la comunidad. Estos comités de gestión de obras han sido esporádicos, no son actores

políticos relevantes como los anteriores comités de gestión provincial que de alguna manera podían hacer presión al gobierno para satisfacer ciertas demandas. Sin embargo, la continuidad de esta experiencia ha ido creando y fortaleciendo un sentimiento de identidad local que trasciende lo político.

Durante el I Encuentro de Comités de Gestión de obras de Ilo se constató que las organizaciones barriales están pasando por un momento de crisis, pérdida de capacidad de convocatoria, falta de renovación de los cuadros dirigenciales, pérdida en la capacidad de movilización en torno a la solución de sus problemas principales, debilitamiento de la práctica gremial.

A partir de esta comprobación se plantearon como objetivos del Encuentro incorporar la experiencia de los comités de gestión a la dinámica organizativa vecinal, buscar la presencia efectiva de los comités de gestión en la toma de decisiones de los organismos públicos (municipio, microrregión, SEDA-ILO) aportando, consolidando y avanzando en experiencias de cogestión. Sin embargo, estos objetivos no han prosperado.

La razón probablemente se deba a que fortalecer orgánicamente a estas organizaciones podría significar un costo político a la actual gestión local. Ésta tendría que abrir aún más los niveles de participación de la población en la gestión municipal, lo cual supone darle mayores responsabilidades en la elaboración y ejecución de proyectos de desarrollo, y labores de capacitación para cumplir estos objetivos. Significa darles otras funciones más propensas a la influencia de la política en un momento en la cual la población siente rechazo hacia ella.

Estas organizaciones, tal como han sido descritas, le han traído a la actual gestión local beneficios sobre todo políticos. En la población existe un fuerte apoyo a esta experiencia de gestión porque al final de cuenta ven que se hacen obras. Muchas personas son conscientes de que esas obras les han costado a ellos también pero han sido menores los costos con la participación del municipio. Para la municipalidad, debido a esta experiencia de cogestión, han disminuido los costos de las obras, y teniendo en cuenta el bajo presupuesto, se ven más obras que en otros lugares del país. Sin embargo, la población cada vez está menos dispuesta a participar en organizaciones cuyo accionar puede estar influido políticamente. Prefieren participar en organizaciones que los beneficien directa e inmediatamente.

En los noventa ha surgido otro tipo de organización social, diferente a la gremial y vecinal, con más autonomía respecto a las organizaciones políticas, y con menor interés a relacionarse con ellas. Las organizaciones de mujeres de alguna manera reflejan los cambios experimentados en la sociedad civil local durante los años 80 y 90.

Las organizaciones de mujeres más antiguas datan de la década de 1960 y se constituyeron en el proceso de formación de los primeros barrios populares. Las políticas asistencialistas de los años 80 facilitaron la conformación de asociaciones de mujeres como la Coordinadora de Centros Femeninos y la Federación para la Promoción y Defensa de la Mujer Ileña (FEPRODEMI). A fines de los años 80 se da un incremento de la participación de las mujeres en las organizaciones populares. La Federación de Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos durante esos años tenía 28 dirigentes de los cuales 11 eran mujeres.

En 1990 junto con la crisis económica y social, se suscitó una crisis de liderazgo en el ámbito local. Dentro de las organizaciones de mujeres ocurrió una ruptura del “equipo” interinstitucional que conformaba la FEPRODEMI. Las contradicciones de naturaleza ideológica y política de la izquierda ileña se manifestaron de manera poco clara ante las bases de la Federación. Se expresaron en competencias interinstitucionales entre Labor y el CEOP-ILO por adquirir notoriedad y ganar la adhesión de las bases. Como producto de estas contradicciones renunció su junta directiva, conformada por personas promovidas por ambas ONGD.

A mediados de los años 90 lo que se da es una renovación de liderazgos. Las nuevas líderes son mujeres mayores de 35 años con relativa experiencia dirigenal en sus bases, de extracción popular media y con una relación más distante respecto a las organizaciones políticas y a las ONGD (Mavila y otras, 1993).

Las nuevas dirigentes y activistas afirman que “lo que hacemos aquí no es política”. El desarrollo local se define *a priori* como apolítico. Los intereses de los actores y la negociación de los mismos no tienen porque tener un trasfondo ideológico partidario. La política se considera además como algo sucio que divide y ocasiona conflicto. Esta opción de “no hablar de política” por estas nuevas líderes sociales, limita su capacidad de planificar el desarrollo local y concertar con actores capaces de hacerlo, que no son precisamente las débiles organizaciones sociales que se han ido gestando. Así sólo se debaten entre ellas las demandas más inmediatas.

Los dirigentes vecinales, al igual que estas líderes mujeres, en tanto reconocen que la asignación de los recursos municipales escasos es no sólo un problema presupuestal sino político, participan de la ficción de que someterse a la acción política estatal sin expresar realmente apoyo por los gobernantes garantiza la autonomía de sus organizaciones. En realidad, como ha ocurrido en otros contextos, el discurso antipartidista y antipolítico se convierte en el complemento necesario de su orientación instrumental adaptativa a los cambios sociales y políticos que está erosionando las autonomías de

las organizaciones vecinales (Cavarozzi y Palermo, 1994). El fujimorismo se apoya y contamina a la vez el ambiente político, promoviendo un discurso anti-institucional e intereses por renovar lealtades a través de ayudas ofrecidas o realizadas al margen que logre o no este último propósito, auspiciando un clima de volatilidad política.

## 9. LA EMPRESA SOUTHERN Y LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL

La economía de la región sur del país es heterogénea, no se encuentra integrada y es dependiente del exterior. Sus principales actividades productivas son la minería, la pesca, la agricultura y el comercio. Antes del ingreso de la empresa minera Southern a la región sur, ésta se caracterizaba por su intensiva actividad agrícola y pecuaria, pero también por su actividad pesquera de extracción para consumo humano directo (pesca artesanal fundamentalmente) y para consumo industrial (pesca destinada a la producción de harina para la exportación).

La actividad minera con capital extranjero a diferencia de otras actividades productivas, produce una alteración sustancial en la dinámica económica y social de la zona. Desde la fase previa a la explotación de yacimientos se experimenta un traslado de la fuerza laboral disponible hacia el sector minero en la construcción de infraestructura básica. Ésta es la fase en que la empresa logra absorber un porcentaje importante de mano de obra ociosa, disponible en la región. En la etapa de extracción y procesamiento la atracción de mano de obra es mayor, generándose en el ámbito local un proceso migratorio acelerado que dinamiza la economía local y cambia las redes y demás vínculos sociales existentes.

La inversión en minería ha sido, sobre todo en los últimos años, una excelente oportunidad para hacer negocios por parte del capital extranjero, como lo viene demostrando el *boom* de denuncios y exploraciones, el alza de las acciones mineras, las privatizaciones exitosas, la rentabilidad de las empresas, el dinamismo institucional. El Perú en pocos años se ha convertido en uno de los países preferidos para la inversión minera y uno de los primeros productores de cobre en América Latina.

Destacando los cambios ocurridos en la economía peruana en esta dirección, Charles Preble, presidente de Southern Perú, señala: “El ejemplo que yo siempre cito para resumir lo que sucedió en el Perú en los últimos años es el siguiente: en octubre de 1968 había once compañías extranjeras trabajando en el Perú, varias compañías peruanas de mediana minería y muchas de pequeñas empresas. El 28 de julio de 1990 quedaban dos com-

pañías extranjeras y muy pocas empresas peruanas trabajando en el sector minero. Las demás habían desaparecido. Y eso no ocurrió por problemas cíclicos de precios, ocurrió por los problemas que surgieron desde el mismo gobierno. La verdad es que se estranguló al sector minero, se empujó a la muerte a varias compañías y se desanimó a los inversionistas extranjeros”.

La política económica de libre mercado impulsada por el actual gobierno y la pacificación del país, liberó a los empresarios de las ataduras que les impedían desplegar sus capacidades de innovación y creó las condiciones para que asumieran enteramente la responsabilidad de la actividad productiva (Cotler, 1998). A principios de los noventa, “tuvimos el anuncio —del Presidente— de que se iban a solucionar los problemas con el sector minero y petrolero. Se dieron nombres específicos, como Occidental, Southern Perú, Hierro Perú, y lentamente comenzamos a resolver los problemas pendientes. De esa manera, en diciembre de 1991 pudimos iniciar el primer plan de programa de inversiones que hizo Southern, en el que comprometimos 300 millones de dólares, aunque terminamos invirtiendo 445 millones. Ahora estamos en otro compromiso con el país de 1,000 millones de dólares. Hemos podido desarrollar nuestra labor en un ambiente de tranquilidad. Creo que los hechos hablan por sí solos”

32

El único temor para el capital extranjero es la seguridad jurídico-institucional. “Debemos ser optimistas y seguir buscando —recursos naturales, seguir trabajando, asegurándonos de que no cambien las condiciones, de que las reglas de juego se afirmen o mejoren para que el país sea atractivo para los inversionistas” (Preble, 1998).

La legislación peruana en torno a la minería ha brindado facilidades a la explotación minera, se han dictado complementariamente una serie de regulaciones ambientales a fin de compatibilizarlo con el entorno natural, y se ha establecido un régimen de Canon Minero mediante el cual el estado devuelve a las regiones y localidades parte del impuesto pagado por las mineras para sustentar su desarrollo. Lamentablemente muchas de estas medidas no son respetadas y cumplidas en su totalidad.

La relación entre el gobierno local y la Southern, como se ha mencionado anteriormente, ha sido de enfrentamiento y últimamente de negociación. En la década de 1980 existieron roces entre la municipalidad y la Southern, ambos actores adecuaban su actuación de acuerdo a los cambios en la situación nacional e internacional. En el ámbito local, es en esta década que se cambian las relaciones con la Southern y con otras instituciones comprometidas con el desarrollo local. Un momento de cambio en esta relación se dio durante el gobierno del APRA cuando se creó una comisión multisectorial para encarar el problema ambiental con la Southern. Doris Balbín, integrante de Labor, regidora en ese entonces y miembro de la Co-



misión, junto a Julio Díaz Palacios como alcalde y congresista después, se encargaron de que se cumplan los acuerdos de la Comisión.

Se realizaba así un trabajo en tres frentes, en el internacional de denuncias ante tribunales medio ambientales, en el nacional de denuncia ante el Congreso, y en el frente local de participación y movilización organizada del Municipio y la población. El momento más delicado en esta relación fue la denuncia de la población a Southern ante el Tribunal del Agua en La Haya. Esto ejerce presión a la empresa Southern, la cual disminuye su acción contaminadora, edificando una cancha de relave, impidiendo así que se continúe contaminando las playas de Ite.

Según López, “cuando se combinan varios frentes tienes que lo técnico te ayuda para que lo político sea fluido, lo político ayuda para que lo técnico tenga viabilidad, lo legal te permite que las conversaciones con Southern sean como una amenaza indirecta —si no solucionas el problema, profundizamos la demanda—, lo parlamentario permite que las decisiones “arriba” se faciliten, la acción con la comunidad permite que la empresa tenga en cuenta que las reivindicaciones ambientales están presentes. Estas demandas requieren un equipo de gente y líderes, ya que sólo el gobierno local no lo podría cubrir”.

Frente a esta situación Southern empieza a invertir en la ciudad y a contribuir en el remodelamiento del casco urbano. Según Darío Cárdenas, “una vez al mes los técnicos de la Southern y los regidores de la municipalidad se reúnen viendo innumerables puntos relacionado con la servidumbre (cables de alta tensión que pasan por la Pampa Inalámbrica), la señalización de los cruces peatonales, las concesiones mineras”. Los compromisos se cumplen porque son escritos. Últimamente se ha avanzado en la concesión de terrenos, canteras de donde se extraen materiales de afirmado que antes eran manejados por la Southern y que ahora son manejados en un 40% por la municipalidad. La Southern se ha comprometido en invertir 88 millones de dólares para brindar seguridad en seis o siete cruces de la línea férrea, con barandas electrónicas. La supervisión de la obra estará a cargo de la municipalidad.

Antes no había contrapartida al nivel local de las ganancias generadas por la actividad minera en inversión por parte de la Southern debido tal vez a las fricciones políticas y los roces con la municipalidad. Desde 1996, la Southern ha apoyado en la ejecución de seis a siete proyectos de desarrollo urbano, y para el próximo año se han comprometido en apoyar en igual número de obras relacionadas con agua y desagüe tanto en el casco urbano como en la Pampa Inalámbrica.

En la última visita que hicimos a la ciudad de Ilo, empezaba a gestarse

un nuevo problema de graves consecuencias ambientales. La Southern Perú, ante los requerimientos de su plan de expansión 1997-2007, y con el objetivo de ampliar sus operaciones mineras y modernizar su fundición, pretende incrementar su producción de 342 mil a 480 mil toneladas de cobre blister y reducir la contaminación atmosférica al 5%. Para ello la empresa norteamericana ha anunciado la construcción de una planta generadora de energía de 270 megavatios. La inversión requerida es de aproximadamente 1,800 millones de dólares.

La Southern inició una serie de conversaciones con representantes de Ocoña Power, dispuesta a construir una hidroeléctrica en el río Ocoña. También lo hizo con los directivos del proyecto de la Central Hidroeléctrica de San Gabán, y con la empresa Shell, responsable de la explotación del gas de Camisea. Finalmente, la Southern optó por Enersur (empresa peruana subsidiaria de la belga Tractebel) para la construcción de una planta de carbón. Es decir, la Southern optó por la alternativa que más daño provoca al medio ambiente.

El impacto ambiental que recibiría la ya contaminada ciudad de Ilo y sus alrededores sería considerable. Al ubicarse esta planta a 25 km. al sur de la ciudad, ésta se encontraría cercada por dos frentes: por el norte con las emisiones de la fundición de Southern y por el sur con las emanaciones de dióxido de azufre, monóxido de carbono, mercurio y cenizas de la planta de carbón.

La instalación de una planta termoeléctrica en base a carbón al sur de Ilo no solamente va en contra de la política ambientalista del actual gobierno local, sino que transgrede las políticas de desarrollo urbano apreciadas por la población. De acuerdo a los planes de desarrollo urbano, correspondería el desarrollo de este tipo de industrias al norte de la ciudad junto con las demás industrias pesadas, ya que la zona sur ha sido considerada la segunda alternativa de expansión urbana, después de la Pampa Inalámbrica.

La reacción local en torno a este problema ha sido expresada en una asamblea pública del concejo provincial, en la cual las instituciones y la población presente manifestaron su interés porque se invierta en la planta, pero demandaron que la instalación se realice al norte —junto a la fundición de cobre de la Southern— y que haga uso del gas natural que se producirá en el país.

Lo interesante de esta asamblea es que introduce nuevos elementos de diálogo y concertación entre los actores involucrados en el desarrollo local. A fines de 1997, el municipio provincial convocó a una asamblea cívica con el fin de evaluar si se acepta o no la instalación de una planta de carbón en la ciudad de Ilo, si se hace o no cambios en los planes de desarrollo urbano

al sur de la ciudad, zona destinada al desarrollo turístico y no a la construcción de industria pesada. Fue una asamblea de regidores en la cual participaron también con voz pero no con voto, representantes vecinales, sindicales e institucionales, contándose en total con 300 personas.

Según López, “esta asamblea fue representativa porque en el fondo fue una asamblea de regidores, una sesión de concejo donde quienes votan son los regidores, pero fue ampliada para que antes de que ellos tomen una decisión, recojan la opinión de la población que se encuentra sentada a su alrededor debatiendo el problema, y tomen así la decisión más acertada delante de toda la audiencia”.

La asamblea estuvo dividida entre quienes aceptaban la instalación de la planta de carbón y los que rechazaban esa posición. En la asamblea hablaron 35 personas. “Pudieron expresarse en igualdad de condiciones un vecino a título personal y un líder sindical o gremial”. Esta asamblea duró 4 horas y tuvo la peculiaridad que desde el inicio contó con la presencia de los consultores de la empresa belga Tractebel quienes expusieron los beneficios que la planta de carbón traería a la localidad. Para confrontar sus ideas se delegó la palabra a los representantes de Labor, cuya propuesta era de “no a la planta de carbón, sí a la planta de gas” que es menos contaminante.

En las exposiciones de los representantes de la empresa y de Labor, y de las instituciones y organizaciones interesadas, se manejó información técnica consistente que enriqueció la asamblea. “Mucha de la información manejada por ambas partes fue obtenida por Internet, donde había además opiniones de técnicos y especialistas. El sistema de información permitía que se preparara la contraparte con conocimientos técnicos del asunto en cuestión”. Por estas razones la asamblea se volvió densa por el lenguaje netamente técnico que se usaba.

Esta asamblea significó un avance respecto a las experiencias previas de concertación en la gestión local, “se combinaron elementos de la democracia directa y representativa”. Se discutió un tema vital para la comunidad como es la instalación de una planta de carbón. La asamblea contó con la presencia de los actores directos, un municipio que impone las reglas de juego, sirviendo a la vez de mediador y ejecutor de las medidas adoptadas, una empresa que acepta que la comunidad discuta su opinión, una ONGD que discute técnica y políticamente con ellos, y un sistema de información que enriquece la toma de decisiones.

La decisión no terminó siendo del todo satisfactoria. Se acordó iniciar un proceso de evaluación, discusión y consulta para decidir si se hace cambios al plan de desarrollo urbano. La resolución final sería tomando dentro de 50 días. Este acuerdo no fue del agrado de la empresa que quería una

definición el mismo día, y tampoco de los vecinos quienes sentían que su decisión no estaba representada. El municipio tomó esta decisión cumpliendo con el marco legal. “El Estado de Derecho crea un marco más amplio que si se respeta tiene uno que ajustarse a sus lineamientos. No se puede hacer cambio de uso si no se hace un proceso de consulta previo, de acuerdo al plan de acondicionamiento territorial”, señala López al respecto.

Un elemento a resaltar de la asamblea es la aparición de liderazgos alternativos al gobierno municipal. En la asamblea se notó una falta de liderazgo desde la municipalidad. Los regidores fueron incapaces de recoger la opinión de la gente al momento de tomar una decisión. Los liderazgos alternativos manifestados en la asamblea fueron el de Labor, el decano del Colegio de Ingenieros, los dirigentes del Concejo Comunal de Desarrollo de la Pampa Inalámbrica, quienes establecieron una posición con fuerza y convicción. El liderazgo también se vio expresado en el propio alcalde, que asumió una posición de centro, moderando las posiciones, aunque para Labor y la empresa fue demasiado centro.

Es importante señalar que en la concertación con la Southern las actitudes políticas se redefinen. “En la discusión de estos temas las diferencias políticas se desdibujan”, señala López. La toma de posición de Labor fue apoyada por personas que apoyan al alcalde, por regidores de otras agrupaciones políticas, e incluso por personas que compitieron con el alcalde en las últimas elecciones. Los intereses políticos se entrecruzan. Los actores pueden tener posiciones divergentes respecto a la gestión local y en algunos aspectos del desarrollo local, pero cuando se pone en juego inversiones de largo plazo que pueden causar daño ambiental, las discrepancias pasan a un segundo plano y los acercamientos se hacen necesarios.

## 10. EL DESGASTE DEL GOBIERNO LOCAL Y SUS IMPLICACIONES EN EL MODELO DE GESTIÓN

Ilo podría considerarse una experiencia exitosa de gestión urbana ambiental. Una experiencia es exitosa si resuelve o avanza de manera sustantiva en la solución de un problema ambiental crítico, beneficiando a la comunidad y aportando al desarrollo local (Miranda y otros, 1995). En un documento sobre la experiencia de concertación en Ilo, López (1997) planteaba la tesis de que los éxitos del desarrollo urbano y ambiental en Ilo se deben a una combinación adecuada de tres factores: liderazgo, visión positiva y concertación. En un último trabajo, el mismo autor (1997a) intenta explicar, a partir del fracaso de ciertas experiencias de desarrollo urbano, la existencia de una especie de saturación y congestión de estas prácticas concertadoras en relación a diversos factores contextuales.

La investigación en referencia presentó descripciones de los líderes que posibilitaron el cambio. La mayor incidencia la han tenido los dos alcaldes que han gobernando la ciudad durante 17 años, alrededor de los cuales se han desenvuelto personajes ubicados en distintas organizaciones e instituciones, o como simples ciudadanos, y que han demostrado capacidad de liderazgo, modificando el escenario político en distintos periodos.

Estos liderazgos intermedios varían en número de acuerdo a la coyuntura. Algunos de ellos tuvieron una actuación más sostenida destacando en situaciones concretas. Se caracterizan por no constituir actores políticos o sociales orgánicos, solamente generaron diversos grados y niveles de afinidad de la población.

Estos han sido dirigentes vecinales y sindicales, regidores, clérigos, profesionales y promotores de las ONGD Labor y CEOP-Ilo, dirigentes políticos de la IU, APRA, AP o C-90, funcionarios de los sectores salud, educación, pesquería y de las empresas Southern y SEDA-ILO, periodistas y propietarios de medios de comunicación, dirigentes de las organizaciones de mujeres y de los comités de gestión.

Algunos actuaron con cierto nivel de articulación y diálogo alrededor de un proyecto de largo plazo, otro lo hicieron a título individual y de manera oportuna. En varios momentos se generaron fuertes discrepancias entre ellos, pero estas contradicciones no hicieron perder la acción común tras una visión compartida de futuro y una apuesta por la identidad y la democracia local en Ilo.

Sin embargo, los liderazgos intermedios no consiguen consolidar sus niveles de aceptación. Hubiera sido preferible que la continuidad del modelo de gestión sea edificada sobre la base de instituciones, valores, acuerdos y métodos de gobierno, y no de personas. Pero, en el actual contexto político de nuestro país, esta es aún una tarea difícil y sigue siendo importante la existencia de líderes que personifiquen procesos de cambio.

Los conflictos políticos en el escenario local han mermado los niveles de participación ciudadana. Al comienzo del documento se señaló cómo el escenario político que se gestó en los años 80 ayudó a los procesos de concertación del desarrollo local. En los años 90 este escenario político es diferente y puede llegar a amenazar los avances realizados en la gestión urbana ambiental.

En las últimas elecciones municipales se vivió un contexto de polarización muy intenso en el ámbito local, debido a que los candidatos de oposición y un sector de la ciudadanía no aceptaban un sexto periodo consecutivo de gobierno, por más éxitos en la gestión que los mismos pudieran exhi-

bir. Las acusaciones de corrupción y autoritarismo en el gobierno municipal y de falta de orden y disciplina en el personal administrativo tuvo sus efectos negativos en las últimas elecciones. “Al final los líderes del 80 volvieron a ganar, pero esta vez por el estrecho margen de 1% (42% vs. 41%). La tensa polarización se redujo pero no sus secuelas”, dice López.

Tenemos en primer lugar el factor de polarización generado en los años 94 y 96 con mensajes claros de una parte de la población (prácticamente el 50%) de no pagar ningún impuesto o arbitrio municipal, pues ello significaría financiar a un gobierno considerado por los mismos como autoritario y corrupto.

En una encuesta realizada el 5 de junio de 1994, después de la denuncia penal contra funcionarios municipales por supuesta malversación de fondos del Programa de Vaso de Leche, el 56% tuvo una opinión negativa de las autoridades municipales. La evaluación a la gestión del alcalde tuvo un 51% de aprobación y 40% de desaprobación, un 61.5% manifestó que no votaría por el actual alcalde frente a un 28.5% que le otorgaría su respaldo en las próximas elecciones.

Esta imagen negativa se explicaría por la situación coyuntural de cuestionamiento a la gestión municipal que el gobierno local estaba afrontando. Fue el inicio de un malestar que aún se mantiene. Sin embargo, esto no quita méritos a la labor realizada. En la misma encuesta se preguntó sobre el desarrollo de Ilo, el 77% respondió que se está desarrollando y pronto llegarán las inversiones, y el 23% contestó que sólo son promesas y no hay nada más.

Según Ramiro Navas y Zenón Cori, miembros del CEOP-ILO, “el desgaste del actual gobierno se debe a una mala imagen generada por sus opositores que hacen una campaña sucia de desprestigio. Las equivocaciones en el manejo administrativo, como la malversación de fondos del programa del vaso de leche, han dañado la imagen del gobierno actual”. Por otra parte, la población critica la relación entre el municipio y las ONGD como entidades que copan los planes de desarrollo y no dejan espacio para que otros actores se desenvuelvan, no dejan espacios para la promoción y la defensa de la autonomía de otros actores populares e institucionales. Además critican la personalización de los éxitos de la gestión. “El actual alcalde no es muy abierto al diálogo, las decisiones las toma él y no reconoce el aporte de otros actores, incluso no reconoce el aporte de las ONGD”, señalan Navas y Cori.

El sexto periodo de gobierno ha terminado de consolidar una imagen que la ciudad de Ilo había logrado en el ámbito nacional y en ciertas esferas internacionales, ser un ejemplo exitoso de gestión urbana ambiental en una

ciudad intermedia. Muestra de ellos son las obras realizadas mediante el sistema participativo de los Comités de Gestión, logros importantes en la solución del problema de contaminación mediante una estrategia exitosa de confrontación y concertación con la empresa Southern, 8,000 lotes asignados y edificados mediante los Programas Municipales de Vivienda, transformaciones urbanas funcionales y estéticas, tratamiento innovador de las aguas servidas y extensivos programas de forestación, variedad de planes de desarrollo y sistemas de participación, y capacidad de atraer inversiones para hacer de Ilo sede de la integración bioceánica y balneario del eje vial de la costa sur.

Estos logros son una muestra de lo obtenido por ambos gobiernos y que de alguna manera aún influye en la toma de decisiones al nivel político. Sin embargo, la demanda de cambio en el liderazgo es muy fuerte, es necesario vislumbrar otro actor capaz de continuar con el modelo de gestión vigente.

## 11. OBSERVACIONES FINALES

En los años 90 a nuestro criterio se ha producido en Ilo un cambio en las actitudes políticas de los actores locales. La creciente complejidad social producto de los cambios económicos y demográficos da lugar a la aparición de nuevas demandas que ya no son articuladas solamente por los partidos sino por otras organizaciones que van adquiriendo predominio en el escenario político. Estas nuevas demandas tienen que ver principalmente con el remodelamiento de la ciudad, la mejora de la calidad de vida y una reestructuración y ampliación del espacio urbano. Son este tipo de demandas lo que hacen posible que el municipio cambie de una perspectiva política de movilización a una de articulación de organizaciones cuyo fin es la planificación y el desarrollo de la ciudad. A fines de los años 80, los partidos van perdiendo peso en tanto organización, quedando sólo algunos líderes que trataron de afirmar lealtades en las últimas elecciones pero que al final no pudieron. La aparición de actores políticos independientes constituyó una presión al equipo de gobierno para que se presenten a las siguientes elecciones como movimiento y no como partido. Se integran como regidores a líderes gremiales y vecinales. Se produce un cambio de liderazgo, de articulación del municipio con la sociedad, cambios en las perspectivas de desarrollo local, cuyo proceso ha ido madurando durante los años 90. Hay una sensibilidad mayor de los pobladores hacia discursos más pluralistas. En este escenario adquieren importancia las organizaciones de vecinos frente a las organizaciones gremiales, y las ONGD frente a los partidos.

El gobierno local está pasando por un proceso de desgaste político. Si bien la población sigue apoyando la actual gestión existen indicios para

pensar que no permitirán otra reelección. La municipalidad ha incrementado su presupuesto con respecto a años anteriores por los recursos provenientes del canon minero y aduanero, lo que permite al actual gobierno continuar con sus obras de infraestructura a fin de mantener la imagen positiva de su gestión.

Ya se ha consolidado el modelo institucional y está en proceso de consolidación ciertos valores asociados a éste. Un posible cambio de gobierno tal vez sólo afectaría la eficiencia en el ritmo de trabajo hasta que se adapten a los planes de desarrollo o introduzcan mejoras en los mismos. Se estarían creando liderazgos alternativos pero no como parte de un grupo político. El actual equipo de gobierno no espera que el próximo gobernante tenga alguna afiliación partidaria, pero sí experiencia de liderazgo gremial o vecinal. En el discurso utilizado por el actual alcalde se plantea la posibilidad de no continuar en el cargo. Lo importante para él es saber el grado de institucionalidad y si la adhesión a los estilos de gestión propuestos se han enraizado en la sociedad.

Una de las cuestiones que al actual gobierno local le queda por resolver tiene que ver con la modernización del aparato municipal de tal forma que atienda las exigencias actuales relacionadas básicamente con los aspectos de la participación vecinal, el desarrollo ambiental, el desarrollo económico y la integración regional. Al respecto hay que reconocer que muchas de las iniciativas de gestión y la conducción de las mismas han sido responsabilidad del alcalde y de algunas personalidades políticas de la provincia. La crisis de los partidos, el repliegue de las organizaciones populares y la conformación de un equipo técnico, no ha permitido ampliar los espacios de gobierno necesarios para garantizar la reproducción saludable de liderazgos al nivel político y social.

La población cada vez más es actor protagónico del desarrollo local. Se han logrado avances importantes en la organización social al nivel territorial y funcional, y en la creación de mecanismos institucionalizados de participación vecinal en el proceso de producción y administración de la ciudad. Existe así una mayor relación de identidad entre sectores de la población con la ciudad y la región.

Los grupos sociales capaces de asumir un nuevo tipo de gestión local con visión empresarial empiezan a perfilarse. De un lado, sectores populares organizados en asociaciones de pequeños y medianos empresarios, decididos a hacer inversiones en Ilo y la región. De otro lado, sectores de trabajadores comprometidos con las experiencias autogestionarias como medios de respuesta a la crisis estructural del país. Finalmente, los nuevos gerentes que se formarán administrando las empresas públicas regionales, mixtas y otras de propiedad del gobierno regional, de los gobiernos locales y de los



organismos descentralizados. Estos nuevos grupos sociales son los gérmenes de una élite local ausente en el actual escenario.

Existen nuevos actores sociales a los cuales se tiene que identificar e incorporar a la gestión local. Los jóvenes de la localidad que han estudiado fuera de Ilo, están retornando con otra visión de desarrollo buscando la competitividad. Existe además una nueva formación con instrucción técnica de mando medio que incentiva la construcción de pequeños talleres. Las nuevas familias, pobres la mayoría, asentadas en la Pampa Inalámbrica han construido su ciudad en base al trabajo y se organizan en un comité de desarrollo vecinal que reemplaza a las antiguas federaciones. Los trabajadores de Southern que tienen buenos ingresos, buscan invertir en la microempresa y en la economía local en general. Ellos, que conforman el 25% de la población de Ilo, tienen la posibilidad de ser propietarios de las casas donde actualmente viven, Ciudad Nueva, y conseguido este propósito van a tener que pagar los impuestos y los tributos correspondientes que actualmente se encarga de pagar Southern. Por otra parte, este grupo va a ser beneficiario del proceso de modernización de la fábrica en busca de disminuir el daño ambiental, y en consecuencia van a estar capacitados a usar tecnología moderna preservando el medio ambiente. Estos jóvenes obreros van a tener así nuevos criterios y compromisos.

El papel desempeñado por las ONGD en el ámbito local como organismos asesores de la planificación local y promotores de la participación ciudadana en la misma, ha sido importante en el proceso de desarrollo urbano. Si bien son instituciones que carecen de la representación efectiva de grupos y fuerzas políticas, por lo cual los alcances de su acción tienden a ser limitados, el acceso de estas organizaciones a la escena pública produce un efecto de representatividad, al asumir objetivos sentidos como socialmente legítimos. De esta manera, son portadoras de una representación simbólica, de lo que se considera son los mejores objetivos de una sociedad democrática.

Sin embargo, el hecho de que esta representación, no transite por canales institucionales, influye en que las ONGD, en menor medida que algunas organizaciones sociales, no contemplen los canales establecidos de representación y acción política y fomenten la política por vías informales, lo que propicia a veces la discrecionalidad de las decisiones y el inadecuado funcionamiento de los mecanismos obligatorios para rendir cuentas y de los instrumentos institucionales de control. Si bien es cierto que una tendencia actual es la informalización de la política, es decir, el desbordamiento de las relaciones formalizadas del sistema político, resulta paradójico que quienes se proponen de manera explícita luchar por la democracia, contribuyan en ocasiones a erosionar sus bases.

Existe últimamente una mayor preocupación de la Southern por con-

trolar la contaminación ambiental y colaborar en el proceso de desarrollo urbano. Sin embargo, su interés por ampliar sus operaciones mineras e incrementar su producción podría contraponerse a los intereses locales.

El aumento en la inversión minera y la creación de una Zona Franca con inversión binacional trajo consigo el incremento de otro tipo de inversiones. El sector construcción ha sido el más dinámico en los últimos años. El 90% de las viviendas tienen electrificación, agua y desagüe. La población dispone de facilidades para mejorar sus viviendas con los préstamos de FONAVI a pagar hasta en 15 años. El sector servicios ha sido el de más reciente desarrollo. Se empiezan a mejorar los servicios hoteleros, aparecen restaurantes, pubs y karaokes. Se construyen almacenes en los puertos. Los dueños de embarcaciones pesqueras que abastecen de insumos a las fábricas de harina, están diversificado su inversión hacia el sector servicios. La creación del CETICO-Ilo (Centro de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios) ha impulsado el desarrollo de los talleres mecánicos en donde cambian la ubicación del timón a los carros importados.

Otras alternativas de trabajo han girado en torno a la micro y pequeña empresa, que absorbe actualmente cerca al 60% de la mano de obra local. Un elemento importante a destacar al respecto es que la gran empresa no emplea a la microempresa. Southern no compra insumos en Ilo sino en Lima y Arequipa, no tributa en Ilo sino en Tacna. Las obras que se han hecho en Ilo no dan lugar al desarrollo de la pequeña empresa y la industria. Las principales obras de construcción las han hecho grandes empresas limeñas. Últimamente el municipio ha acordado que en las obras que ellos dirigen, sea el 90% de la mano de obra local.

La inversión binacional en la zona franca es un elemento entre varios que favorecerían el desarrollo de Ilo en la macrorregión. La construcción de la vía costanera que une los puertos Ilo-Matarani, de la carretera binacional, del proyecto hidroenergético Pasto Grande, el desarrollo del puerto y del muelle, son obras de infraestructura que atraerían a la larga inversión extranjera. Lamentablemente no han existido políticas claras del gobierno central para incentivar la inversión extranjera en la zona franca. Actualmente la industria boliviana está más desarrollada al sur de ese país y obtiene mayores beneficios en su relación comercial con Chile. La otra posibilidad de desarrollo de Ilo es la construcción de la carretera interoceánica y la vinculación con Brasil.

El particular desarrollo de Ilo ha generado elementos de identidad y la construcción de una imagen positiva de futuro. El reconocimiento de la participación de la población en los planes y proyectos de gestión urbana y la promoción de las oportunidades de desarrollo generados a partir de la ubicación estratégica del puerto de Ilo en el contexto de desarrollo de la re-

gión son elementos a tomar en cuenta por el próximo gobierno local. La conformación de una zona franca binacional ha transformado la visión que tenían los pobladores de su ciudad, de ciudad percibida como “campamento minero” hacia otra donde se generan posibilidades de diversificación de sus actividades urbanas, productivas y de servicios.

La diversidad social de Ilo producto de los procesos migratorios ha posibilitado que la población tenga la mente abierta a los cambios, a diferencia de sociedades tradicionales con actitudes más conservadoras. La diversidad puede generar caos pero es sobre todo una fuente de la creatividad. La población puede así defender el desarrollo de una zona industrial y preocuparse al mismo tiempo por el medio ambiente. De ese modo pueden alejarse de las propuestas políticas de izquierda sin perder su tradición asociativa. Esa flexibilidad en sus opciones ha permitido el desarrollo local, sin perder su capacidad de autonomía frente a las instituciones gobernantes, que en ocasiones las llevó al cuestionamiento y la protesta. Esta diversidad ha permitido que el discurso de la política sea más abierto e integrador, ampliando sus canales de participación y representación.

\* \* \*

La investigación se realizó en base a una revisión documental y bibliográfica, y en base a entrevistas realizadas durante nuestras dos visitas a Ilo en los meses de Julio y Noviembre de 1997. Se entrevistó a Ernesto Herrera, Alcalde Provincial; Elvira Castro y José Leque, funcionarios de la municipalidad, encargados del Programa Municipal de Vivienda y de los Comités de Gestión de Obras, respectivamente; Darío Cárdenas, fundador de la Federación de Pueblos Jóvenes y actual regidor provincial; Juan de Dios Berroa, ex secretario de la Federación de Pueblos Jóvenes; José Luis López y Walter Melgar, de la Asociación Civil Labor; Zenón Cori y Ramiro Navas, del Centro de Educación Ocupacional Particular Ilo (CEOP-ILO); Carmen de los Ríos, del Centro Pastoral San Pedro Pescador; Miguel Laura, presidente de la Cámara de Comercio de Ilo; Alberto Portugal, periodista de Radio Altamar; Julio Díaz Palacios, ex alcalde provincial; y Luis Chirinos, coordinador de la Escuela Mayor de Capacitación Municipal. La realización de este trabajo no hubiera sido posible sin la acogida y el interés mostrado por ellos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano-López, Sonia y James Petras (1994). "La ambigua ayuda de las ONG en Bolivia". *Nueva Sociedad* N° 131, pp. 78-87.
- Arocena, José (1995). *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. Caracas: Ed. Nueva Sociedad y CLAEH.
- Balvín, Doris (1995). *Agua, minería y contaminación. El caso Southern Perú*. Ilo: Labor.
- Balvín, Doris y otros (1995). *Plan de gestión ambiental de Ilo. Propuesta de sistematización*. Ilo: Municipalidad Provincial de Ilo, SEDA-ILO, Labor.
- Barreiro, Fernando (1988). "Los agentes del desarrollo". *Cuadernos del CLAEH*, No. 45-46, Montevideo.
- Cavarozzi, Marcelo y Vicente Palermo (1994). "Estado, sociedad civil y organizaciones populares vecinales en Buenos Aires: Actores clave en la transición a la democracia en Argentina". En Charles Reilly (comp.), *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*. Virginia: Fundación Interamericana, pp. 31-48.
- Cotler, Julio (1998). *Los empresarios y las reformas económicas en el Perú*. Documento de Trabajo N° 91. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Díaz Palacios, Julio (1983). *Ilo, la ciudad que quiero ser*. Ilo: CIED.
- (1989). "Municipios y contaminación ambiental". *Democracia Local*, N° 25. Quito.
- (1990). *Construyamos una ciudad limpia entre todos*. Ilo: Labor.
- (1990). *Municipio: democracia y desarrollo*. Lima: Labor, CIDAP, IPADEL, TAREA,
- Díaz Palacios, Julio, Julio Calderón y Liliana Miranda (1995). "Estrategias para la gestión urbana ambiental y el desarrollo de capacidades: Perú". En L. Miranda (1995), pp. 262-279.
- Federación de Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos de Ilo (FEPJAH) (1994). *I Encuentro de Comités de Gestión, Ilo 1993*. Ilo: Labor.
- Gordon, Sara (1997). "La cultura política de las organizaciones no gubernamentales en México". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, N° 1. México: UNAM, pp. 53-67.
- Herrera, Ernesto (1995). "La gestión municipal en Ilo: Una experiencia". En *DDescentralización y política social*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, UNESCO, pp. 103-105.
- Jelin, Elizabeth (1997). *Hacia una cultura de la participación y la ciudadanía: desafíos para un mundo más equitativo*. Buenos Aires: UBA, CONICET.

- Labor (1994). *La gestión ambiental en Ilo-Moquegua: Primer informe de avance*. Ilo: Labor, Municipalidad de Ilo, SEDA-ILO.
- (1997). *Especial sobre instalación de planta de carbón y alternativas*. Ilo: Labor.
- López Follegatti, José Luis (1997). *Experiencia de concertación en Ilo*. Documento de trabajo presentado al Colegio Andino. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas.
- López Follegatti, José Luis y Julio Failoc Rivas (1997a). *Microempresarios limpiando la ciudad: lecciones de una experiencia en Ilo*. Ilo: Labor.
- Mavila, Rosa, Mariela Aguilar y otras (1993). *Movimiento de mujeres en Ilo, 1983-1992*. Ilo: Labor.
- Melgar Paz, Walter (1997). *Proyecto de forestación con participación vecinal. Informe de sistematización*. Ilo: SASE, Labor.
- Miranda, Liliana (1995). *Ciudades para la vida. Experiencias exitosas y propuestas para la acción*. Lima: IPADEL, IHS, PROA.
- Miranda, Liliana, Julio Calderón y Julio Díaz Palacios (1995). “La situación de la gestión urbana ambiental en el Perú. Documento base”. En L. Miranda (1995), pp. 18-36.
- Miranda, Liliana, Luis Olivera y Julio Díaz Palacios (1995). “Plan de acción 1996-2000. Desarrollo de capacidades de gestión por ciudades para la vida: Perú”. En L. Miranda (1995), pp. 298-301.
- Navas, Ramiro (1993). *Procesos de desarrollo humano en Ilo. Urbanización, participación e identidad*. Documento de trabajo. Ilo: CEOP-ILO.
- (1997). *Experiencias de trabajo en el ámbito urbano. Abordando problemas en el proceso de desarrollo de Ilo*. Documento de trabajo. Ilo: CEOP-ILO, Centro Pastoral San Pedro Pescador.
- ONERN (1989). *Perfil ambiental del Perú*. Lima.
- Pérez, Pedro; Minoliti, Claudia y Marcos Novaro (1991). *Municipio, necesidades sociales y política local*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Preble, Charles (1998). “Hay que ser optimistas”. Entrevista publicada en la revista Caretas, N° 1515, 7/V/1998 (Informe especial sobre minería, p. 3).
- Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester (1995). *Reinventando el gobierno de la ciudad*. Documento de Trabajo. Quito: SUR.
- Tenti, Emilio (1993). “Cuestiones de exclusión social y política”. En E. Tenti (ed.), *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: UNICEF.