

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Doctorado en Estudios Latinoamericanos

Minería, institucionalidad y desarrollo humano en Moquegua

¿Bendición de los recursos naturales en Perú?

Roberto Miguel Sánchez Montoya

Tutor: Martín Scurrah

Quito, 2022

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	Reconocimiento de créditos de la obra No comercial Sin obras derivadas	
---	---	---

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

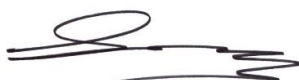
Yo, Roberto Miguel Sánchez Montoya, autor de la tesis titulada “Minería, institucionalidad y desarrollo humano en Moquegua: ¿Bendición de los recursos naturales en Perú?”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Doctor en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de doctor de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer ni derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

11 de marzo de 2022



Firma

Resumen

En el Perú una buena parte de las regiones que tienen a la minería como su principal fuente de renta fiscal, poseen indicadores sociales por debajo del promedio peruano y en algunos casos están a la zaga. Sin embargo, desde el año 2007 la región minera de Moquegua comenzó a ser considerada como la segunda región del país con mejor índice de desarrollo humano después de Lima (PNUD 2010). Los datos sobre Moquegua, que se han venido consolidado en los últimos años (PNUD 2013), nos invitan a pensar en una aproximación a la minería diferente al sistema de enclave o a la maldición de los recursos naturales. Algunas preguntas que surgen son: ¿Qué tan importante ha sido la minería para estos logros? En Moquegua, ¿existe una institucionalidad subnacional diferente al resto del país que aliente estos resultados? La aproximación teórica para abordar esas preguntas proviene de autores que consideran que los resultados económicos y políticos en un territorio rico en recursos naturales depende de la calidad institucional (Robinson, Torvik y Verdier 2006; Haber y Menaldo, 2011; Mehlum, Moene y Torvik, 2012).

En la presente investigación se exploró algunos indicadores sociales de Moquegua, vinculados al índice de desarrollo humano, para luego ensayar una interpretación desde la teoría política de las instituciones. Para ello, se buscó series históricas comparables de indicadores de desarrollo, con el objetivo de realizar un ejercicio comparativo de resultados bajo la inspiración del método cuasi-experimental de control sintético (Abadie, Diamond y Hainmuller 2014; Abadie y Gardezabal 2003). Entre los hallazgos se destaca que luego de 50 años de iniciada la explotación minera un moqueguano vive en promedio alrededor de dos años más que el promedio combinado de Arequipa, La Libertad y Tacna, un grupo control que tenía logros ligeramente superiores a Moquegua comenzando la década de los 70. Asimismo, la tasa de analfabetismo de Moquegua comenzando los años 60 era ligeramente más alta que al promedio en La Libertad y Loreto, sin embargo, ahora Moquegua posee menor analfabetismo que la combinación de esas regiones. El mejoramiento del desarrollo humano en Moquegua se fue construyendo poco a poco a través de una trayectoria histórica de aproximadamente cinco décadas.

La presente investigación, en concordancia con la teoría neoinstitucional que asume, concluye que la mejora en algunos indicadores sociales no es consecuencia esporádica del reciente boom de altos precios de los minerales y más bien la explicación está más vinculada con el surgimiento de una élite política que, con ciertas intermitencias, fue consolidando una institucionalidad inclusiva, especialmente no formal, que fue construyendo lentamente rasgos que permitieron avanzar en ciertos logros sociales. En los años 70 Moquegua tuvo fuertes sindicatos y líderes sociales que llegaron a ser electos para el congreso constituyente 1978. En la década del 80 y parte de los 90 los dos principales gobiernos provinciales de Moquegua tuvieron dirigentes de la izquierda local, que luego se convirtieron en representantes parlamentarios. Posteriormente, a comienzos del siglo XXI, cuando se inauguró el proceso peruano de regionalización, una exalcaldesa y veterana representante de la izquierda asumió la gobernación regional. En cada uno de los momentos claves de la historia reciente de Moquegua, una buena parte de su élite política fue exigente con la industria extractiva, forjando de a pocos las actuales características de desarrollo humano. Sin esa institucionalidad forjada por la élite política local, entre formal y no formal, habría sido muy complicado que se consigan las mejoras importantes en sus indicadores de desarrollo, como se ha observado en otras regiones del país carentes de esas características.

Si bien en las últimas dos décadas ha crecido la fragmentación de la representación política en movimientos locales muy particulares y se han presentado problemas de corrupción y deficiente administración o gestión pública, en términos generales los gobiernos subnacionales de Moquegua poseen mejores logros en largo plazo que otras regiones del país en la gobernanza de las industrias extractivas. Esta situación también demostraría que el criticado proceso de regionalización, a pesar de todas sus dificultades, ha tenido mejores resultados en esta región en particular. Estamos ante uno de los pocos casos peruanos en el que una élite política local acompañó una serie de demandas sociales de la ciudadanía, generando cohesión social, para encontrar soluciones políticas inclusivas en una economía muy dependiente de la industria extractiva.

Descriptor: minería, recursos naturales, desarrollo humano, instituciones, Moquegua

A Nina,

“Tengo el corazón graduado en sentimiento”

Agradecimientos

A la paciencia, amabilidad y sabiduría de Martin Scurrah que fue puesta a prueba por más de cinco años y siempre resultó incólume. Por sus comentarios iniciales en la fase embrionaria del proyecto gracias a Liisa North, la profesora más detallista que he conocido.

A los revisores ciegos de la Revista Iberoamericana de Economía Ecológica, quienes hicieron interesantes observaciones a un primer manuscrito en el que planteaba esbozos sobre el desarrollo humano en Moquegua. Al primer director del programa doctoral de Estudios Latinoamericanos de la UASB, Pablo Andrade, cuyas clases generaron curiosidad por las instituciones políticas desde una perspectiva sociohistórica. A los compañeros del doctorado con los que intercambiamos comentarios sobre aspectos vinculados a territorios y políticas de desarrollo local. A los moqueguanos e investigadores que me ayudaron a resolver algunas inquietudes y a mi familia por su largo, sostenido e inmerecido aliento y aguante.

Tabla de contenidos

Introducción.....	19
1. Estructura de la investigación.....	21
2. Breve aproximación a Moquegua.....	24
Capítulo primero.....	33
Aproximación teórica a las industrias extractivas, instituciones y desarrollo humano	33
1. Recursos naturales: Maldición o bendición.....	33
1.1. Los orígenes de la maldición.....	34
1.2. La enfermedad holandesa y la maldición de los recursos.....	36
2. Instituciones.....	46
3. Gobernanza de recursos naturales.....	55
4. Desarrollo humano.....	63
5. Recursos naturales, instituciones y desarrollo humano.....	68
Capítulo segundo	71
Metodología.....	71
1. Desarrollo humano subnacional.....	73
2. Esperanza de vida y analfabetismo	75
2.1. Otros indicadores complementarios del sector salud y educación.....	77
3. Producción e ingresos regionales.....	78
3.1. Ingresos y pobreza monetaria.....	80
4. Método comparativo	82
4.1. Comparación con control sintético.....	84

5. Lo que viene.....	87
Capítulo tercero	91
Breve historia y presente de la minería en Perú	91
1. Antecedentes mineros de Perú.....	91
2. Gobierno militar y la década perdida.....	97
3. Perú en los 90 y cambios en la minería	100
4. Siglo XXI, regionalización y canon	103
4.1. Conflictos socioambientales y bonanza minera	107
4.2. Balance socioeconómico del boom	113
5. A modo de síntesis	117
Capítulo cuarto	121
Hacia una historia sociopolítica de Moquegua.....	121
1. La llegada de la megaminería a Moquegua	122
1.1. Moquegua y el modelo desarrollista.....	127
1.2. Fortalecimiento sindical.....	130
2. Los municipios, la izquierda y el retorno a la democracia peruana	136
2.1. Política provincial de Ilo entre los 80 y 90	137
2.1. Política provincial de Mariscal Nieto en los 80 y 90.....	142
3. Moquegua en el contexto del conflicto armado interno 80-90	146
4. Inicio del siglo XXI, regionalización y fragmentación	150
4.1. Nuevo Moqueguazo.....	157
4.2. Conflicto de Quellaveco	160
4.3. Moquegua contemporánea	161
Capítulo quinto	173
Desarrollo Humano en Moquegua en perspectiva regional comparada	173

1. Comparación histórica del IDH regional.....	174
2. Mediciones de desarrollo humano del 2009 y 2013.....	177
2.1. Desarrollo humano: metodología 2009.....	178
2.2. Desarrollo humano con metodología 2013	185
3. Profundizando en salud y educación.....	192
3.1. Esperanza de vida al nacer e indicadores complementarios de salud	193
3.2. Logro educativo y analfabetismo	201
4. Producción e ingresos.....	213
4.1. Producción departamental	214
4.2 Valor agregado bruto.....	217
4.3. PIB per cápita y VAB per cápita.....	220
4.4. PIB per cápita y VAB per cápita.....	224
4.5. Pobreza monetaria	227
5. A modo de cierre.....	229
Capítulo sexto	233
Discusión: Minería en Moquegua, ¿bendición o maldición?.....	233
Conclusiones.....	247
Referencias	253

Lista de ilustraciones y tablas

Gráfico 1. Población censada en Moquegua	26
Gráfico 2. Ubicación de las minas, refinería de SCC	27
Gráfico 3. Producción anual de cobre en Moquegua.....	28
Gráfico 4. Población inmigrante y tasa neta de migración	29
Tabla 1. Países exportadores de petróleo de medio oriente. Regresión del PBI entre años señalados	38
Gráfico 5. Dimensiones e indicadores del índice de desarrollo humano 2015	66
Gráfico 6. Metodología de la medición de la pobreza monetaria Perú 2018.....	82
Gráfico 7. Venta de cigarrillos en California y California sintética.....	85
Gráfico 8. Elementos vinculados al IDH que serán analizados.....	88
Gráfico 9. Producción de plata en Perú 1681-1750. Millones de pesos	93
Gráfico 10. Volumen de principales minerales producidos en Perú: 1981-1992.....	99
Gráfico 11. Volumen de principales minerales producidos en Perú: 1990-2000.....	102
Gráfico 12. Volumen de principales minerales producidos en Perú: 2001-2017.....	108
Tabla 2. 1995-2006 Cotización de Principales Productos Mineros.....	109
Tabla 3. Perú: Tendencias del IDH y sus variables 1990 - 2018.....	114
Gráfico 13. Mina Toquepala.....	123
Gráfico 14. Ciudad de Moquegua y minas cercanas. Toquepala hacia suroriente y Cuajone al nororiente.....	124
Gráfico 15. Moquegua y el puerto de Ilo	125
Gráfico 16. Mina Cuajone en la provincia de Mariscal Nieto.....	130
Tabla 4. Parlamentarios representantes de Moquegua: 1978, 1963 y 1956.....	134
Gráfico 17. Zona de la refinería de cobre en Ilo.....	138
Gráfico 18. Identidad ideológica de los alcaldes provinciales de Mariscal Nieto e Ilo.....	145
Tabla 5. Gobierno Provinciales y Regionales Ganados por Partidos Nacionales y los Movimientos Regionales.....	156
Gráfico 19. Monto de Transferencia por Canon Minero.....	159
Tabla 6. Reservas de Cobre Según Región	168

Gráfico 20. Regiones líderes en Índice de Desarrollo Humano 1972 - 2012.....	175
Gráfico 21. Mapa de Perú: Ranking regiones con mejor IDH en 1972.....	176
Gráfico 22. Primeras regiones del Índice Desarrollo Humano de Perú. Metodología 2009	179
Gráfico 23. Mapas distritales de Ilo, Mariscal Nieto y Sánchez Cerro.....	181
Tabla 7. Índice de Desarrollo Humano Distrital 2007	183
Gráfico 24. Moquegua: IDH distrital por quintiles.....	185
Gráfico 25. Comparación resultados IDH con antigua y nueva metodología. Regiones seleccionadas 2003 - 2007.....	187
Gráfico 26. Primeras regiones del Índice Desarrollo Humano de Perú. Nueva metodología 2013.....	188
Gráfico 27. Esperanza de vida al nacer 1970 – 2012. Regiones similares a Moquegua en 1970 y promedio nacional	195
Gráfico 28. Tasa de analfabetismo de personas mayores de 15 años. Perú, Moquegua, La Libertad, Lambayeque y Loreto	203
Gráfico 29. Tasa de analfabetismo de personas mayores de 15 años. Moquegua y Moquegua ficticia	204
Gráfico 30. Resultado satisfactorio en comprensión lectora de segundo año de primaria. Evaluación Censal de Estudiantes (ECE).....	209
Gráfico 31. Resultado satisfactorio en razonamiento matemático de segundo año de primaria Evaluación Censal de Estudiantes (ECE).....	210
Gráfico 32. Producto Bruto Interno 1970 - 1995 en departamentos escogidos. Valores constantes en miles soles de 1979: Escala log.....	216
Gráfico 33. Valor Agregado Bruto 1994 - 2006. Departamentos seleccionados en miles de soles constantes de 1994	218
Gráfico 34. Valor agregado bruto 2007 – 2016. Departamentos seleccionados en miles de soles constantes de 2007	219
Gráfico 35. PBI per cápita 1972 - 1981- 1993. Departamentos con mayor productividad de 1972. Soles constantes de 1979: Escala log	221
Gráfico 36. VAB per cápita 2007 – 2017. Departamentos seleccionados en soles constante 2007.....	223
Gráfico 37. Ingreso mensual proveniente del trabajo: Departamentos seleccionados en soles constantes de 2007	225
Gráfico 38. Ingreso real promedio per cápita mensual 2007 – 2017. Departamentos seleccionados en soles constantes de 2018	226

Abreviaturas

American Smelting and Refining Company, ASARCO

Alianza Popular Revolucionaria Americana, APRA.

Cerro de Pasco Mining Company, CPMC

Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional, CVR.

Índice de Desarrollo Humano, IDH.

Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI.

Producto Bruto Interno, PBI.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

Southern Copper Corporation, SCC.

Valor Agregado Bruto, VAB

Introducción

En Perú la mayoría de los estudios sociohistóricos arrojan sombras grises sobre el posible vínculo entre la minería y la posibilidad de desarrollo en largo plazo, porque generalmente han prevalecido las consecuencias negativas de la economía extractiva de enclave. (Orihuela y Thorp 2013). Quizá en los últimos años algunas experiencias de industrias extractivas del siglo XXI con programas importantes de responsabilidad social como Antamina (Salas 2008) o Quellaveco (Rey Coaquis 2008) aparecen con resultados diferentes. Sin embargo, aún tienen pendiente una evaluación de largo plazo. Pero inclusive en esos contados casos de minas que comenzaron su producción en los últimos años, cada cierto tiempo estallan conflictos socioambientales por diferentes causas.

En este contexto un poco desalentador en el que trabaja la minería en Perú vale la pena regresar la mirada histórica, al sur peruano, sobre la pequeña región de Moquegua. Este departamento cuenta con cerca de 50 años de industrias extractivas y lamentablemente no hay muchas publicaciones que expliquen y debatan su proceso de desarrollo social. Sin embargo, en la última década Moquegua comenzó a destacar entre los primeros lugares del país en logros de aprendizaje escolar, ingresos familiares, entre otras características de desarrollo humano (PNUD 2013).

Si bien la región aún posee ciertas dificultades para solucionar algunos problemas especialmente en el campo de la salud, los avances en algunos indicadores de desarrollo de Moquegua, en los últimos años, contrastan con los de otras regiones peruanas que también tienen a la minería como su principal fuente de renta, pero cuyos indicadores sociales permanecen por debajo del promedio del país y en algunos casos están entre los más atrasados.¹ Los datos sobre Moquegua que se han consolidado tras la primera década del siglo XXI, nos invitan a reflexionar, hasta cierto punto, en una aproximación a la minería diferente o alternativa al sistema de enclave con escaso encadenamiento productivo y débil

¹ Por ejemplo, la región Cajamarca, con una de las mayores minas de oro del continente (de Echave 2009), se ubica entre las regiones de mayor pobreza del país (INEI 2013).

aporte al desarrollo local (Mariátegui 2007[1928], Quijano 2007, Thorp y Bertram 1978, Flores Galindo 1972, Furtado 1976) o de su versión actualizada a finales del siglo XX que se fue denominada la maldición de los recursos naturales (Gelb 1988; Auty 1993).

La hipótesis que se asumirá en este trabajo es que la mejora de los indicadores de desarrollo humano en un territorio depende principalmente de la calidad institucional, en este caso específico de las instituciones políticas subnacionales. La literatura en este campo sugiere que si un territorio cuenta con un adecuado funcionamiento institucional tendría mejores oportunidades para transformar la maldición de los recursos naturales en “bendición” o bienestar (de Echeve et al 2009, Bebbington 2013, Hujo 2012), generando un mejor aprovechamiento de la renta proveniente de las materias primas.

Bajo este marco nuestra pregunta principal de investigación es la siguiente: ¿Cómo se ha forjado una institucionalidad subnacional en Moquegua, especialmente desde la llegada de la megaminería, que aliente mejores resultados del índice de desarrollo humano? En primer lugar, para responder esta interrogante se necesita verificar los indicadores de desarrollo humano de Moquegua comparativamente con otras regiones peruanas para contrastar su nivel de avance. Luego, de ser positivos los logros de desarrollo social, se debe encontrar cuáles son las características principales que distinguen esa institucionalidad política subnacional

Entonces, la presente investigación tiene como objetivo central contribuir a la discusión crítica de las teorías de la maldición de los recursos naturales, desde la revisión de los indicadores vinculados al desarrollo humano en un territorio subnacional, en este caso particular la región peruana de Moquegua. La maldición de los recursos naturales considera que los territorios que dependen económicamente de la extracción de materias primas, en el mediano y largo plazo, tienden a presentar serios problemas para diversificar su economía, no cuentan con buenos indicadores de desarrollo social y su institucionalidad carece de un funcionamiento óptimo (Sachs y Warner 1995; Gylfanson 2001; Acosta y Schuldt 2006). Sin embargo, la investigación debatirá esos presupuestos con una serie de autores que afirman que los buenos o malos resultados de las economías, con fuerte influencia de industrias extractivas, están principalmente vinculados a la calidad institucional y cuyas primeras reflexiones se pueden encontrar los trabajos seminales de Robinson, Torvik y Verdier (2006) y el de Mehlum, Moore y Torvik (2006), que

fomentaron el debate sobre los territorios ricos en recursos naturales desde el campo de la economía institucional y cuya discusión luego derivó hacia estudios más políticos y sociales, mostrando que varios territorios productores de materias primas han logrado superar o escapar parcialmente de la maldición de los recursos naturales, por tanto, consideran que la teoría de la maldición de los recursos naturales, especialmente la que se concentra en variables económicas, tiene algunas limitaciones explicativas sobre el origen del problema en los territorios productores de *commodities*.

En el contexto de esta investigación vale tomar en cuenta que aproximadamente durante la primera década del siglo XXI el auge del precio internacional de las materias primas, cuyas cotizaciones comenzaron a crecer a partir del año 2003 (Schuldt 2013), en paralelo con la mayor proporción de recursos fiscales que se destinaron en Perú a las zonas de extracción del mineral desde el 2002, hizo que los municipios y el gobierno regional de Moquegua tuvieran acceso a un gran presupuesto para inversión en obras públicas. Sin embargo, la hipótesis preliminar de la presente investigación considera que no solo mayores rentas mineras han construido, como por arte de magia, mejores indicadores de desarrollo. Si esa fuera la respuesta, la mayoría de las regiones mineras del Perú tendrían significativos cambios positivos en sus indicadores de desarrollo social, pero lamentablemente, como lo describiremos a continuación, no es así. Más bien, algunos indicios preliminares sugieren voltear la mirada hacia el rol de la institucionalidad.

1. Estructura de la investigación

En el primer capítulo se revisan las teorías que sustentan la aproximación conceptual al presente trabajo. La revisión teórica es próxima al estudio de las industrias extractivas desde una perspectiva especialmente política y socioeconómica. Se plantea un resumen de las teorías de la maldición de los recursos naturales para luego contrastar esa perspectiva con las críticas de los teóricos institucionalistas que investigan sobre industrias extractivas. Este último grupo de autores considera que los territorios con instituciones políticas más consolidadas son los que tienden a generar un uso más eficiente de los recursos, mientras que en el caso contrario los territorios con instituciones débiles son más propensos a la inestabilidad económica (Robinson, Torvik y Verdier 2006; Haber y

Menaldo 2011; Mehlum, Moene y Torvik 2006). Posteriormente se revisan debates contemporáneos alrededor de la gobernanza de los recursos naturales desde diferentes perspectivas (Bebbington 2013b; Hujo 2012; Kaufmann, Kray y Mastruzzi 2010) y este marco se vincula con los debates teóricos sobre la importancia de los estudios de las instituciones políticas desde una perspectiva histórica (Dell 2011; Acemoglu y Robison 2012). Finalmente, se realiza una aproximación a la definición del índice de desarrollo humano, que será la guía para evaluar el bienestar de la región y a partir de cuyas dimensiones también se realizará una aproximación a otros indicadores sociales de desarrollo convencionales.

En el segundo capítulo se detalla la metodología para el levantamiento de información. Desde un acercamiento cuantitativo se destaca la importancia de trabajar con ciertos indicadores como el índice de desarrollo humano y cómo se complementa la información con otras variables de desarrollo social siguiendo las dimensiones de ingresos (PBI per cápita, ingresos, pobreza monetaria), salud (expectativa de vida al nacer, salud materno infantil) y educación (analfabetismo, logros educativos e inversión en educación). Una cuestión relevante al analizar los indicadores fue detallar cómo se pretende realizar la comparación de Moquegua frente a otras regiones siguiendo algunas orientaciones del método de control sintético (Abadie 2014), que permite establecer causalidades. Además, posteriormente se explica cómo se aborda el estudio de la institucionalidad política regional desde una perspectiva principalmente cualitativa que busca profundizar en la identidad política regional, incidiendo en momentos importantes de la política peruana como las elecciones municipales tras el retorno de la democracia, el conflicto armado interno y sus consecuencias en la política departamental y, finalmente, el inicio del proceso de regionalización a comienzos del siglo XXI.

En el tercer capítulo, antes de proceder a la exposición de los datos de Moquegua, se busca contextualizar brevemente la historia sociopolítica del país, especialmente del siglo XX, con énfasis en la relación de políticas nacionales y la producción minera en el territorio peruano. A través de fuentes secundarias se buscará dar cuenta de estos aspectos históricos y también se sintetizará los cambios sociopolíticos que ha experimentado el país en las últimas décadas. Por ejemplo, vale recordar que los años 80 y la primera mitad de los 90 fueron años de constantes recesiones económicas para Perú (Parodi 2006) y, en este mismo

lapso, se desarrolló el conflicto armado interno (CVR 2003), precisamente en ese mismo periodo Moquegua creció demográficamente de forma importante. Esta situación tendría que ver con la relativa estabilidad económica que presentó esta región durante los 80 y 90 en comparación con el inestable PBI del promedio del país. Finalmente, tendremos una aproximación al boom de materias primas que alentó el crecimiento económico del país comenzando el siglo XXI y como las inversiones en minería se multiplicaron produciendo una nueva ola de conflictos ambientales entre comunidades, empresas mineras y gobierno.

Luego de la revisión de algunos acontecimientos sociopolíticos de la historia peruana y su relación con la minería, en el quinto capítulo se realiza una aproximación a los acontecimientos relevantes de la historia política y electoral de Moquegua desde los años 60 y 70 hasta años recientes. A partir de fuentes bibliográficas y con el apoyo de algunas entrevistas semiestructuradas, se buscará relacionar los indicadores con momentos claves en la historia política regional. Se incidirá en cuatro momentos claves para la política subnacional como son: a) la llegada de la megaminería a Moquegua, b) el retorno a la democracia del año 1980 y sus efectos en la política municipal, c) el conflicto armado interno y sus consecuencias para la política departamental, y d) el inicio del proceso de regionalización comenzando el siglo XXI y sus principales conflictos socioambientales. Se considera que estos cuatro momentos son cruciales para comprender los resultados de desarrollo humano actuales. Sin embargo, algunos trabajos sobre Moquegua inciden solo en los puntos b y d, dejando cabos sueltos que ayudan a explicar mejor la historia de las instituciones moqueguanas.

En el quinto capítulo se muestran los resultados cuantitativos del índice de desarrollo humano subnacional peruano, mostrando especialmente los logros de Moquegua. Además, se compara los resultados específicos de Moquegua con otras regiones del país con la que en el pasado compartió una situación similar. Vale mencionar que actualmente algunos indicadores de ingresos, educación, salud y el índice compuesto de Desarrollo Humano muestran que la región de Moquegua mejoró sustantivamente su situación, ubicándose por encima del promedio peruano en la mayoría de los indicadores y en algunos casos es la región líder (PNUD 2013). Luego, en este mismo capítulo, se realiza una desagregación de algunas variables del desarrollo humano para poder explorar la evolución en el tiempo. Se construyen series de esperanza de vida y analfabetismo por alrededor de

cinco décadas y los resultados son presentados aplicando elementos del método comparativo de control sintético (Abadie 2014). Además, se complementa la información de indicadores de desarrollo social vinculados, directa o indirectamente, a las dimensiones de salud y educación. También se expone la situación del ingreso per cápita, pero antes de llegar a esta variable se revisan datos históricos desde 1970 de la producción de Moquegua y se realizan comparaciones con otras regiones del país que en algún momento tuvieron similitudes en montos de producción parecidos a Moquegua.

Posteriormente, en el sexto capítulo se dialogan los principales hallazgos cuantitativos, de las variables vinculadas al desarrollo humano, para describir los logros y carencias de Moquegua, con las interpretaciones cualitativas sobre los cambios institucionales que esta investigación considera significativos, incidiendo en la construcción histórica de su identidad política, que viene a ser una característica importante de su institucionalidad no formal y la implementación de ciertas políticas inclusivas.

Por último, en el capítulo final, plantaremos las conclusiones más relevantes y los límites del presente estudio para que nuevas investigaciones continúen explorando y atando algunos cabos sueltos sobre cómo Moquegua habría conseguido transformar la maldición de los recursos naturales en un sinuoso camino hacia una relativa bendición, entendida como logros sociales relevantes para el contexto peruano, pero que aún falta mucho por continuar fortaleciendo el desarrollo humano. Además, se sugiere ciertas líneas de investigación que próximos estudios deberían profundizar en esta región y en el contexto peruano para tener una comprensión más amplia del funcionamiento institucional subnacional.

2. Breve aproximación a Moquegua

Nuestro caso particular de estudio se ubica casi en el extremo sur del Perú. Está ubicada a unos 200 kilómetros del límite con Chile (INEI 2010). El territorio peruano se divide políticamente en 25 regiones, de las cuales la sureña región de Moquegua está considerada como la cuarta de menor tamaño del país, con un área de 15733 kilómetros cuadrados. Como la mayoría del territorio de la costa peruana es en gran parte una zona desértica, incluso algunos geógrafos consideran que este sector corresponde a la cabecera norte del

desierto de Atacama, una de las más secas del mundo con muy escasa presencia de lluvias (Moran 2002). Sin embargo, a pesar de su aridez, posee pequeños y productivos valles irrigados por delgados ríos que descienden a la costa desde una cordillera volcánica, cuyos picos más altos alcanzan una altura superior a los 5000 metros sobre el nivel del mar (msnm).

El departamento o la región de Moquegua está subdividida políticamente en tres provincias: Mariscal Nieto, Ilo y Sánchez Cerro. El conjunto de las tres provincias a su vez se subdivide en un total de 20 municipios distritales. Cada provincia y distrito es gobernada por un alcalde electo a través de la votación popular. Las dos primeras provincias mencionadas, Mariscal nieto e Ilo, son las de mayor cantidad de habitantes, congregando alrededor del 85% de la población, y en cada una de esas provincias se ubican las dos principales ciudades de la región:

- a) Moquegua, la capital, que tiene el mismo nombre de la región, ubicada a altura de 1415 metros sobre el nivel del mar.
- b) Ilo, la ciudad portuaria que posee un gran dinamismo económico y comercial tomando en cuenta su dimensión.

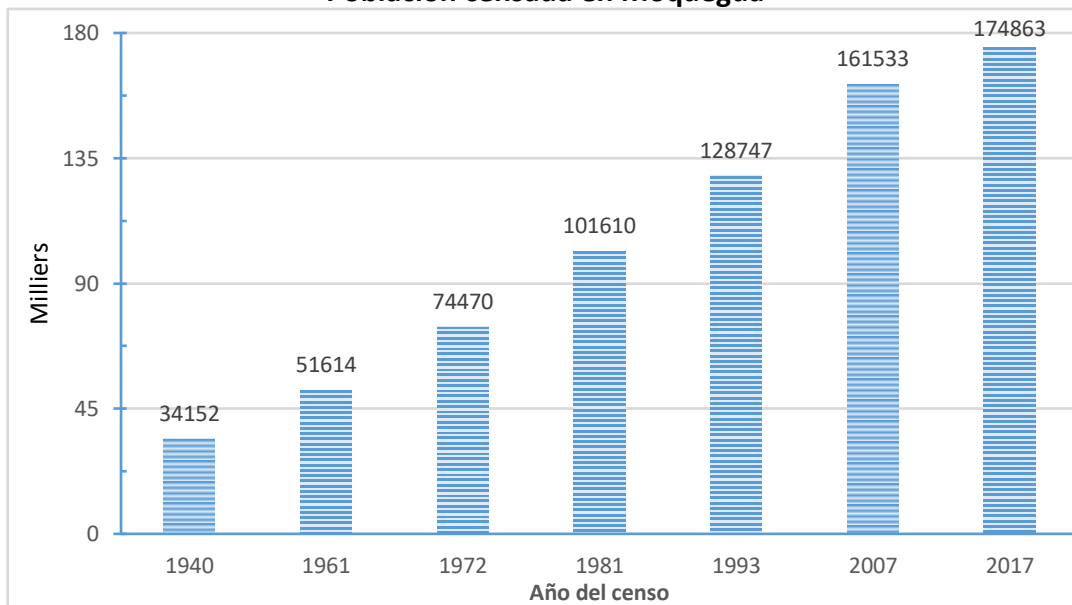
La información demográfica del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) indica que Moquegua posee la densidad poblacional más baja de las regiones peruanas que poseen territorio costero: 11 habitantes por kilómetro cuadrado. Sólo cuatro regiones peruanas con amplios territorios de selva amazónica, con bosques tropicales protegidos, poseen menor densidad poblacional. Sin embargo, a pesar de su escasa población, la región creció sostenidamente. En 1972 la población del departamento de Moquegua se había más que duplicado con respecto a 1940² y, como la mayoría de las regiones del país con territorio costero, comenzó a perfilarse como una población principalmente urbana (INEI 2008). Para el año 2012 el INEI estimó que la población total de esta pequeña región sureña

² Para Brandis (2004) a partir de la década de 1940 el Perú comenzó a registrar un significativo aumento poblacional por la reducción de la tasa de mortalidad debido a las paulatinas mejoras en el campo sanitario principalmente en las ciudades.

fue de 175 mil habitantes, de los cuales alrededor del 80% reside en zonas urbanas,³ lo que la coloca entre las 10 regiones con mayor porcentaje de población urbana del país.

El crecimiento poblacional y la atracción de migración en las dos principales provincias de Moquegua, desde mediados del siglo XX, invita a pensar en una situación de bonanza económica o por lo menos relativa estabilidad socioeconómica. Precisamente en la década de los 60 comenzó la exportación cobre por el pequeño puerto de Ilo, que recibía el mineral desde la vecina región de Tacna. Mientras que, en la siguiente década, a finales de los 70, comenzó la producción de cobre en la propia Moquegua.

Gráfico 1
Población censada en Moquegua



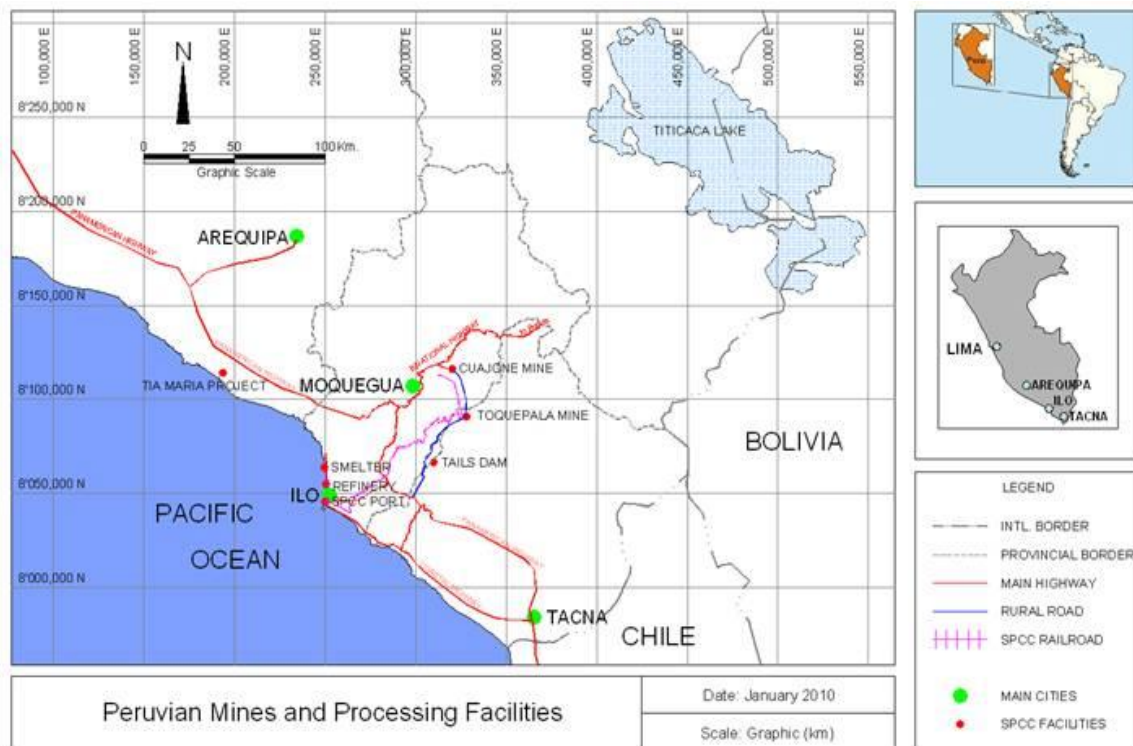
Fuente: INEI.
Elaboración propia.

En la actualidad el complejo minero de *Southern Copper Corporation* (SCC) es propiedad del Grupo México, el principal productor de cobre de ese país. En el año 2004 el Grupo México, tras una disputa legal con la estadounidense *American Smelting and Refining Company* (ASARCO), terminó adquiriendo el 54% de las acciones del complejo

³ En el Perú el Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI– define a la zona urbana como el centro poblado con por lo menos 100 viviendas ubicadas de forma continua. Algunos críticos cuestionan que pequeños poblados ubicados en lugares remotos, donde predominan actividades agropecuarias, puedan ser considerados urbanos solo por el hecho de tener 100 casa continuas.

minero que estaba en posesión de la empresa norteamericana desde el inicio de la construcción y explotación de la industria extractiva, por un tiempo aproximado de unos 30 años.

Gráfico 2
Ubicación de las minas, refinería de SCC



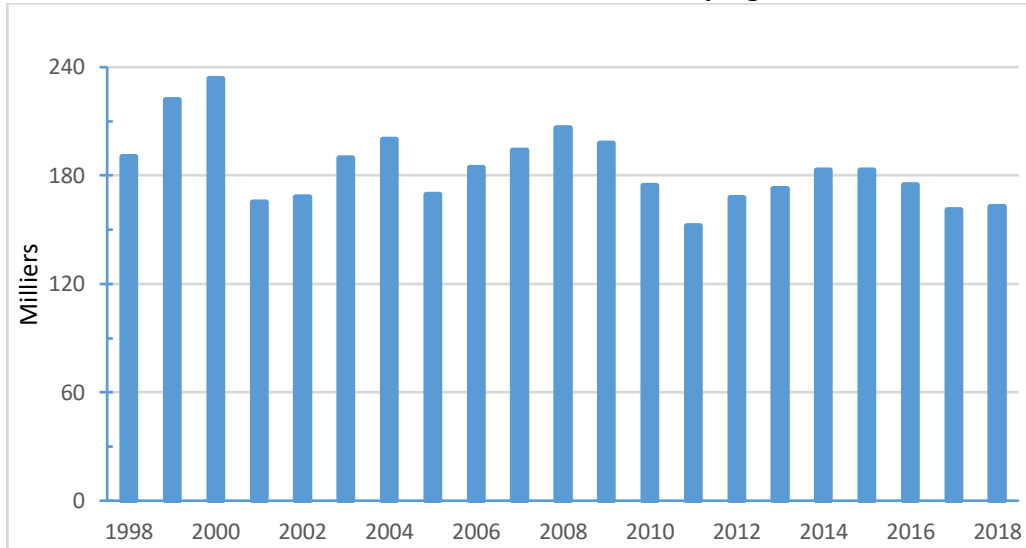
Fuente: Imagen tomada de un informe de *Southern Copper Corporation* a la *Securities and Exchange Commission* de los Estados Unidos.

https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1001838/000110465910010334/a09-35902_110k.htm

SCC posee en Moquegua la concesión de algo más de 34 mil hectáreas para operar el yacimiento de Cuajone y unas 10 mil hectáreas para el funcionamiento de la refinería y el muelle de minerales de Ilo. Adicionalmente, se debe considerar que, en la vecina región de Tacna, casi en el límite con Moquegua, se ubica el yacimiento de Toquepala que abarca una zona adicional de 31 mil hectáreas, cuyo cobre también se refina y/o exporta por el puerto moqueguano de Ilo. En los primeros 15 años del siglo XXI este complejo minero procesó alrededor de 180 mil toneladas anuales de concentrado de cobre fino y, en menor medida,

por ser yacimientos polimetálicos, una producción marginal de plata y molibdeno, asociada a la extracción principal de cobre.

Gráfico 3
Producción anual de cobre en Moquegua



Fuente: INEI.

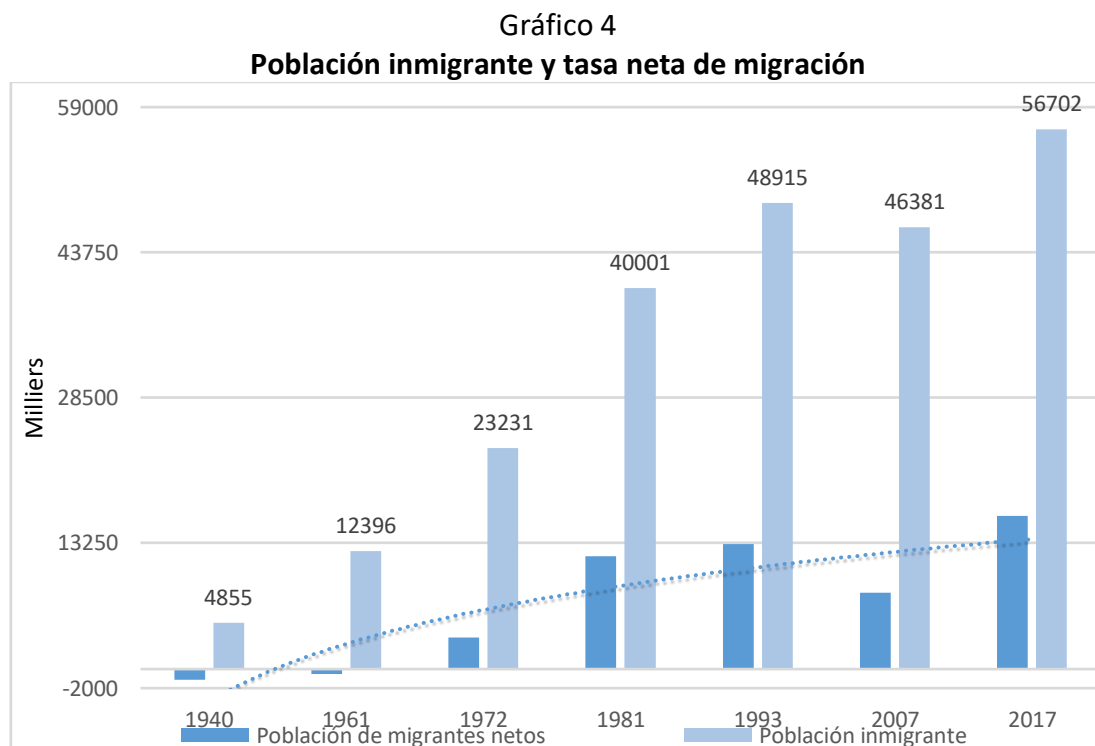
Elaboración propia.

Asimismo, en la región además de SCC, operan otras mineras, entre las que destacan yacimientos de tamaño medio, como la mina de oro Aruntani, que se encuentra en proceso de cierre, y Minera Pampa de Cobre del grupo brasileño Compañía Minera Milpo. También, existen otros proyectos, uno grande en lento proceso de construcción, Quellaveco, liderado por la transnacional *Anglo American*, y algunas iniciativas pequeñas y medianas, en fase de exploración o en proceso de aprobación de los estudios de ingeniería, pero que aún están lejos de entrar en producción.

Económicamente, Moquegua contribuye con alrededor del 2% al total del PBI de Perú. El año 2011 alcanzó un pico de exportaciones de 2 mil 728 millones de dólares que, luego, por la caída del precio internacional del cobre, fueron declinando hasta llegar a los 2 mil 405 millones el año 2014. Vale recalcar que entre el 70% y 80% de las exportaciones de la región corresponden a cobre refinado, lo que implica un proceso industrial primario y no solo la venta de concentrado de mineral (Atlas Complejidad Económica 2015).

Si bien un territorio subnacional no es estrictamente comparable con un país, para tener una idea referencial de Moquegua en el contexto latinoamericano al comparar el PBI per cápita de Moquegua de 2016 con otros países de la región, en términos nominales tendría un valor similar a promedio de Argentina o Costa Rica, considerando los valores en esos países de 2016 (Banco Mundial junio 2017). Esa relativa buena situación económica convirtió a Moquegua en la cuarta región del país en atracción de mano de obra de migrantes internos según los censos nacionales realizados entre 1972 y 2017. Casi la mitad de su población económicamente activa ha nacido fuera de Moquegua (Sánchez 2016).

En el siguiente gráfico se observa que la población de Moquegua, antes del desarrollo minero, entre 1940 y 1961, poseía un saldo negativo en la tasa neta de migración. Es decir, descontando emigrantes de los inmigrantes se tenía un saldo negativo población móvil. Sin embargo, la situación comienza a cambiar a partir de 1972 y el crecimiento de la población inmigrante aumenta de forma importante desde 1981.



También habría que considerar que esta región posee el porcentaje más alto de población en edad de trabajar, 79.2%, y la mayor proporción del país con personas en edad productiva, entre los 14 y 65 años (INEI, 2017). Esta situación implica que es pequeño el porcentaje de población dependiente como son niños, adolescentes y adultos mayores, en comparación con otras regiones del país. Otro dato en el que destaca la región es que tiene mayor proporción de afiliados a un sistema de pensión de la población económicamente activa, 58,2%, cuando el promedio del país solo alcanza al 34.5%, por la gran informalidad laboral que reina en el Perú (INEI 2017). Asimismo, en términos de ingreso real, entre los años 2008 y 2015 Moquegua tuvo un promedio ligeramente superior al departamento de Lima, incluyendo Lima Metropolitana y Callao.⁴

En una conversación del autor con un dirigente vecinal de Ilo fue llamativo constatar que el líder local se mostraba orgulloso de su ciudad por ser una de las pocas ciudades portuarias del Perú con bajo índice de criminalidad (Entrevista 8 2013). Generalmente los puertos peruanos suelen estar asociados con serios problemas de violencia y crimen organizado. Para corroborar la percepción se verificó que, en las encuestas, que el INEI realiza periódicamente, Moquegua es una de las regiones con uno de los menores porcentajes de victimización, es decir, menos del 20% de la población declara haber sido víctima de un delito en el último año (INEI 2017).

Precisamente, por la mejora en logros de desarrollo social de Moquegua, para la campaña presidencial de 2016, el ex gobernador de Moquegua Martín Vizcarra, que ocupó el cargo entre los años 2011-2014, fue invitado por Pedro Pablo Kuczynski a integrar la plancha presidencial como candidato a la primera vicepresidencia⁵ (León 2019). En esa contienda electoral Vizcarra fue presentado como un gobernador que tuvo un trabajo eficiente, promotor del diálogo entre empresa minera y movimientos sociales, representante político de las demandas del sur del país y con logros destacados en el mejoramiento de la

⁴ Por la capacidad adquisitiva la capital de esta región es una de las pocas ciudades peruanas con menos de 80 mil habitantes que cuenta con un moderno centro comercial que incluye salas multicines,⁴ un amplio terminal terrestre⁴ que no es frecuente observar en las ciudades peruanas. En comparación con otras regiones del país, tiene una aceptable infraestructura vial y educativa, especialmente en sus dos provincias con mayor población.

⁵ En el Perú las postulaciones a la Presidencia de la República se deben hacer en conjunto con dos postulantes a la primera y segunda vicepresidencia. La plancha presidencial está integrada por tres personas y el periodo presidencial dura cinco años.

educación básica en su región cuando fue gobernador. Curiosamente, después de un año y medio en el poder, Kuczynski, que comenzó su mandato en julio de 2016, fue obligado a renunciar por presión del Congreso de la República y la opinión pública en general (Ponce de León y García 2019). En este contexto, tras la renuncia de Kuczynski, el vicepresidente Vizcarra se convirtió en el nuevo mandatario destinado a completar el periodo presidencial restante. De esta forma el moqueguano Vizcarra se convirtió en el primer exgobernador en llegar a la Presidencia de la República (León 2019), aunque en el contexto de inestabilidad política de Perú sería vacado posteriormente por el Congreso en noviembre de 2020.

Ahora, pese a los logros socioeconómicos que se han mencionado, hay una situación que genera preocupación en la región y en general en el sistema político peruano. En el contexto de la bonanza económica que vivió Perú, especialmente entre 2003 y 2013, acompañada de un novel diseño político regional y una generalizada debilidad institucional, se produjo un aumento de las denuncias de corrupción en la administración pública ante el Poder Judicial (La República 27 febrero 2018). Por ejemplo, el exgobernador regional de Moquegua Jaime Rodríguez tiene varias denuncias por malos manejos de fondos públicos, tanto en su primer periodo, 2007-2010, como en el segundo, 2014-2018 (Perú21 30 abril 2014). El propio Vizcarra afronta investigaciones fiscales sobre irregulares contratos de construcción en la época que fue gobernador regional. Situación similar ocurre con varios alcaldes de municipios provinciales y distritales. En años recientes la corrupción ha sido considerada como el principal problema del país según varias encuestadoras y el sistema anticorrupción ha acusado a expresidentes, ministros, gobernadores, alcaldes, funcionarios y empresarios. Sin embargo, se debe considerar que en el caso de Moquegua se registra un bajo número de funcionarios sentenciados a prisión por estos delitos (Defensoría del Pueblo 2017). Estos problemas de malos manejos de fondos públicos y algunos problemas de escasez y administración de recursos hídricos son quizá los principales problemas políticos que enfrenta la región.

Capítulo primero

Aproximación teórica a las industrias extractivas, instituciones y desarrollo humano

En el presente capítulo se explora el marco teórico en que se sustenta la presente investigación. Se revisa una serie de estudios sobre industrias extractivas y el debate que se ha dado sobre sus potencialidades y problemas desde una perspectiva política y socioeconómica, destacando especialmente aspectos institucionales y discusiones entorno a la maldición de los recursos naturales. Posteriormente, se realiza un acercamiento a la visión del institucionalismo político que sirve de base teórica de nuestro trabajo de investigación. Se incide en el debate sobre el neoinstitucionalismo que se produjo en la ciencia política y la economía-política a mediados de los años 90 y que resaltan la importancia de una evaluación sociohistórica para el estudio de procesos institucionales. Después se busca una aproximación al debate contemporáneo sobre la gobernanza de los recursos naturales con especial énfasis en los estudios focalizados en la dinámica institucional en los países exportadores de materias primas y sus logros de desarrollo social o de bienestar. Finalmente, en la última sección de este capítulo, se desarrolla el concepto del índice de desarrollo humano que será la base para analizar los indicadores de desarrollo social en la región de estudio.

1. Recursos naturales: Maldición o bendición

Los debates entorno a la “maldición o bendición” de los recursos naturales en las ciencias sociales se han producido desde variadas perspectivas analíticas y con diferentes resultados. En este campo de estudio, obviando ciertos matices, las discusiones desde una perspectiva política y económica podrían ser agrupadas en dos grandes grupos: a) aquellos con fuertes cuestionamientos a la explotación de materias primas, en los que prima la tesis de la maldición de los recursos naturales y observan que solo casos muy excepcionales, no significativos, pueden escapar de la maldición, y b) los autores que consideran que el

resultado de la explotación de las materias primas más bien depende de la calidad institucional y demuestran que varios países han salido o simplemente no fueron “poseídos por la maldición” de los *commodities*.

1.1. Los orígenes de la maldición

Las reflexiones del grupo de autores que cuestionan fuertemente la dependencia de los recursos naturales en América Latina las podemos rastrear a lo largo del siglo XX. La mayoría de los países sudamericanos, exportadores de materias primas, han experimentado en diferentes periodos problemas económicos y políticos, especialmente en momentos de caída del precio internacional de los *commodities*. Los primeros cuestionamientos a esta situación provienen de algunos autores vinculados a reflexiones sociológicas de influencia marxista, quienes consideraron que el origen de los problemas estructurales latinoamericanos está estrechamente vinculado a la herencia colonial, cuyas instituciones perduraron tras los procesos de independencia liderados por una élite criolla rentista (Mariátegui 2007, Quijano 2007). Estas aproximaciones derivaron en la crítica a la dependencia de capitales extranjeros y/o el cuestionamiento de los capitalistas oligopólicos locales articulados al comercio internacional. De forma general se cuestionó al sistema capitalista internacional porque otorgó un papel secundario, en el sistema mundo (Wallerstein, 2011), a los países periféricos que tuvieron que especializarse en la venta de materias primas (Prebisch, 2012). Es decir, esencialmente se interpretó que los problemas de pobreza se deben principalmente a la forma en que los países hegemónicos, que sí consolidaron sus procesos de industrialización, ejercieron su posición de poder en anuencia con las élites nacionales de países dedicados a la exportación de bienes sin valor agregado.

En el caso de América Latina las primeras reflexiones desde la economía política, en esta área de estudios, fueron los trabajos que vincularon la relación subdesarrollo o pobreza con la exportación de materias primas en América latina. Estos planteamientos, estructuralistas y heterodoxos, partieron del debate inicial sobre los términos desiguales del comercio internacional que desarrolló Prebisch (2012) a finales de los años 40 y una serie de otros autores vinculados directa o indirectamente a los primeros análisis de la Comisión Económica para América Latina –CEPAL– (Furtado 1976, Cardoso y Faletto 1969). Desde

esa perspectiva los países del capitalismo central, altamente industrializados, consolidaron su ventaja frente al resto del mundo al constituirse como exportadores de bienes manufacturados con tecnología de punta. Esta situación fortaleció principalmente a los países del norte con altas rentas, buenos empleos, elevada productividad, sistemas educativos universales, importante inversión en ciencia-tecnología y con desarrollo social. Mientras tanto estos avances fueron muy dispares a los países de la periferia, que con el tiempo veían contraerse el precio de sus exportaciones en comparación con el precio de los bienes industrializados. Ante esta situación varios autores recomendaron que, para que América Latina revierta su condición de atraso, debía adoptar políticas de protección o promoción industrial acompañada de medidas de sustitución de importaciones (Prebisch 2012) y trabajar encadenamientos productivos para darle valor agregado a los recursos naturales (Hirschman 1970).

Ahora, si bien se ha mencionado el trabajo inaugural de Prebisch (2012), entre los intelectuales que siguieron de cerca y participaron de posteriores debates, se encuentran autores que tomaron diferentes rumbos en sus reflexiones. Así encontramos investigadores que, desde posiciones cercanas al neomarxismo, como Baran, fueron más pesimistas con las posibilidades de que las políticas desarrollistas generen importantes cambios por el carácter imperialista del capital. En sentido similar autores, seguidores de la revolución cubana, como Frank, Bambirra, Marini y Dos Santos (Dos Santos, 2002), consideraron que la extracción de plusvalía del trabajador de la periferia era una condición muy compleja de transformar mediante soluciones modernizadoras de mercado y consideraron alternativas revolucionarias más radicales.

Mientras tanto, otro grupo de autores algo más moderados en sus planteamientos políticos, aunque con diferentes énfasis, realizan otras interesantes exploraciones alrededor de los problemas de desarrollo. Por ejemplo, Furtado (1976) consideró que las condiciones históricas estructurales, tanto productivas y sociopolíticas, impedían el progreso de América Latina, en ese sentido Furtado hasta antes de su muerte, en 2004, continuaba sosteniendo que Latinoamérica necesitaba importantes reformas agrarias. Otra reflexión proviene de Cardoso y Faletto (1969) quienes consideran que la dependencia no es solo internacional, sino que también se produce intensos conflictos sociopolíticos en el funcionamiento interno de los países latinoamericanos, en el sentido que las alianzas

políticas modernizadoras, entre obreros y industriales, que posibiliten las condiciones para el desarrollo, se ven truncadas o enfrentadas a un bloque opositor de los sectores terratenientes y militares más conservadores.

En el caso específico de la minería peruana varios autores en la segunda mitad del siglo XX llegaron a la conclusión que la minería funcionó bajo un sistema de enclave, aislada del desarrollo de un mercado interno o endógeno, en el que básicamente el capital transnacional fue ganando posición de dominio, concentrando la exportación de minerales, pagando bajos impuestos en un marco institucional bastante favorable al liberalismo económico (Thorp y Bertram 1978), explotando mano de obra minera no calificada, perjudicando la vida tradicional de las comunidades rurales en un intento a medias de proletarizar al campesinado cercano a las zonas de extracción (Bonilla 1994, Flores Galindo 1972). Es decir, un balance bastante negativo en aspectos sociales, económicos y políticos. Esta perspectiva será ampliada en un próximo capítulo que contextualizada de forma histórica elementos relacionados a la explotación minera en el Perú.

1.2. La enfermedad holandesa y la maldición de los recursos

En el plano internacional hacia finales de los años 70 y comienzos de los 80 fue popularizada la denominación de la “enfermedad holandesa” por la revista especializada en periodismo económico y financiero *The Economist*. Con ese término se buscó explicar una situación de turbulencia económica que afectó a Holanda producto de la explotación de grandes yacimientos de gas y petróleo en el mar del norte desde los años 60. Una serie de autores, especialmente tras la contracción del precio internacional de los combustibles a inicios de los 80, comenzaron a estimar los efectos negativos de las grandes inversiones en hidrocarburos en el mediano y largo plazo en economías abiertas al comercio internacional en diferentes partes del mundo.

En el corto plazo, e incluso en algunos casos en el mediano plazo, los países exportadores de petróleo o gas se benefician de cierto impulso económico, mayores rentas fiscales, aumento del circulante monetario, mejor capacidad de endeudamiento del sector público y privado, entre otros síntomas que se potencian cuando existe algún boom de precios internacionales de *commodities*. Sin embargo, el exceso de liquidez también genera

inflación y apreciación de la moneda local, alentando el aumento de las importaciones que terminarán afectando a la producción nacional y la diversificación productiva. Pero el problema mayor vendrá cuando termine el volátil ciclo alto del precio de los *commodities*, sin que fuera previsto por los gobiernos. En este contexto se tendrá países con una industria local debilitada, menos empleos en el sector manufacturero, menores ingresos fiscales, grandes obligaciones producto del excesivo gasto y probablemente una nación más endeudada (Gelb 1988). Como consecuencia de todos estos aspectos, finalmente el crecimiento económico en el largo plazo será mediocre ocasionando paralelamente serios problemas sociales y políticos.

De alguna manera estos presupuestos se actualizaron a mediados de los años 90. Auty (1993) introdujo al debate académico el término “maldición de los recursos”, refiriéndose a las economías basadas en minerales, aunque Gelb (1988) se adelantó en el uso del adjetivo “maldición” para las consecuencias negativas derivadas o posteriores a las ganancias extraordinarias en los países exportadores de petróleo. En el caso de Auty extrapoló los resultados de países exportadores de hidrocarburos, que analizaron Gelb y los autores de la enfermedad holandesa, a los países exportadores de minerales. El autor definió como economía mineral a aquellos países que por lo menos tienen 8% del PBI o 40% de sus exportaciones del sector extractivo de metales. Si bien hasta inicios del siglo XX una buena dotación de recursos naturales fue vista como una bendición en las primeras fases de desarrollo de un país, como una especie de base necesaria para el proceso inicial de acumulación de capital, las investigaciones después de la segunda guerra mundial mostraron lo contrario. En las naciones pobres de recursos naturales, entre 1960 y 1990, el ingreso per cápita creció de dos a tres veces más que las economías ricas en recursos naturales, siendo los países mineros los de menor dinamismo económico (Auty 1998).

Sachs y Warner (1995) modelaron la enfermedad holandesa y determinaron que la gran mayoría de países con altas tasas de exportaciones de materias primas,⁶ en el periodo comprendido entre comienzos de los años 70 y finales de los 80, fueron más propensos a sufrir crisis económicas y, como resultado, menor crecimiento económico en comparación con los países que carecían de recursos naturales. Los autores revisaron variables de ingreso

⁶ Los países calificados como ricos en recursos naturales son aquellos cuyas exportaciones son mayoritariamente productos agropecuarios, pesqueros, mineros e hidrocarburos.

per cápita, políticas de comercio, eficiencia gubernamental, tasas de inversión, entre otras variables.

Tabla 1
Países exportadores de petróleo de medio oriente:
Regresión del PBI entre años señalados

Bahrain	1975-1988	-1.2633
Iraq	1970-1987	-1.8761
Kuwait	1980-1989	-8.0123
Oman	1970-1989	0.6910
Saudi Arabia	1970-1989	-0.6820
United Arab Emirates	1980-1989	-6.1937
Average		-2.8894

Fuente: Sachs y Warner (1995).

Auty (1993), Sachs y Warner (1995) contrastaron cómo en las últimas décadas del siglo XX los países recientemente industrializados de Asia –Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong, Singapur– considerados pobres en recursos naturales han mostrado un vigoroso crecimiento económico, mientras que países ricos en recursos naturales, como Nigeria y Venezuela, entre otras naciones, han tenido que declararse en banca rota producto de malos manejos económicos y serias dificultades para diversificar sus sectores productivos, con sus consecuencias sociales y políticas. En el campo político Huntington (1991) observó que los países exportadores de petróleo tienden a reducir la recaudación de impuestos y con bajos niveles impositivos también se reduce la exigencia sobre la administración de los ingresos públicos, generando problemas en el funcionamiento de las democracias representativas.

Los problemas económicos se pueden resumir por una serie de problemas internos y externos que están interconectados (Auty 1998). En el campo de los factores exógenos encontramos que la enfermedad holandesa genera ingreso de divisas que promueven las importaciones produciendo desventajas para el desarrollo del área manufacturera y otros sectores productivos locales, y la volatilidad de los precios internacionales de los *commodities* provocan recesiones y contracciones económicas cuando los precios de las

materias primas caen de valor. En el área de los problemas endógenos las rentas de la industria extractiva distraen la generación de riqueza por otras vías productivas, la sustitución de importaciones se convirtió en una meta mucho más compleja de lograr y se descuida el mejoramiento del capital humano, por ejemplo, en el campo de la educación (Gylfason 2001), entre otros sectores. Por lo tanto, la explotación de materias primas no trae consigo un desarrollo socialmente sustentable, menos aún si valoramos las consecuencias negativas para la naturaleza.

En el caso del tema educativo Gylfason (2001) encontró que la innovación y la educación, que son claves para la creación del capital humano, no fueron temas centrales en los países ricos en recursos naturales por lo menos hasta finales de los años 90, con excepción de Noruega y Botswana, que independientemente de su nivel de desarrollo obtuvieron mejoras significativas en la inversión educativa, años de escolaridad y asistencia a la educación secundaria en la segunda mitad de los 90, en comparación del punto de partida en las tres décadas previas. Los datos revisados en un conjunto de países con abundantes recursos naturales, en 30 años, muestran que mayoritariamente tienen una baja inversión pública en educación y las tasas de escolaridad son menores que los promedios mundiales (Gylfason 2001). Esta situación es preocupante puesto que los recursos naturales son recursos no renovables, porque en algún momento se acabarán, y los países exportadores de materias primas deberán buscar otras fuentes de rentas, situación para la cual no están preparados. Los bajos niveles de capital humano pueden ocasionar un estancamiento económico, porque sin la especialización en otros sectores productivos la economía solo buscará extraer recursos naturales (Bravo Ortega y De Gregorio 2005).

Otros autores cercanos a los planteamientos de la maldición de los recursos explican que las economías muy dependientes de la renta extractiva son proclives a padecer perniciosos efectos políticos (Jensen y Wantchékon 2004; Acosta y Schuldt 2006). Desde esta perspectiva se afirma que, a medida que aumenta la riqueza de recursos provenientes de materias primas, se generan incentivos para que los líderes de tendencia autoritaria se aferren al poder con mecanismos poco democráticos, creando un estado depredador que busca capturar la mayor cantidad de rentas y generalmente esta situación viene acompañada de casos de corrupción en contubernio con grandes transnacionales o con empresas extractivas nacionales al servicio de los gobernantes de turno. En la actualidad, en

Sudamérica, Venezuela sería el mejor ejemplo contemporáneo de una nación fallida altamente dependiente de la exportación de recursos naturales y con un gobierno de fuerte tendencia autoritaria. En ese sentido el investigador venezolano Fernando Coronil (2002) realizó una profunda crítica sobre la historia política de su país del siglo XX, la misma que coincide con la consolidación de la dependencia petrolera y las utopías que despertó en su clase política, encontrando que bien ciertos sectores de clase media lograron cierta estabilidad, al mismo tiempo el petroestado era el principal causante de la incapacidad de transformar la sociedad venezolana.

Otros autores han llamado la atención sobre la escasez de ciertos recursos naturales y han realizado explicaciones geopolíticas de una serie de conflictos bélicos motivados por el control de las rentas petroleras en medio oriente (Friedman 2006). Mientras tanto, en América Latina, autores como Acosta y Schuldt (2006) han reflexionado sobre los problemas que genera la maldición de los recursos naturales, añadiendo también el componente ecológico del deterioro medioambiental. Este último aspecto es cada vez más valorado por varios otros autores identificados con propuestas de ecología política o economía ecológica.

“La profusión de recursos naturales tiende, entre muchos otros procesos endógenos de carácter patológico, a distorsionar la estructura y la asignación de los recursos económicos, a redistribuir regresivamente el ingreso nacional y a concentrar la riqueza en pocas manos, mientras se generaliza la pobreza, se originan crisis económicas recurrentes y se consolidan mentalidades «rentistas», además de profundizarse la débil y escasa institucionalidad, alentarse la corrupción y deteriorarse el ambiente” (Acosta y Schuldt 2006, 72).

Unos años después de los primeros planteamientos sobre la enfermedad holandesa y luego sobre la maldición de los recursos, varios de estos autores reconocieron que hay algunas excepciones de naciones en vías de desarrollo que han tenido un crecimiento económico importante. Auty (1998) toma en cuenta que, a partir de los años 80, Malasia, Tailandia, Indonesia, Congo, Botswana y Chile⁷ han sido considerados países con importante crecimiento económico a pesar de ser ricos en recursos naturales. Sin embargo,

⁷ En el caso de Chile desde la segunda mitad de los años 80.

remarca que en los primeros tres casos su crecimiento está sostenido por la diversificación en la producción de bienes manufacturados, mientras que los últimos tres, especialmente Congo y Botswana, aún generan ciertas dudas de sostenibilidad en el largo plazo de su modelo. Auty (1994) advierte que la maldición de los recursos no es una ley o regla estricta, pero sí una fuerte tendencia y que adecuadas políticas podrían ayudar a evitar las trampas para escapar del determinismo de esa tesis. Por ejemplo, con un manejo más responsable de la macroeconomía y la implementación de política anticíclicas se podría moderar el impacto de la caída de los precios internacionales de las materias primas. En el siguiente acápite volveremos sobre estos algunos de estos puntos.

Mientras tanto, Sachs y Warner (2001) consideran que países de altos ingresos que también sostienen actividades extractivas como Canadá, Australia, Estados Unidos y Suecia nunca se acercaron a tener una dependencia de los recursos naturales tan grande, ni siquiera en sus primeras fases de desarrollo, como la de los países del golfo pérsico, e insisten que lo que ha transformado la economía de la gran mayoría de países prósperos es la exportación de bienes manufacturados y con una economía abierta, que son precisamente los aspectos en el que fallan la mayoría de las naciones ricas en materias primas. Además, explican que las pocas excepciones son solo casos excepcionales no significativos, porque en la gran mayoría de países en vías de desarrollo y ricos en recursos naturales se repite el patrón de bajo crecimiento especialmente en el largo plazo.

Desde una perspectiva más heterodoxa Acosta y Schuldt (2006) consideraron que para escapar de la maldición se necesita cambios estructurales como invertir excedentes provenientes de la extracción de recursos naturales en estrategias de diversificación productiva, aumento de productividad a través de la educación, modificar patrones de consumo y fortalecimiento de instituciones locales representativas de movimientos sociales e identidades culturales, es decir, un cambio integral del sistema político-económico. Sin embargo, pareciera que ni siquiera los países con gobiernos más progresistas de la región, durante el siglo XXI, estuvieron cerca de lograr esas metas en el reciente boom de materias primas (Gudynas 2012, Svampa 2013).

Ahora, a pesar del problemático panorama de las industrias extractivas, entrado el siglo XXI se comenzó a evidenciar algunas mejoras en los resultados de desarrollo social en un número cada vez más importante de países exportadores de *commodities*. Desde hace

más de una década Noruega lidera el índice mundial de desarrollo humano y alrededor de una decena de países ricos en recursos naturales han conseguido un alto desempeño bajo esta métrica (Humphreys, Sachs, Stiglitz 2007). Pero también se puede apreciar que un buen número de países con abundante riqueza natural se encuentran entre los últimos lugares del índice de desarrollo humano. Por ejemplo, al comparar países que poseen abundancia de recursos se observa que las brechas de desarrollo humano han crecido de forma divergente entre Indonesia y Nigeria, y también podemos encontrar grandes diferencias entre Bostwana y Sierra Leona. Con esta evidencia cada vez es más complejo considerar que solo la extracción de la riqueza natural es la principal causante del deterioro económico y político de un país, especialmente cuando la alternativa de la producción manufacturera ha dejado de ser la principal generadora de riqueza en los países de altos ingresos.

1.3 Hacia una lectura institucional sobre los recursos naturales

Una primera observación crítica sobre la literatura de la maldición de los recursos naturales es que buena parte de los autores que inicialmente compartieron esta postura no tomaron muy en cuenta la institucionalidad política, como variable central, para fundamentar las consecuencias de la explotación de los recursos. Los primeros análisis que atribuyeron a la maldición a los recursos o a la enfermedad holandesa una serie de consecuencias negativas estuvieron muy centrados en una mirada económica y/o cercana a un determinismo geográfico. Pero no se tomó en cuenta que los países pobres en general suelen tener una débil institucionalidad política y los efectos socioeconómicos negativos no estarían directamente determinados por la abundancia de los recursos naturales, sino que preceden a la maldición. Asimismo, existe evidencia que permite sostener que los países con una institucionalidad más eficiente suelen tener mejores resultados de desarrollo social, tengan o no tengan recursos naturales. Estas críticas a las teorías de la maldición mostraron que la mayor renta por recursos naturales no es la principal causante de mayor deficiencia institucional; es más, una serie de casos terminaron descartando una correlación entre ambas variables. En este punto inicial, con cargo a un mayor detalle posteriormente, se hace referencia a instituciones eficientes, fuertes o sólidas a una serie de condiciones para que el Estado proporcione mejores condiciones de vida a la gran mayoría de su población.

Por ejemplo, los altos precios del petróleo en los años 70 habrían sido fundamentales para sostener la democracia venezolana en un periodo en que la mayoría de los países sudamericanos eran gobernados por dictaduras (Dunning 2008), o el retorno a la democracia en Ecuador se produjo en contexto de bonanza económica producto de los primeros años de exportación petrolera (Dunning 2009). Este último autor incluso deslizó la idea de que la renta de las industrias extractivas puede beneficiar especialmente a sociedades con mayores desigualdades de ingresos, porque los gobernantes buscarán desarrollar programas sociales con los recursos adicionales. Si bien autores como Haber y Menaldo (2011) han criticado esta última observación de Dunning, coinciden en señalar que los países ricos en recursos naturales pueden desarrollar tanto sistemas democráticos como también autoritarios, es decir, las consecuencias pueden ser diversas. Por tanto, no se puede atribuir a la explotación de los recursos naturales una relación de causalidad frente al deterioro de la democracia. Por último, estos autores llaman a evaluar periodos históricos de largo plazo, porque en el corto plazo es muy complicado adelantar conclusiones certeras.

Estos cuestionamientos a la maldición de los recursos condicionan los resultados de una economía rica en recursos naturales a la calidad de las instituciones de las sociedades en que se instalan y desarrollan las industrias extractivas. Es decir, la maldición no es de los recursos sino del sistema institucional (Robinson, Torvik y Verdier 2006). Así los países con mal funcionamiento institucional tendrán mayor propensión a dificultades políticas y económicas. Como consecuencia, se tendría mayores probabilidades que las rentas generen casos de corrupción en los burócratas y políticos, o incluso se fomente casos de violencia armada (Mehlum, Moene y Torvik, 2006). Estos últimos autores trabajaron a partir de los datos originales de una investigación de Sachs y Warner (1995) en la que se afirmaba la existencia de la maldición, pero luego de someter a estrictos controles la data, los investigadores nórdicos encontraron que en realidad es la calidad institucional el factor gravitante a la hora de evaluar resultados económicos y políticos, descartando la teoría de la maldición de los recursos, que en síntesis afirma que mayor dependencia de materia primas genera diversos problemas sociales en ese territorio. Mehlum y compañía utilizan la categoría “instituciones amigables” para demostrar que los países ricos en recursos naturales y que tienen un buen desempeño del imperio de la ley poseen mejores resultados económicos.

Otros ejemplos que demostrarían algunos problemas con la maldición de los recursos naturales serían los casos de países de altos ingresos y que son ricos en recursos naturales como Noruega,⁸ Australia, Nueva Zelandia y Canadá (Hujó 2012b), en estos casos logran mejores resultados socioeconómicos gracias a un funcionamiento institucional consolidado. También podríamos mencionar que las monarquías del golfo pérsico, al comenzar su explotación petrolera, no tenían casi ninguna infraestructura estatal o burocrática. Ahora son estados mucho más grandes y con mayor capacidad económica, aunque sus ingresos son principalmente petroleros, poco transparentes en el manejo de sus recursos y políticamente autoritarios. Otros países en vías de desarrollo y ricos en recursos naturales que han logrado importantes mejoras en sus indicadores de desarrollo en los últimos años son Botswana⁹ (Pegg 2012), Chile (Guajardo 2012), Indonesia y Malasia (Dietsche 2012). Todos estos últimos países poseen una economía centrada en las materias primas que han podido sostener tasas de inversión superiores al 20% de su PBI desde finales del siglo XX.

Otra cuestión importante, según algunos economistas liberales, radicaría en la estructura de la propiedad de las industrias extractivas. Según estos autores, si la explotación de los recursos naturales está bajo control privado, es más probable que el estado desarrolle formas alternativas de captar recursos fiscales y que el privado con poder de negociación exija mejores instituciones (Jones-Luong y Weinthal 2010). Sin embargo, en el caso de los países andinos “la experiencia histórica sugiere que la consolidación de instituciones democratizadoras es frecuentemente producto del conflicto más que del diseño tecnocrático o la filantropía empresarial” (Bebbington 2013b, 120-121). Igualmente, Stiglitz (2007) considera que las corporaciones privadas no son la panacea. Explica que el sector privado trata de maximizar ganancias perjudicando al sector público y esta situación se aprecia en varios casos de privatizaciones que se dieron en los años 90. Sin embargo, algunos autores también han encontrado que en la última década algunas de las más grandes corporaciones transnacionales, como Shell (Pratt 2013) o Angloamerican, por la

⁸ Noruega es el caso emblemático de un país rico en recursos que funciona con un buen sistema institucional. Este país cuenta con el mejor Índice de Desarrollo Humano del mundo y ha creado importantes fondos públicos pensando en futuras generaciones (Mehlum, Moene y Torvik 2012).

⁹ El desarrollo institucional de Botswana también es tratado por Acemoglu y Robinson (2012) y Thorp et al (2012).

presión social han adoptado prácticas de responsabilidad socioambiental que llevan a relacionarse de forma más inclusiva con las comunidades donde operan (Bebbington, et al. 2013).

En un sentido parecido a la salida de la maldición que esbozan Acosta y Schuldt (2006), aunque parecieran no estar muy convencidos del tema, el economista Joseph Stiglitz (2012) observa que existe un margen para convertir la maldición en una bendición. Explorando el caso de Botswana remarca que es necesario un estado fuerte y transparente para garantizar que las ganancias no beneficien únicamente a las empresas y en caso de presentarse sobre ganancias tener la capacidad para renegociar los contratos. Además, esta renta generada a partir de los recursos naturales debe invertirse en estrategias de crecimiento sostenible y reinversión productiva, fomentando que empresas pequeñas y medianas provean bienes y servicios a las grandes industrias extractivas para fortalecer la estructura económica del país y los encadenamientos productivos. También considera que se deben generar fondos para ser utilizados en el mejoramiento de la educación, salud y redistribución social. De esta forma se ayudaría a generar estrategias que apunten ventajas comparativas dinámicas, que son ventajas comparativas que pueden moldearse en el largo plazo.

En este punto y luego de haber revisado varias perspectivas de análisis vale preguntarse, ¿cuáles son las características principales que se deben tener en cuenta para que se produzca una relación positiva entre extracción de recursos naturales y logros de desarrollo? La respuesta a esta pregunta es muy variable de acuerdo con diferentes realidades y contextos sociopolíticos. “[...] en muchos trabajos sobre gobernanza e instituciones, lo que queda menos claro es cómo emergerán las buenas instituciones –sobre todo en contextos caracterizados históricamente por formas políticas y de crecimiento económico excluyentes” (Bebbington 2013b, 120).

Esta última referencia a Bebbington, y especialmente las previas, hacen un contrapunto o marcan diferencia frente a los autores que abordan el tema institucional formal desde una perspectiva macroeconomía y/o desde una normativa legal nacional. Lo que el autor está remarcando es que en su experiencia, observando industrias extractivas sudamericanas, la protesta y la movilización social juegan un rol relevante en la region. Cuando las demandas populares desbordan las instituciones formales, dentro del marco

teórico que se viene empleando, lo que sobresale o resalta son las instituciones no formales reconfigurando acuerdos de convivencia social que la débil institucional nacional no puede resolver. Ahora, si bien a lo largo de esta sección se ha mencionado constantemente el término instituciones y hemos realizado algunas referencias a la dinámica o calidad institucional frente a las industrias extractivas, no hemos definido el concepto institución. En la siguiente sección se explorará cuáles son las bases teóricas del funcionamiento institucional que seguiremos en el presente trabajo, para después exponer su relación con la explotación de recursos naturales.

2. Instituciones

La lógica del análisis institucional en las ciencias sociales se puede rastrear desde el surgimiento de la ciencia social moderna con clásicos como Marx, Durkheim o Weber. El funcionamiento de la estructura y/o el sistema institucional ha sido el objeto de estudio privilegiado por una amplia gama de autores independientemente de su posición ideológica. Un tema recurrente en la teoría ha sido el debate de dos perspectivas: por un lado, quienes destacan la importancia de la agencia o de la capacidad crítica del sujeto para moldear la sociedad y, por otro, los autores que consideran que la vida social está regulada por el peso de la estructura o los sistemas. Los teóricos institucionalistas han enfatizado sus investigaciones en el segundo conjunto de elementos y el presente trabajo también incidirá en esos aspectos, considerando que “las instituciones son sistemas de reglas sociales establecidas o inmersas que estructuran las interacciones sociales” (Hodgson 2011, 44).

Para el presente trabajo se destacará el debate producido a mediados de la década de los 90 sobre las instituciones políticas. En las décadas previas el estudio de las instituciones estuvo fuertemente influenciado por la ciencia política o la economía de inspiración neoclásica racionalista, que consideraba que la toma de decisiones era estrictamente un análisis costo/beneficio en base a la información disponible. Esta perspectiva dejaba de lado, en la evaluación de toma de decisiones, los comportamientos que no obedecían estrictamente a un análisis racional, es decir, no se estudiaba un conjunto de costumbres o aprendizajes sociales en los que diferentes sectores de la sociedad están inmersos. Tampoco era relevante un análisis histórico del comportamiento social porque el presente lo era casi todo. Sin embargo, desde los 90 se ha incorporado el estudio histórico de las instituciones

no formales o de factores más subjetivos en combinación con el análisis racional de sus incentivos.

Desde esta perspectiva la literatura académica sobre instituciones ha sido muy prolífica, especialmente en la ciencia política y la historia económica¹⁰ desde mediados de los años 90 y especialmente a comienzos del siglo XXI. El viejo institucionalismo que, hasta inicios de la década de los 80, había intentado aislarse de la profundidad sociohistórica y había caído en una profunda racionalidad instrumental, ha sufrido una importante transformación con los aportes neoinstitucionalistas contemporáneos.¹¹

Ahora se evalúan las dinámicas institucionales y los incentivos para la toma de decisiones como conjuntos de reglas de juego que básicamente, en su identificación mínima, pueden ser formales o informales (North 1994). En el conjunto de las instituciones formales podemos encontrar a las normas legales y estructuras jerárquicas que rigen el funcionamiento de organismos públicos o privados, mientras que en las instituciones no formales encontramos más bien costumbres o comportamientos sociales que influyen en el desarrollo institucional. Bajo el neoinstitucionalismo ambos tipos de instituciones, formales e informales, y, sobre todo, las segundas son consideradas como variables relevantes que moldean una serie de incentivos para el comportamiento social. Sin embargo, es preciso puntualizar que el énfasis en las instituciones informales –costumbres sociales, formas de organización, cultura política, etc.– no implica que el centro del estudio esté focalizado en el amplio análisis humanístico, antropológico o cultural,¹² sino que se incide en la evaluación de costos en el funcionamiento de las instituciones políticas y económicas. En el siguiente fragmento de North se explica la importancia de las instituciones no formales.

¹⁰ Para una ampliación sobre cómo se fue forjando esta perspectiva de investigación sugerimos revisar el artículo “La evolución histórica de las formas de gobierno” de Douglass North (2000), publicado originalmente en 1994.

¹¹ En un sentido similar Andrade (2013) destaca la importancia del “giro institucional” en las teorías del desarrollo que se produjo a mediados de la década de los 90. Citando trabajos de Evans y otros autores considera que esta situación implicó que se profundicen los análisis de economía política con perspectiva más histórica y cultural.

¹² En el segundo capítulo del libro de Acemoglu y Robinson (2012) “Por qué fracasan las naciones”, también se puede apreciar una serie de importantes cuestionamientos de porque la cultura, como variable independiente, no explica cabalmente los problemas de desarrollo. También una interesante crítica a las teorías postdesarrollistas, basadas en posiciones de relativismo cultural o con una impronta (pos)(de)colonial, se puede encontrar en Andrade (2013).

“Es la mixtura de reglas formales, normas informales y características de implantación, lo que modela el desempeño económico. Si bien las reglas pueden cambiarse de la noche a la mañana, las normas informales por lo general sólo cambian de modo gradual. Puesto que son las normas las que dan “legitimidad” a un conjunto de reglas, el cambio revolucionario nunca lo es tanto como desearían sus proponentes, y el desempeño será diferente de lo esperado. Y las economías que adopten las reglas formales de otra economía tendrán características de desempeño muy diferentes a las de la primera debido a las diferencias en sus normas informales y su aplicación” (North 1994, 581).

Asimismo, se remarca que un adecuado funcionamiento institucional debería reducir la incertidumbre desarrollando adecuados incentivos políticos y económicos para que las reglas de juego beneficien al conjunto social. En ese sentido para reducir la incertidumbre y generar un ambiente de inversión, redistribución y atención social, para algunos autores institucionalistas resulta necesario, como elemento clave, reducir la violencia y las amenazas a la seguridad sobre un territorio (North, Wallis y Weingast, 2009), o como diría Weber que el Estado consolide el ejercicio legítimo del “monopolio de la violencia”.

Bajo este marco los neoinstitucionalistas reconocen que el estudio de un sistema institucional implica un desafío que debe incorporar el análisis histórico para explorar cómo se ha generado el actual sistema de toma de decisiones y cómo las instituciones han sobrevivido o desaparecido con el paso del tiempo (North 1994, Ostrom 2000). El peso de la historia en el neoinstitucionalismo ha reconocido la necesidad de regresar a los grandes clásicos de la sociología política, como Marx y Weber, especialmente el segundo, para revalorar la calidad de sus aportes en la comprensión de las transformaciones sociales formadas en el tiempo y que el corto plazo es incapaz de dar solución analítica (Acemoglu y Robinson 2012; Pierson 2004; Thelen 2004).

Por ello, resulta relevante estudiar cómo, en el tiempo, se organizan los partidos políticos, movimientos sociales y ciudadanía en general para la transformación institucional. Es decir, cómo diversas organizaciones formales y no formales plantean sus demandas a las autoridades y cómo las instituciones formales se relacionan con su entorno no protocolar. Estos puntos son especialmente relevantes para las investigaciones sobre temas de desarrollo en sociedades con altos niveles de pobreza, informalidad y desigualdad

producto de una ineficiente institucionalidad formal que genera altos costos de transacción para sus ciudadanos con escaso poder adquisitivo.

La intención en este acápite no es realizar una genealogía del neoinstitucionalismo pero sí ubicarnos en el debate contemporáneo sobre las instituciones con las cuales es posible interpretar el desarrollo de una sociedad y que servirán de base teórica al presente trabajo. Por las condiciones del tema que estamos planteando resulta pertinente tener como referencia principal la obra de Acemoglu y Robinson (2012), quienes han trabajado una conceptualización sobre instituciones inclusivas que se contraponen a instituciones extractivas¹³ en el proceso de generación de riqueza y prosperidad. Los autores consideran que las instituciones que rigen una sociedad se explican principalmente por la forma cómo se distribuye y se ejerce el poder. Es decir, los políticos cumplen un rol fundamental para moldear una institucionalidad que puede ser inclusiva o extractiva.

Las instituciones políticas inclusivas son las que generan oportunidades para que diversos grupos compitan por el poder formando alianzas y buscando crear consensos de forma plural. Los gobernantes aceptan mecanismos de transparencia de información pública y rendición de cuentas a la ciudadanía y los opositores no son objeto de persecución política. En este contexto las instituciones burocráticas funcionan de forma aceptable y se respeta la autonomía de los diferentes poderes del Estado. Otra condición que deben tener las instituciones políticas inclusivas es la capacidad de contar con un estado weberiano lo suficientemente centralizado para hacer cumplir la ley y el orden y regular la actividad económica. Lamentablemente, en la gran mayoría de países latinoamericanos generalmente no ha funcionado el fortalecimiento institucional de largo plazo como ha teorizado Thelen y otros autores, en comparación con los países con instituciones sólidas (Levitsky y Murillo, 2012), que generalmente tienden a contar con muy alto desarrollo humano (IDH).

En el caso de instituciones políticas extractivas, o un sistema institucionalmente débil, la distribución del poder está limitada o contralada por una pequeña élite que

¹³ Como la presente investigación aborda teorías sobre las industrias extractivas, vale la pena aclarar que el término instituciones extractivas, de Acemoglu y Robinson, no está relacionado con la explotación de recursos naturales, sino que se refiere a cómo se ejerce el poder en beneficio de una élite que extrae y concentra la riqueza en pocas manos. Por ejemplo, existen naciones cuyas exportaciones están centradas en la exportación de bienes manufacturados o industrializados, pero donde prevalecen instituciones políticas extractivas, como es el caso de México, China, entre otros países.

restringe el ejercicio del poder a otros grupos de la sociedad porque tienen los incentivos para evadir las normas. El poder se ejerce bajo tintes autoritarios o con tendencia al abuso y control de las diferentes instituciones. En estos casos los servicios que brinda el estado a sus ciudadanos son generalmente deficientes y son muy frecuentes los casos de corrupción. La gran mayoría de países en vías de desarrollo poseen instituciones débiles y el funcionamiento democrático tiene serias dificultades para consolidarse.

En cambio, la constitución de instituciones políticas inclusivas tiene una estrecha relación con el desarrollo de instituciones económicas inclusivas. Estas últimas son las que tienden a generar amplios incentivos para la inversión en innovación de diferentes áreas productivas a través del desarrollo tecnológico, la educación y la protección de los derechos de propiedad. Asimismo, se pone en práctica una regulación básica, ejercida a gran escala, para llevar mejores servicios e infraestructura a la mayoría de la población. Cómo se observa, no basta sólo mercados libres para generar bienestar a largo plazo, sino que son fundamentales políticas económicas que alienten el progreso, generen riqueza y contribuyan al desarrollo social. Mientras tanto, las instituciones económicas extractivas funcionan extirpando “rentas y riqueza de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a un subconjunto distinto” (Acemoglu y Robinson 2012, 98).

Ahora, ¿por qué son tan difíciles de constituir instituciones inclusivas? Desde la perspectiva teórica que estamos trabajando las instituciones inclusivas que generan prosperidad a través de una mejor distribución del poder y de los recursos económicos afectan directamente a élites que ostentan posiciones de privilegio económico y político. Por lo tanto, es frecuente que se produzcan serios conflictos para tratar de cambiar o moldear la institucionalidad.

“El conflicto por la escasez de recursos, rentas y poder se traduce en conflicto por las reglas del juego, las instituciones económicas, lo que determinará las actividades económicas y quién se beneficiará de ellas [...] Algunos serán derrotados y fracasarán, mientras que otros lograrán proteger aquello que desean [...] Si los grupos que se oponen al crecimiento son los ganadores, pueden bloquear con éxito el desarrollo económico y la economía se estancará” (Acemoglu y Robinson 2012, 109-110).

Bajo este marco teórico resulta necesario explorar cómo se han producido cambios inclusivos o extractivos a lo largo de la historia. Generalmente, fuera de los momentos revolucionarios que generan cambios radicales, se debe tener en cuenta que las transformaciones institucionales iniciales son pequeñas y se producen lentamente. Estas se van acumulando en un largo tiempo, pero no existe un camino predeterminado y el devenir es muchas veces circunstancial hasta que en un momento dado se hacen visibles e importantes. En la siguiente sección se explorará algunos análisis con énfasis en aspectos instituciones e industrias extractivas que se han aplicado en los países andinos. Otro reto para la presente investigación tiene que ver con adaptar o encontrar la forma de analizar las instituciones nacionales a espacios subnacionales, porque será el espacio departamental o regional donde se encuentra nuestro de estudio de caso.

2.1. Instituciones e industrias extractiva en Sudamérica

En el caso de los países andinos y en especial en Perú autores como Bebbington (2013a), Orihuela y Thorp (2013) han llamado la atención sobre la importancia de la historia económica política y la dinámica institucional en sus análisis sobre el funcionamiento específico de la industria extractiva. “Nuestro supuesto central es que la evolución histórica da forma al contexto actual de la economía política, contexto que es importante para el desarrollo de las industrias extractivas. [...] el legado moldea los supuestos prejuicios de los actores, así como el contexto institucional en el que interactúan” (Orihuela y Thorp 2013, 61).

En ese mismo sentido Bebbington (2013a) llega a la conclusión que “los efectos de la extracción en cualquier territorio y las formas en las que son negociados dependen mucho de la historia político-económica previa de ese territorio, así como del contexto político-económico del país” (Bebbington 2013a, 58). Sin embargo, una gran diferencia de los planteamientos, tanto los de Orihuela y Thorp como los de Bebbington, con el enfoque de la presente investigación radica en que estos últimos autores también enfatizan ciertos aspectos geográficos para sus análisis. Mientras tanto, este trabajo asume una mirada más cercana a la propuesta de Acemoglu y Robinson (2012), quienes consideran que las hipótesis geográficas no sirven mucho para explicar las condiciones del desarrollo actual. Es decir, la geografía no es determinante para explicar la riqueza o la pobreza de las

naciones, porque en el mundo existen una gran cantidad de ejemplos que muestran que países vecinos con características geográficas muy parecidas han obtenido logros muy diferentes de desarrollo. Ahí tenemos los ejemplos de las grandes diferencias de un lado de la frontera mexicana con la estadounidense. Estos territorios poseen tipologías geográficas extremadamente similares, incluso con similitudes culturales, pero a la vez, en algún momento de su historia se implantó y desarrolló un funcionamiento institucional muy diferente. Por ello, la institucionalidad política es considerada como el aspecto más relevante para moldear la economía.

“Defenderemos la idea de que, para comprender la desigualdad del mundo, tenemos que entender por qué algunas sociedades están organizadas de una forma muy ineficiente y socialmente indeseable. Algunos países consiguen adoptar instituciones eficientes y alcanzan la prosperidad, pero, por desgracia, son un número reducido de casos” (Acemoglu y Robinson 2012, 89).

El presente estudio coincide con Acemoglu y Robinson en la necesidad de centrar la investigación en aspectos históricos del funcionamiento de las instituciones políticas o, mejor dicho, de los momentos claves en que se evidencie el cambio institucional. En la introducción del presente trabajo se dijo que inicialmente Moquegua no tuvo mayores logros de desarrollo social en las primeras décadas de explotación minera y más bien en gran parte de ese periodo habrían operado instituciones extractivas. Es decir, se cargaba con el pesado lastre de las viejas instituciones peruanas de mediados del siglo XX. Para Acemoglu y Robinson los problemas institucionales, en la mayoría de los países latinoamericanos, tiene un origen colonial que se puede rastrear en el tiempo y que perduraron a pesar de la independencia porque con la formación de las naciones modernas las élites en el poder ejercieron mayoritariamente un dominio del poder similar al de las instituciones extractivas del periodo colonial.

En el caso particular de Moquegua, desde el inicio de la explotación minera, tuvo que pasar cerca de cuatro décadas para que se comience a observar cambios inclusivos significativos. Por ello, vamos a tratar de ubicar esos momentos de la reciente historia política nacional y local a través de los cuales se pueda ubicar decisiones que fueron contribuyendo para el cambio de rumbo de Moquegua. Ahora, se intuye que los cambios

no estuvieron exentos de conflictos, donde la movilización política y social no formal cumplió un importante rol.

“[...] la estabilidad política no es necesariamente la dimensión más importante dentro de una democracia. Como escribe Goldstone (2004), ‘las sociedades democráticas y libres fomentan las protestas, haciéndolas más útiles y atractivas; estas sociedades no convierten en obsoletas a las protestas, incluso a la violencia’” (Arce 2010, 290).

Precisamente, algunos recientes cambios institucionales en la región andina se han producido especialmente como resultado de fuertes conflictos que implicaron movilización y protesta social o en un ejercicio de la política contenciosa antes que en diseños tecnocráticos“ [...] el fortalecimiento institucional es un proceso político en el que el conflicto socioambiental puede jugar un rol potencialmente constructivo” (Bebbington 2013b, 121).

El exsecretario ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo, también observa que las industrias extractivas que operan en América Latina tienen heterogéneos resultados y uno de los principales problemas que afrontan es el de la debilidad institucional. En los términos que se han utilizado en el presente capítulo se diría que priman instituciones extractivas que benefician a los intereses de una élite en el poder.

“La situación es más difícil cuando se considera la debilidad de las estructuras políticas locales y las instituciones de apoyo al aprendizaje y la innovación. La vulnerabilidad de las instituciones locales se erige en el tercer motivo por el que las aglomeraciones mineras en América Latina no muestran las mismas tendencias virtuosas que algunos de sus pares en países más desarrollados” (Ocampo 2001, XIV).

De forma similar algunas investigaciones realizadas en el Perú indican que la combinación de abundancia de recursos naturales y un sistema de partidos políticos debilitado ha sido la principal fuente de proliferación de conflictos y protesta social. Pero un punto interesante para analizar los conflictos sería más bien observar esos conflictos como activadores de una

ciudadanía que busca ejercer sus derechos políticos y económicos, buscando el cambio institucional hacia un modelo más inclusivo.

“[...] la bibliografía de la maldición de recursos sugiere que la abundancia de recursos naturales inhibe el crecimiento de la sociedad civil, ya que la riqueza de recursos permite a los gobiernos aliviar las presiones sociales a través de una mezcla de bajos impuestos y patronazgo. En consecuencia, no debería esperarse una sociedad civil activa propensa a la movilización, mucho menos en el contexto de abundancia de recursos o de auge del precio de los productos básicos. [...] al contrario, la abundancia de recursos fomenta varias reivindicaciones de derechos y reivindicaciones de servicios” (Arce 2015, 57).

Hay dos aspectos que se han remarcado en esta breve sección: a) la importancia de la historia al estudiar los cambios institucionales, y b) cómo los movimientos de protesta social, que generalmente forman parte de la institucionalidad no formal o que desafían la formalidad, han venido moldeando las reivindicaciones y las propias instituciones. La investigación de ciertos cambios sociales que hemos percibido en Moquegua los analizaremos desde esos dos ejes.

Lo central de la presente investigación tiene que ver con profundizar un aspecto quizá poco trabajado en Latinoamérica y que Bebbington consideró fundamental cuando se planteó investigar a las industrias extractivas en la región andina: “comprender las condiciones bajo las cuales la actividad extractiva *podría* ser regulada de manera que genere formas de desarrollo mejores que las promovidas en el pasado” (Bebbington 2013a, 27), aunque este autor es bastante cauteloso sobre los potenciales logros o aportes que puede provocar la actividad extractiva luego de revisar un amplio número de casos en la región.

Si bien la mayoría de las referencias en esta sección del marco teórico han sido de trabajos que abordan la institucionalidad y la minería desde diferentes ángulos en la región andina, el principal problema, en relación con la presente investigación, es que la mayoría de las discusiones y conclusiones son nacionales antes que subnacionales. Varios autores han señalado la importancia de la historia política y económica de largo plazo, pero al

momento de profundizar en casos específicos las características de la movilización social se observa una amplia gama de particularidades que van más allá de la política nacional. Sin embargo, esos aspectos locales resultan importantes al analizar los diferentes casos.

Por ejemplo, en el caso peruano a partir del 2005, con la introducción de cambios en la política de descentralización y el inicio del boom del precio de los minerales, el investigador Arellano-Yangua (2012), consideró que la nueva configuración de la política local, más la abundancia de renta minera, provocó que surja una nueva tipología de conflicto: Con mayores recursos en los gobiernos locales y regionales cobró mayor relevancia la disputa por la apropiación de la renta generada por la minería, este último tipo de conflicto habría sido el más cercano a los ocurridos a Moquegua en el siglo XXI. Otros tipos de conflictos socioambientales registrados en Perú tienen que ver con la oposición contra cualquier actividad extractiva, otro grupo tiene un énfasis marcado contra algunas empresas con un historial cuestionable de mal relacionamiento con las comunidades, y finalmente los que buscan mitigar los impactos ambientales, aunque este último es casi una característica transversal de la mayoría de los heterogéneos conflictos.

Al hablar de conflictividad entre los diferentes actores involucrados alrededor de un proyecto de industria extractiva algunos autores han trabajado aproximaciones a la noción de gobernanza de recursos naturales tratando para buscar sistematizar aportes de académicos, representantes políticos, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, entre otros actores involucrados en la problemática. Por ello, en la siguiente sección nos detendremos a explorar cómo se ha definido la gobernanza de recursos naturales y cuáles serían algunos elementos claves para tratar de salir de la maldición que engloba a la mayoría de los territorios exportadores de materias primas con débil institucionalidad.

3. Gobernanza de recursos naturales

Antes de plantear una aproximación a la gobernanza de los recursos naturales se planteará una breve referencia a qué se entiende por gobernanza en términos generales. Con el término gobernanza estamos frente a un debate contemporáneo que aún no está del todo delimitado (Fukuyama 2013; Kaufmann, Kray y Mastruzzi 2010). El término gobernanza comenzó a emplearse a comienzos de los años 90 por organismos multilaterales, como el

Banco Mundial y la OECD (1995), para referirse a la discusión sobre la calidad de las políticas públicas y la eficiencia en su ejecución, que iban más allá de las visiones tradicionales de gobierno tratando de involucrar a actores privados como empresas y representantes de la sociedad civil. Progresivamente se fueron acogiendo a estos lineamientos otros organismos internacionales con incidencia en políticas públicas, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP 1997) y la Unesco (2009).

Fukuyama (2013) considera que la gobernanza debe limitarse a explicar las causalidades de un buen gobierno y su eficiencia institucional, sin considerar aspectos relativos a la calidad democrática. Es decir, consiste básicamente en el análisis de la eficiencia en cuestiones formales burocráticas. Sin embargo, estas primeras aproximaciones a la noción de gobernanza entrañaban un sentido prescriptivo, porque se tendió a equiparar gobernanza con formas de buen gobierno con la intención de evaluar crecimiento económico, reducción de la pobreza, lucha contra la corrupción, mejor prestación de servicios, entre otros aspectos (Serna 2010). La buena gobernanza se convirtió en la nueva receta para los países en vías de desarrollo, que debían mejorar su eficiencia implementando reglas institucionales sencillas, mecanismos de rendición de cuentas y sistemas ágiles de resolución de disputas. Además, se generaron diferentes indicadores que intentan mediar variables complejas como la eficiencia y autonomía del sector público o niveles de participación ciudadana.

En el plano de los recursos naturales, el Natural Resource Governance Institute ha generado un índice internacional de gobernanza que evalúa la calidad de la transparencia y la rendición de cuentas en la administración del sector petrolero, gasífero y minero. Para elaborar uno de sus primeros índices, en el año 2013, se aplicaron encuestas a investigadores especialistas en industrias extractivas para evaluar:

- a) El entorno legal e institucional.
- b) Prácticas de acceso a la información.
- c) Salvaguardas y control de calidad.

d) Las condiciones generales de gobernabilidad¹⁴ (Revenue Watch 2013).

A partir de estos cuatro componentes construyó un promedio ponderado para clasificar a los países con un cumplimiento satisfactorio, parcial, débil y deficiente. La premisa para la realización de este índice de gobernanza es que resulta necesario un buen manejo de los recursos naturales para que los países con abundantes hidrocarburos y minerales puedan desarrollarse con transparencia y participación ciudadana. Mientras tanto, la mala administración y la corrupción pueden tener graves consecuencias.

Según el informe de Revenue Watch en el 2013 menos del 20% de los territorios evaluados alcanzaron niveles satisfactorios de transparencia y rendición de cuentas. En una escala de 0 a 100 el país con el mejor resultado de gobernanza fue Noruega con cerca de 100 puntos, seguido por Estados Unidos, Reino Unido y Australia, todos estos países con más de 80 puntos. Luego, con más de 70 puntos, se encontraban Brasil, México, Canadá, Chile, Colombia, Trinidad y Tobago y cerrando el grupo de países con cumplimiento satisfactorio encontramos a Perú. Mientras tanto, entre los países con los peores resultados estaban Myanmar, Turkmenistán, Guinea Ecuatorial, Libia, Qatar, Irán, Camboya, entre otros.

Si bien los datos no son considerados comparables, porque ha venido variando la metodología y la forma de mostrar los resultados, el índice de gobernanza de los recursos naturales, en la publicación de 2017 evaluó 81 territorios, de los cuales menos del 25% logró niveles buenos¹⁵ y satisfactorios de gobernanza. En esta ocasión Noruega volvió a ocupar el primer lugar seguido de cerca por Chile, Reino Unido y Canadá (Alberta), todos con más de 75 puntos y calificados como buenos. Después con un cumplimiento satisfactorio se ubican Estados Unidos (Golfo de México), Brasil, Colombia, Australia (Occidental), India, Indonesia, Ghana, Trinidad y Tobago, Mongolia, Perú, México y Bostwana. Otros países de América Latina, como Argentina, Ecuador y Bolivia son considerados de gobernanza débil, mientras que Venezuela junto a Cuba y Guatemala,

¹⁴ La información recopilada sobre gobernabilidad es complementada con datos de fuentes externas como The Economist Intelligence Unit, International Budget Partnership, Transparency International y el Banco Mundial.

¹⁵ En el ranking 2017 se añadió la calificación “bueno” por encima de “satisfactorio”, la misma que antes no figuraba pues el nivel máximo era “satisfactorio”.

fueron calificados como deficientes, es decir, solo cumplen con elementos mínimos de transparencia en sus políticas y prácticas para regular la industria extractiva.

Entre los hallazgos de la edición 2017 llamó la atención que Chile, un país de ingresos medios-altos, tenga una valoración de desempeño cerca a Noruega y similar a Reino Unido y Canadá (Alberta) y que luzca por encima de Estados Unidos (Golfo de México) y Australia (Occidental). Además, los países latinoamericanos como Colombia, Brasil, Perú y México aparecen muy encima de los países ricos de medio oriente de ingresos muy altos y han sido calificados como deficientes en la gobernanza de sus recursos: Qatar, Emiratos Árabes, Arabia Saudita, Irán e Irak. Colombia también destaca en la gobernanza de su fondo soberano de ahorro y estabilización junto con Chile y Ghana, incluso con mejores resultados de transparencia que los fondos de Noruega y Canadá. En Chile también destacó su empresa nacional de cobre Codelco como una empresa de buenas prácticas, seguido de empresas públicas de la India, Argentina, Noruega, Marruecos e Indonesia, mientras que empresas estatales de hidrocarburos de Ecuador, México, Venezuela y la mayoría de los países de medio oriente brindan información mínima sobre la comercialización de sus combustibles, trabajando en la opacidad.

Esta aproximación a la gobernanza, de forma algo prescriptiva y con indicadores básicamente cuantitativos, ha sido complejizada en los últimos años con una corriente de estudios de la gobernanza que ya no se refiere únicamente a aspectos formales, sino que también se ha teorizado sobre las relaciones de poder en la sociedad. Dentro de la aproximación a las instituciones que se ha detallado en el presente trabajo resultaría interesante comprender mejor es la dinámica institucional no formal desde la sociedad civil, entendida como un conjunto de organizaciones sociales, ONG y empresas, que actúan dentro y fuera de las fronteras del estado. En tiempos de globalización resulta necesario tomar en cuenta diversos intereses públicos y privados, cada vez más complejos, en una visión que vaya más allá de la mirada convencional de gobernabilidad (Pardo, 2003).

Katja Hujo (2012a), del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, ha realizado una importante sistematización de diferentes casos alrededor del mundo sobre la relación entre rentas mineras y política social. Según la investigadora los países ricos en recursos naturales podrían vincular su potencial productivo y fiscal bajo una combinación de los siguientes puntos:

- i) un adecuado manejo macroeconómico y políticas estructurales de estabilidad, competitividad y diversificación productiva,
- ii) el desarrollo de capacidades estatales y mecanismos democráticos de control que permitan a los estados capturar una parte significativa de la renta y redistribuirla de forma transparente, eficiente y equitativa,
- iii) implementar políticas sociales que promuevan la seguridad, el bienestar, la cohesión social y la productividad de la fuerza laboral.

Esta ambiciosa agenda requiere colocar la producción mineral en una estrategia de desarrollo a largo plazo con fuerte énfasis en inversiones para el progreso social y tecnológico, protección medioambiental e instituciones democráticas. Las observaciones de Hujo coinciden, en gran parte, con el análisis que hacen Orihuela y Thorp (2013) sobre las capacidades de un país para promover, extraer y utilizar recursos de actividades extractivas, con el añadido que estos últimos autores remarcan que para conseguir esos objetivos se necesita importantes capacidades de “poder de negociación, voluntad y aptitudes políticas” (Orihuela y Thorp 2013, 60), especialmente al momento que los gobiernos enfrentan protestas socio-ambientales y presiones empresariales (puntos ii y iii de Hujo). Estas últimas consideraciones son muy importantes tenerlas en cuenta porque esta investigación ha decidido colocar el énfasis en cómo la dinámica política termina moldeando la institucionalidad.

Por ello, cuando hablamos de gobernanza de recursos naturales nos referimos a los procesos de regulación o desregulación de la industria extractiva que genera conflictos de intereses y dinámicas institucionales formales e informales para la solución de las diferencias. El interés principal es comprender el papel negociador entre estado, movimientos sociales y empresas mineras en conflictos por el control de recursos naturales y la renta que produce su explotación. También vale precisar que los territorios no se conciben simplemente como lugares dados, sino que son producidos por múltiples dinámicas sociales como espacios sujetos a tensiones y negociaciones. Por ejemplo, los territorios de explotación minera “[...] son coproducidos por las estrategias y los intereses de distintos actores [...] por la interacción entre lo económico y lo político, por la

articulación de procesos operando a distintas escalas [desde lo local hasta lo global] y por la interacción entre desarrollo y medio ambiente” (Bebbington 2011, 65).

John Crabtree incluso es algo sarcástico sobre cómo abordar la investigación de las industrias extractivas, porque considera que el análisis político debe salir de ciertos parámetros legales o formales y más bien se debería concentrar en cómo los Estados afrontan los conflictos: “No es el tamaño o el alcance del Estado lo que importa, sino la eficacia con la que este es capaz de conciliar las demandas y exigencias contrapuestas de manera tal que logre mantener su legitimidad ante los ojos de los ciudadanos” (Crabtree y Crabtree-Condor 2013, 87). Bajo este marco o énfasis especial se remarca que lo central al estudiar las industrias extractivas son los siguientes tres temas:

“(1) la forma en la que las estructuras del Estado se han desarrollado a lo largo del tiempo y, en particular, la forma en la que, en el caso de las industrias extractivas, diferentes actores disfrutaban de un acceso privilegiado al proceso de toma de decisiones dentro del Estado; (2) la forma en que los movimientos sociales de base han evolucionado a lo largo del tiempo y la medida en la que están en condiciones de hacerse sentir e influir en la toma de decisiones, y (3) la forma en la que los conflictos sociales y políticos –especialmente aquellos referidos a las industrias extractivas- se encuentran mediados y negociados por una variedad de instituciones” (Crabtree y Crabtree-Condor 2013, 88).

Analizando estas tres características que detalla Crabtree, se considera que, en Bolivia, Ecuador y Perú durante la mayor parte de sus historias republicanas, quizá siglos, considerando la institucionalidad legada por la colonia, el estado estuvo ausente o con una presencia efímera en los territorios donde se instalaron las industrias extractivas y más bien fueron las corporaciones privadas las que establecieron las reglas de juego. Sin embargo, en los últimos años, especialmente a comienzos del siglo XXI, se ha encontrado algunos indicios de que la situación está cambiando. Como evidencia, se muestra a una serie de movimientos sociales y comunidades rurales que han logrado frenar grandes proyectos de empresas extractivas o han obligado a las corporaciones a modificar sus planes iniciales, evidenciado un cambio en la correlación de fuerzas frente a las decisiones del gobierno nacional.

Por razones similares a los cambios que detalla Crabtree, algunos autores un poco más pesimistas definieron esta nueva época vinculada al boom de los *commodities*, como un periodo de nuevo extractivismo. Bajo el neo-extractivismo estamos frente a nuevas prácticas de las industrias extractivas en América latina en que los gobiernos, especialmente de orientación política progresista, como el ecuatoriano o boliviano, sostuvieron retóricamente que la renta se debe orientar básicamente a la inversión social y las nuevas inversiones se presentan incluso como ambientalmente responsables (Gudynas 2012). Aunque también habría que considerar que algunas grandes corporaciones han incorporado en los últimos años algunas políticas de responsabilidad social.

“Dado el tamaño de las inversiones empresariales, la vida prevista de los proyectos extractivos y la escala de la exposición de la empresa, muchas de las transnacionales modernas ya no ven como viable el imponerse por la fuerza y mantener sus operaciones únicamente a través de la amenaza o del uso de la represión. Al mismo tiempo, no todos los movimientos sociales se oponen de manera fundamental a cualquier tipo de negociación con estos intereses corporativos” (Crabtree y Crabtree-Condor 2013, 114).

Vale aclarar que, al comparar lo que ocurre en Perú frente a Ecuador y Bolivia, tanto Bebbington como la pareja Crabtree consideran que en el caso peruano el gobierno central se involucra muy lentamente en la negociación en las primeras fases del conflicto, mientras que, en los otros dos países, especialmente en Bolivia, quizás por tener más protagonismo ciertas empresas estatales, la relación es más directa con el gobierno. Esta situación se convierte en una hipótesis para afirmar que “Existe cierta evidencia de que esta mayor implicación estatal disminuye la probabilidad de que las poblaciones locales elijan la confrontación directa” (Bebbington 2013^a, 41). Estos resultados contrastan con la evaluación del Natural Resource Governance Institute que considera que Bolivia y Ecuador están retrasados en comparación con Perú en la gobernanza de sus recursos naturales, principalmente en aspectos de transparencia.

Desde este último conjunto de perspectivas de análisis, con énfasis sociopolítico, los territorios ricos en recursos naturales podrían lograr buenos resultados de desarrollo cuando la sociedad civil organizada cumple un importante rol en su gobernanza, posibilitando una mejor distribución de la renta producida por las industrias extractivas (Arellano-Yanguas

2011; Bebbington y Humphreys Bebbington 2010; De Echave et al 2009). Es más, se considera que ciertos conflictos pueden ser elementos importantes para la transformación hacia una institucionalidad más inclusiva.

“[...] el desarrollo sostenible es posible a partir de la explotación del recurso minero, pero difícilmente se producirá de manera automática o espontánea. El fortalecimiento de las instituciones locales, el mejoramiento del funcionamiento de las fuerzas de mercado y la coordinación de los esfuerzos de todos los actores involucrados son esenciales para lograr un proceso de desarrollo sostenible a partir de la minería” (Ocampo 2001, XIV).

Precisamente la hipótesis de la presente investigación es que uno de estos casos curiosamente positivos de gobernanza de los recursos naturales, en el territorio peruano, sería el caso de la región minera de Moquegua. Una serie de factores políticos locales habrían incentivado a los agentes involucrados en conflictos socioambientales a tomar decisiones que han redundado en mejores condiciones de vida para la población y que se pretende investigar en el presente trabajo. Lo que resulta curioso es que estos aparentes logros se habrían dado en un marco de instituciones débiles como las peruanas, en las que las elites no suelen tener incentivos para crear instituciones fuertes que promuevan una redistribución más equitativa de la renta, sino que solo se ven obligadas a introducir cambios inclusivos cuando son presionadas por la sociedad.

En este marco también vale tomar en consideración que las instituciones políticas subnacionales no pueden ser observadas como simples “receptores pasivos” de las normas y disposiciones nacionales (Giraudy, Moncada y Snyder 2021). En los estudios sociales latinoamericanos cada vez, se viene produciendo más trabajos que destacan la importancia de analizar la institucionalidad desde la perspectiva local. Esta situación demanda realizar ajustes y nuevas propuestas teóricas y metodológicas que los constructos nacionales tiene dificultades en abordar. Por ejemplo, los resultados de la aplicación de normas nacionales suelen ser bastante heterogéneos por diferentes circunstancias locales. En este trabajo, que se concentra en el estudio de un territorio subnacional, luego de tener una aproximación a la importancia de la minería desde una perspectiva nacional, también profundizará en

características históricas de la política local en Moquegua para buscar explicar la particular evolución de sus condiciones de desarrollo. En primer lugar, se realizará una aproximación interpretativa de elementos electorales de la política local con el objetivo de rastrear las continuidades y rupturas de la élite política regional y sus vínculos con movimientos sociales, entendidos como instituciones no formales. Además, se explicará la aproximación al método cuantitativo de control sintético para procesar algunos indicadores de bienestar vinculados al Índice de Desarrollo Humano (IDH) para comprobar los avances de Moquegua en aspectos sociales frente a otros territorios peruanos subnacionales con características similares. Los resultados de ambas aproximaciones mixtas, cualitativas y cuantitativas servirán para considerar si en Moquegua prevalecen instituciones inclusivas o instituciones extractivas. Estos detalles se abordarán con mayor especificidad en la sección metodológica.

Por último, el marco teórico no estaría completo sin explicar cómo pretendemos dar cuenta del desarrollo social. En este trabajo de investigación se profundizará en las dimensiones que componen el desarrollo humano: educación, salud e ingresos, que son indicadores de bienestar convencionales con amplia aceptación de que su combinación produce mejores condiciones de vida. Estos elementos analizados en conjunto nos dan una mejor perspectiva de desarrollo social que el crecimiento económico solo es incapaz de explicar (Sen 2000).

4. Desarrollo humano

Para analizar la situación contemporánea del desarrollo social de Moquegua es necesario examinar indicadores compuestos que no se detengan solo en aspectos económicos productivos, como la mayoría de los trabajos sobre la maldición de los recursos naturales han enfatizado, quizá porque fue en el campo de la economía donde se inició este debate. Para una mejor aproximación a los logros sociales resulta más adecuado emplear una combinación de indicadores como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) construido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– con la intención de mostrar una estadística que evidencie una dimensión más compleja de bienestar, pero a la vez sencilla de medir, logrando capturar el desarrollo social en el largo plazo. Si bien en

esta sección también se explicará algunas limitaciones del IDH, no se pretende hacer una aproximación a todos los debates alrededor del concepto de desarrollo, el mismo que desde algunas corrientes de las ciencias sociales incluso han rechazado la idea de continuar hablando de desarrollo.

El IDH que realiza el PNUD desde 1990 fue elaborado inicialmente por un equipo liderado por el economista pakistaní Mahbub ul Haq (1995), llevando a la práctica ciertas críticas de Amartya Sen y Sudhir Anand, entre otros autores, a los conceptos más convencionales sobre desarrollo, que durante mucho tiempo fue concebido por organismos multilaterales principalmente como crecimiento económico. La definición de desarrollo humano supone un “proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuáles son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel decente de vida” (PNUD 1990). Para llevar a la práctica el concepto de desarrollo humano se construyó un indicador que condensa tres aspectos claves:

- a) Vida saludable, entendida como expectativa de vida al nacer.
- b) Educación, que comprende la media de años de escolaridad y años de instrucción esperados.
- c) Ingreso anual promedio por habitante, expresado en dólares bajo el método de paridad de poder de compra.

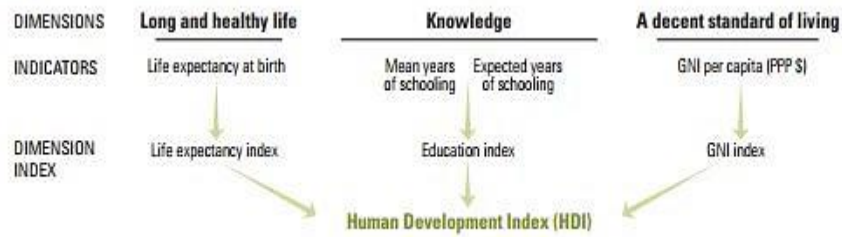
En el primer punto se considera que la expectativa de vida al nacer es relevante como indicador de vida saludable de una determinada comunidad, porque la probabilidad que las personas sobrevivan conforme avanza los años, se interpreta como consecuencia de adecuadas políticas de salud, alta cobertura de infraestructura de saneamiento y seguridad social y seguridad ciudadana, entre otros mecanismos de inclusión social. Por ejemplo, la mayoría de las naciones con IDH muy alto alcanza una expectativa de vida promedio mayor de 80 años, en estos casos la menor mortalidad es interpretada como mayor bienestar, en comparación con un territorio donde la población vive en promedio menos de 60 años, cifra que registran la mayoría de los países con un IDH muy bajo (UNDP 2020).

En cuanto al indicador de educación que se utiliza en el IDH, este ha sufrido variaciones desde la primera vez que se implementó el índice de desarrollo humano comenzando los años 90. Inicialmente el logro educativo estaba considerado como una combinación entre la tasa de analfabetismo y la tasa de matriculación en educación básica. En la medida que una buena parte de los países de altos ingresos han erradicado el analfabetismo y también han alcanzado una cobertura casi del 100 por ciento de la matrícula en educación básica, se ha buscado otros indicadores que permitan observar diferencias. En los informes a partir del año 2010 se considera el promedio de años de escolaridad que han alcanzado las personas mayores de edad, junto con la expectativa de años de escolaridad que el sistema educativo considera debe cumplir como mínimo. La educación es considerada una dimensión importante porque está demostrado que mayores años de escolaridad o instrucción tienen una correlación positiva con mejores ingresos (Heckman 2004; Yamada y Castro 2010), mayor expectativa de vida (Fogel 1994) y un sentido más amplio del ejercicio de la ciudadanía (Milligan, Moretti y Oreopoulos 2003).

Finalmente, la dimensión de un nivel decente de vida es complementada desde una perspectiva monetaria, porque un nivel adecuado de ingresos o productividad puede garantizar acceso a alimentación y servicios básicos para una vida digna. Inicialmente en los primeros cálculos de desarrollo humano el indicador usado fue PBI per cápita, es decir la producción total de un país dividida por el número de habitantes en términos de paridad de poder adquisitivo, que trata de minimizar las diferencias de costo de consumo o de variaciones de precios entre países. Sin embargo, el PIB ha sido muy cuestionado como indicador de bienestar (Sen 2000; Stiglitz 2003) o incluso de logro económico (Daly 2008). Por ello, a partir de los informes del año 2010 se cambió de indicador monetario del PIB por el ingreso nacional bruto por habitante en términos de paridad de poder de compra. El objetivo principal fue tener un mejor acercamiento a la realidad económica de los hogares evaluando los ingresos generados a partir del trabajo, la renta de la población y otros tipos de transferencias monetarias.

Ahora, para el cálculo final del índice de desarrollo humano, cada una de las tres dimensiones - salud, educación e ingresos – estadísticamente se normalizan y se ponderan frente a los valores mínimos y máximos históricos observados en los diferentes países, junto con el logro obtenido por el territorio analizado.

Gráfico 5
Dimensiones e indicadores del índice de desarrollo humano 2015



Fuente: UNDP <http://hdr.undp.org/>

Finalmente, en los reportes anuales que prepara el PNUD, de acuerdo con la ponderación de los indicadores mencionados, se divide a los países en cuatro grandes grupos o cuartiles: 1) “Desarrollo humano muy alto” para los países que obtienen un resultado mayor a 0.8; 2) “Desarrollo humano alto” a las naciones que tienen entre 0.7 y 0.799, 3); “Desarrollo humano medio” para los territorios entre 0.699 y 0.550; y 4) “Desarrollo humano bajo” todos aquellos países con menos de 0.550. En la edición del 2020 del IDH, que trabaja con datos del 2019, se analizaron 189 países de los cuales 66 se ubicaron en el grupo de “muy alto desarrollo humano”. El país que lideró este indicador fue Noruega seguido por Irlanda, Suiza, Hong Kong, Islandia, Alemania, Suecia, Australia, Holanda y Dinamarca (UNDP 2020). Mientras que en el otro extremo 33 países fueron calificados como de territorios de “bajo desarrollo humano”, de los cuales los diez últimos lugares fueron ocupados por Niger, República Centroafricana, Chad, Sudan del Sur, Burundi, Mali, Sierra Leona, Burkina Faso y Mozambique (UNDP 2020).

En el caso de América Latina, en el informe IDH de 2020, cinco países lograron ser considerados en el grupo de “muy alto desarrollo humano”, ocupando puestos en la segunda mitad del primer cuartil. Chile y Argentina consiguieron las mejores ubicaciones, compartieron una situación similar a Croacia o Qatar, en este mismo grupo, pero un poco más rezagos en el último tercio de la lista también se ubicaron Uruguay, Panamá y Costa Rica (UNDP 2020).

Sin embargo, el segmento donde se encuentra la mayoría de los países latinoamericanos es en el de “alto desarrollo humano”, que vendría a ser el segundo cuartil

de la clasificación general, en la primera mitad de este segmento encontramos Cuba, México, Perú, Colombia, Brasil y Ecuador. El grupo de naciones latinoamericanas en la segunda mitad de la tabla lo cierran, Paraguay, Bolivia y Venezuela, este último país por la crisis que atraviesa ha caído severamente en IDH en los últimos años (UNDP 2020). Un peldaño más abajo están los países latinos con “desarrollo humano medio”, donde encontramos a El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Honduras. Finalmente, el único país del Caribe que se encuentra calificado dentro de la categoría “desarrollo humano bajo” fue Haití (UNDP 2020).

Las mediaciones de IDH han tenido una serie de cuestionamiento desde que se publicaron los primeros informes. Una crítica ideológica a los planteamientos de desarrollo humano considera que detrás de estos fundamentos no hay sugerencias o recomendaciones de cambios transformadores profundos del sistema capitalista y para que lograr una mejora sustancial en los indicadores de bienestar se necesita alentar una política socialista más radical que proteja al ser humano y a la naturaleza (Lebowitz 2010).

Algunos cuestionamientos más técnicos consideran que el desarrollo humano no ha tenido la suficiente influencia en los gobiernos y en la cooperación internacional para mejorar la situación de los países con peores resultados bajo esta métrica. Otros consideran que el indicador es demasiado elemental y abogan por un indicador con mayor grado de complejidad como el Índice de Capital Humano que produce el Banco Mundial o el Índice de Progreso Social. Los índices recientemente mencionados utilizan decenas de indicadores y evalúan otros aspectos no contemplados en el IDH. Estas críticas no toman en cuenta el carácter de simplicidad que se destaca en el IDH. Además, se debe considerar que el IDH no un índice estático, el PNUD a lo largo de este tiempo ha incorporado progresivamente una serie de sugerencias metodológicas para ponderar los resultados finales y han añadido métricas adicionales para visualizar los resultados con ajustes por desigualdad, también ha considerado la desigualdad de género y la pobreza multidimensional (Anand y Sen 1997). Incluso en la versión del informe del 2020 cuenta con una aproximación a variables de cambio climático y de cuidado de la naturaleza en esta época de Antropoceno (UNDP 2020), permitiendo observar el IDH desde otra perspectiva.

El IDH se viene consolidando por alrededor de cuatro décadas e incluso algunos investigadores han buscado estimar el promedio de años anteriores a 1990 en algunos

territorios. Por la relativa facilidad con que se puede rastrear en el tiempo los indicadores que se emplean para ponderar el desarrollo humano, esta investigación considera pertinente profundizar en el IDH de Perú para evaluar sus logros de bienestar. En este punto vale señalar que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con sede en el Perú, ha desarrollado varios informes sobre la situación interna del país, mostrando resultados del avance de desarrollo humano a nivel subnacional. En la presente investigación se utilizarán principalmente esas estimaciones para dar cuenta de los logros de desarrollo social de Moquegua y para comparar la situación de esta región con otros territorios subnacionales. En el capítulo de explicación metodológica se brindarán detalles del índice nacional peruano.

5. Recursos naturales, instituciones y desarrollo humano

En este capítulo en primer lugar se plantearon algunas observaciones a las teorías sobre la maldición de los recursos naturales. Desde una perspectiva institucionalista se consideró una serie de trabajos que remarcan que la maldición no proviene de la explotación de los recursos naturales, sino del deficiente funcionamiento institucional. Es decir, si fallan las instituciones de gobierno se tendrá serios problemas de gobernanza tanto en la dinámica política como económica para construir una sociedad inclusiva, entendida como un estado al servicio de las grandes mayorías y no para el beneficio de una élite. Luego, se buscó describir que elementos concretos de la gobernanza de los recursos naturales pueden ser útiles para frenar o mitigar los resultados negativos de la extracción de materias primas. En la presente investigación se asume que, si bien son importantes algunos indicadores económicos, sociales y de transparencia de la información, lo principal de la gobernanza radica en cómo el gobierno y la sociedad civil reaccionan frente a los conflictos políticos y qué soluciones procuran construir para la convivencia en el mediano y largo plazo. Esto último porque varios autores han observado y destacado la importancia de los movimientos sociales o las instituciones no formales en los cambios institucionales y como el ejercicio de ciudadanía va moldeando la resolución de conflictos. Vale remarcar que solo con instituciones inclusivas se podrá lograr prosperidad para la mayoría de la población y consolidar el desarrollo humano. Precisamente, la presente investigación buscará relacionar

el funcionamiento institucional, en una zona subnacional donde predominan industrias extractivas con desarrollo humano, un tema poco observado y trabajado en América latina y en Perú en particular.

Una de las pocas regiones mineras latinoamericanas donde se han realizado estudios subnacionales que vinculan desarrollo humano con industrias extractivas es Antofagasta en Chile, que por cierto está considerada entre las regiones con mayor desarrollo humano de ese país después de la capital metropolitana de Santiago. En la región chilena de Antofagasta, que es una de las principales zonas productoras de cobre, se han identificado altos ingresos, reducción de pobreza, baja desigualdad y algunas mejoras en escolaridad y salud, especialmente desde la segunda mitad de los años 90 (Lardé, Chaparro y Parra 2008). Si bien los autores destacan varios logros socioeconómicos y de desarrollo humano también mencionan conflictos que han derivado en confrontación en comunidades y empresas mineras, aunque estos autores no profundizan en el tema político. Además, llaman la atención sobre la necesidad de mejorar el cuidado medioambiental y fortalecer los encadenamientos productivos. Una mirada un poco menos optimista sobre Antofagasta tiene Lagos y Blanco (2010), si bien destacan los términos de ingresos y producción en Antofagasta, consideran que no hay evidencia de mejoras sustantivas en calidad educativa y esperanza de vida en comparación con el promedio chileno. Asimismo, la percepción de calidad de vida de los habitantes de esta zona tiene resultados bajos por falta de áreas verdes, limpieza pública, consumo de alcohol, entre otros problemas urbanos (Lagos y Blanco 2010).

Otros territorios de un país emergente que ha documentado recientemente mejoras en el índice de desarrollo humano son las zonas mineras de Kalimantan en Indonesia (Hilmawam y Amalia 2019). Un estudio evaluó los resultados obtenidos en Kalimantan luego de aplicada una política de descentralización fiscal. En estas zonas, que producen principalmente carbón mineral, se encontró una correlación positiva entre mayor producción minera y una moderada mejora del índice de desarrollo humano.

Estas últimas investigaciones tienen un enfoque económico, dejando pendiente el análisis sociopolítico, en el caso de la presente investigación tomando en cuenta la experiencia de los trabajos recientemente citados que contrastan logros de desarrollo humano e indicadores complementarios para cuestionar las teorías de la maldición de los

recursos naturales en territorios subnacionales, profundizaremos en un caso subnacional de Perú mostrando comparativamente sus indicadores de bienestar, basado en el IDH, para luego buscar socio-históricamente una explicación de los cambios en el tiempo, enfatizando un análisis de política institucional no formal en la región de Moquegua. Los detalles de la metodología comparativa y la importancia de la historia de las últimas décadas serán detallados en el siguiente capítulo.

Capítulo segundo

Metodología

La presente investigación parte de un planteamiento cercano al racionalismo crítico de Popper (1963) y su explicación sobre la producción de conocimiento. Este trabajo se inspira en el principio del falsacionismo a través del cual se sostiene que, si alguien demuestra la aplicación de una mejor teoría o una respuesta diferente para dilucidar una hipótesis, entonces la vieja teoría debería entrar en un paulatino proceso de descarte tras ser refutada por una serie de contraejemplos expresados de forma clara y precisa. En este caso la expresión popular “la excepción confirma la regla”, tiene un sentido contrario: la excepción muestra que las cosas no funcionan o se explican cómo se previeron y se necesita un esclarecimiento del tema investigado. En ese sentido este trabajo pretende contribuir a la discusión sobre las teorías de la maldición de los recursos, desde una perspectiva subnacional, sometiéndola a prueba con el caso de estudio de la región peruana de Moquegua.

Metodológicamente se adopta un enfoque que integra una combinación de elementos cuantitativos descriptivos y aspectos cualitativos para el análisis interpretativo de los resultados obtenidos tras el levantamiento de la evidencia y su respectiva sistematización. Vale recordar que en las últimas décadas en la mayoría de las disciplinas de las ciencias sociales han destacado investigaciones que privilegiaron el desarrollo de estudios que combinaron diferentes técnicas o adaptaron metodologías originalmente provenientes de otros campos disciplinares. Estos ejercicios permiten realizar observaciones desde otros ángulos o perspectivas y logran agudizar el análisis de datos. En la práctica, de eso trata la investigación académica: proponer, de forma organizada y profunda, explicaciones que antes no fueron realizadas por falta de las herramientas o rigurosidad en la aproximación al objeto de estudio.

En la presente investigación se empleará técnicas mixtas de nivel múltiple (Giraudy, Moncada y Snyder 2021), en un primer momento con revisión bibliográfica se examinarán

una serie de políticas o decisiones nacionales que habrían influenciado en el territorio subnacional en el que se centra la investigación (top-down), luego, con revisión bibliográfica y entrevistas semiestructuradas, centraremos la investigación en el estudio de caso de Moquegua buscando las características de su identidad política a través de resultados electores y sus relación con movimientos sociales que desafiaron decisiones nacionales (bottom-up), finalmente para comprobar la efectividad de las políticas locales se mostrarán comparativamente resultados cuantitativos subnacionales de indicadores de bienestar, vinculados al Índice de Desarrollo Humano (IDH), procesados técnicas inspiradas en el método de control sintético.

En primer lugar, cualitativamente se apelará a la investigación bibliográfica a través de fuentes secundarias sobre la vinculación entre industrias extractivas, instituciones y desarrollo social en el Perú con una aproximación histórica y contemporánea. Además, de las investigaciones publicadas en Perú y otros países, se incluirán artículos de revistas internacionales indexadas. Los artículos de las revistas académicas o científicas se han consolidado en las últimas décadas como los principales y más rápidos instrumentos de divulgación de resultados de investigaciones y en la actualidad tienen un espacio preferencial para el debate especializado. Se priorizarán la búsqueda de trabajos que tengan un enfoque político y socioeconómico sobre las industrias extractivas y su relación con la institucionalidad y el desarrollo social. Esta sección será un capítulo contextual para ubicarnos en los antecedentes y el presente del país, con énfasis en aspectos mineros y sociales. Con la información recopilada se buscará profundizar básicamente en aproximarnos a las características sociopolíticas del Perú con énfasis en la influencia y gravitación de la minería en el contexto del país. Asimismo, se remarcarán importantes hechos y decisiones políticas nacionales de las últimas décadas que tuvieron influencia en un nivel subnacional.

En segundo lugar, con revisión bibliográfica y entrevistas semiestructuradas a una serie de líderes sociales, políticos, académicos y administrativos de la región se buscará explicar históricamente cómo se ha forjado en Moquegua, de las últimas décadas, una institucionalidad política subnacional con características particulares en su élite. Sobre estos aspectos referido a la institucionalidad moqueguana, resulta necesario evaluar cuáles son los principales rasgos de su funcionamiento institucional local. Para ello, buscamos

responder básicamente las siguientes preguntas: ¿Cómo se han producido y resuelto, en años recientes, las protestas sociales en Moquegua?, ¿qué características generales poseen las autoridades y la élite política Moquegua?, ¿cuál ha sido la identidad política y su relación con movimientos sociales de las principales autoridades electas?

Finalmente, cuantitativamente se revisarán comparativamente una serie de datos sobre la evolución socioeconómica, resultados de encuestas sobre condiciones de vida en los hogares peruanos y el índice compuesto de desarrollo humano (IDH). Como se adelantó en el marco teórico, una de las cuestiones centrales del estudio es encontrar en el largo plazo una explicación del funcionamiento institucional de la región Moquegua. La evolución longitudinal de los indicadores vinculados al desarrollo humano será uno de los elementos fundamentales para dar cuenta de un posible funcionamiento institucional inclusivo. Se busca verificar la mejora de ciertas condiciones de bienestar de Moquegua en el largo plazo comparativamente, frente a territorios similares, en aspectos esenciales de salud, educación e ingresos. El objetivo es construir una línea base se buscarán datos desde los años 60 para esbozar los antecedentes de la región que estamos estudiando antes del desarrollo minero a gran escala. Luego, se procesará información de las décadas de los 70, 80, 90, hasta llegar a los años recientes. De esta forma se podrá observar la evolución de la región tras el inicio de la explotación mega-minera hasta la actualidad.

Por último, con toda la información procesada los indicadores relacionados con el IDH serán relacionados y discutidos con la explicación sociohistórica desde la segunda mitad del siglo XX hasta aproximadamente alrededor de 2018, con incidencia en resultados electorales y la relación de las élites políticas locales con movimientos sociales. Cabe remarcar que el marco teórico del presente trabajo sostiene que los buenos resultados educativos, salud e ingresos puede ser relacionado con un funcionamiento institucional que podría ser inclusivo.

A continuación, se destacarán algunas características importantes de las variables que analizaremos como parte de los tres puntos anteriormente detallados y que servirán de base para desarrollar los siguientes capítulos de la presente investigación, especialmente el capítulo 5 sobre el desarrollo humano en Moquegua.

1. Desarrollo humano subnacional

Nuestra principal variable para explicar la calidad de vida de Moquegua es el Índice de Desarrollo Humano –IDH- y el objetivo central del estudio es determinar cómo influyó la institucionalidad regional. La intención de los creadores del IDH fue construir un mejor referente de desarrollo, un poco más complejo que solo el crecimiento económico y que a la vez fuera relativamente sencillo de elaborar ponderando variables básicas de salud, educación y economía. Como se ha esbozado en el capítulo anterior, el desarrollo humano es un índice multidimensional, el cual implica que se analizarán obligatoriamente las siguientes variables:

- a) Vida saludable, entendida principalmente como esperanza de vida.
- b) Educación, comprendida como logros de escolaridad.
- c) Ingresos monetarios por habitante.

A diferencia de la medición internacional de desarrollo humano que, en los últimos años, trabaja con las mismas variables y solo han ocurrido leves modificaciones, sobre todo en las ponderaciones y formas procedimentales de hacer los cálculos, las oficinas nacionales del PNUD presentan adaptaciones al contexto de cada país en el que se realiza la estimación según la disponibilidad de la información a nivel subnacional, aunque se trata de aproximarse a los tres dimensiones centrales del IDH internacional. En el caso peruano, se han realizado ejercicios de medición interna del desarrollo humano los años 1997, 2002, 2006, 2009 y 2013. Sin embargo, como se advirtió, se debe tener en cuenta que en las mediciones nacionales no se consideran las mismas variables, principalmente por la dificultad de encontrar algunos datos a nivel local: distrital y provincial.

En el caso peruano, la unidad política más pequeña es el distrito. Comenzando el siglo XXI el país tenía 1834 distritos, cada uno de ellos gobernado por un alcalde distrital. En el siguiente nivel, los distritos son agrupados de acuerdo con su continuidad territorial en una provincia; el Perú cuenta con 195 provincias, gobernadas por un alcalde provincial. Finalmente, las provincias terminan formando parte de alguna de las 25 regiones que posee el país, que son presididas por un gobernador. En el caso peruano, en cada una de las mediciones de IDH se ha trabajado en cada uno de los niveles descritos. La presente investigación trabajará con los datos de las últimas dos mediciones.

Para el Perú, la medición local del desarrollo humano del 2009 trabajó con los siguientes indicadores:

- a) La salud expresada por la esperanza de vida al nacer actualizada a nivel subnacional de acuerdo con la intensidad de la mortalidad, para el cual se hizo un cálculo principalmente en base a la tasa de mortalidad infantil.
- b) En el caso de la educación se tomó en cuenta el analfabetismo de personas mayores de 15 años junto con la tasa de matrícula de educación primaria y secundaria de la población entre 5 y 18 años.
- c) Finalmente, para el indicador monetario se tomó el promedio del ingreso ajustado por la proporción del gasto por habitante de la encuesta nacional de hogares del INEI.

Posteriormente para el informe de desarrollo humano del 2013 la oficina peruana del PNUD realizó ajustes metodológicos en la elaboración de su índice. El principal cambio ocurrió en la dimensión educativa, dejando de utilizar la tasa de analfabetismo y la tasa de matrícula en educación primaria. Estos cambios obedecen a los avances en la alfabetización y la ampliación de la cobertura de la educación primaria que complican la diferenciación subnacional, porque en muchos casos las diferencias son mínimas. Esta vez se utilizó una combinación de la población de 18 años con educación secundaria completa junto con los años promedio de educación de la población mayor de 25 años. De esta manera, al trabajar con variables que presentan mayores diferencias en logros educativos, la determinante de los ingresos reduce su impacto en la ponderación final del desarrollo humano. Si bien las mediciones publicadas el 2009 y 2013 no son estrictamente comparables es útil mencionar las dos mediciones para evidenciar la situación de Moquegua en comparación con otras regiones con datos del 2009 y luego revisar los datos del 2013 con la variable educativa ajustada.

2. Esperanza de vida y analfabetismo

Como se mencionó anteriormente, la oficina nacional del PNUD solo ha procesado datos del IDH desde la segunda mitad de los 90 hasta el año 2013. Por lo tanto, es necesario

recurrir a otros indicadores de desarrollo social que puedan ayudar a complementar las diferentes dimensiones del desarrollo humano con perspectiva histórica o, si no, contrastar información con otros datos.

Por ejemplo, relacionado con el tema de la importancia de la salud, vale señalar que Acemoglu, Robinson y Johnson (2001) consideraron que un buen indicador para analizar la dinámica institucional durante la formación histórica de las colonias fue las defunciones de los colonos y corroboraron que un menor índice de mortalidad implicaba mayor producción por habitante. Así llegaron a la conclusión que los lugares con pésimo funcionamiento institucional tenían un gran número de muertes, mientras que las bases para un mejor sistema institucional se desarrollaron en lugares con mejores condiciones para una vida saludable. La evolución de este tipo de indicadores no corresponde a esporádicos cambios, sino que responde a variaciones estructurales positivas cuyos resultados se evidencian en el mediano o largo plazo.

Asimismo, Dell (2011) en su estudio sobre la persistencia de los efectos de la mita minera en Perú, entre otros indicadores, exploró la talla promedio de los habitantes de las comunidades que se ubican en los territorios que en el pasado contribuyeron con trabajadores a la producción minera colonial y los comparó con territorios vecinos que no contribuyeron al trabajo minero. Entre sus hallazgos comprobó que los descendientes de las comunidades que no fueron obligadas a trabajar en minas poseen una talla promedio superior a las que sí trabajaron en minas en la época colonial. Este es un caso extremo en el que se demuestra los impactos negativos de las instituciones extractivas y su constancia en el tiempo.

En el caso del presente estudio, la información histórica que se pueda rastrear desde décadas anteriores al inicio de la minería a gran escala la podemos obtener a partir de los diferentes censos nacionales. Por ejemplo, se hará un énfasis especial en estudiar a largo plazo la esperanza de vida al nacer y la tasa de analfabetismo.

La evolución de la esperanza de vida al nacer se puede rastrear a través del promedio de años de vida que tienen las personas que radican en el territorio que estamos investigando. Vale reiterar que una vida saludable suele convertirse en una vida longeva. Así tenemos que las condiciones de vida a mediados del siglo XX conducían a que el

promedio mundial de esperanza de vida fuese de alrededor de 50 años, mientras que para el año 2015 superó los 70 años.

En el caso del analfabetismo, que expresa la carencia de capacidades básicas para leer y escribir, fue en décadas pasadas un buen indicador para diferenciar a sociedades con ciudadanos capaces de leer y escribir de aquellas sociedades que simplemente abandonaron a sus ciudadanos al desarrollo de capacidades cognitivas mínimas, al desconocimiento o ignorancia de la cultura letrada. Si bien en la actualidad es reducida la población con estas características, en América Latina la mayoría de los casos corresponde a personas de edad avanzada en zonas rurales. Sin embargo, vale la pena revisar cuál fue la evolución a través del tiempo de la proporción de personas con estas características.

En síntesis, a la serie de IDH de las últimas dos décadas se sumará una perspectiva más histórica a partir de la esperanza de vida al nacer y la tasa de analfabetismo, con el objetivo de construir series más extensas en el tiempo. En la medida de lo posible se buscará elaborar la serie desde el momento que llegaron las industrias extractivas para comparar el antes y el después de ese momento. Posteriormente, se reforzará la interpretación de los resultados recurriendo a otros indicadores complementarios de salud y educación obtenidos por la región de estudio en años más recientes y que detallamos a continuación.

2.1. Otros indicadores complementarios del sector salud y educación

Otros datos que se van a revisar para reafirmar las condiciones de salud pertenecen a la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar –ENDES–, (INEI 2013b). De estos estudios, realizados en los últimos años, se incide en indicadores, como el peso al nacer y la desnutrición infantil, que cada vez cobran más relevancia en los estudios de socio-salud: la condición materno-infantil o la primera infancia (Heckman 2004), que tienen mayor atención por los efectos que pueden provocar en futuras generaciones. Recordemos que la estatura de los niños y de las personas en general es producto de un efecto acumulado en el tiempo de alimentación, salud, ingresos y educación, entre otras variables (Fogel 2001, 1994). Es tal la importancia de estos temas en la primera infancia que en la actualidad la mayoría de nuevas políticas sociales del Perú trata de orientarse a este sector específico de la población, que en el pasado generalmente pasó hasta desapercibido para los políticos y la burocracia estatal.

También se ha considerado trabajar el caso de la educación con los resultados de la evaluación censal de estudiantes e información sobre la inversión educativa. La evaluación censal es la medición estandarizada, que se realiza en todos los colegios del país, a los estudiantes de segundo año de primaria, sobre los conocimientos de comprensión lectora y razonamiento matemático. Esta evaluación se ha venido realizando de forma sistemática todos los años desde el 2007 y los resultados se pueden explorar a nivel regional. Este tipo de evaluación se ha extendido a partir del año 2015 a estudiantes de segundo de secundaria, pero todavía no se tiene una serie continua de resultados que puedan mostrar una tendencia de largo plazo. Además, revisaremos cifras disponibles del Ministerio de Educación sobre la situación de los establecimientos educativos. No resulta extraño que las regiones con peores resultados educativos también sean regiones con serios problemas de pobreza y pésima infraestructura educativa. Mientras tanto, las zonas con mayor nivel de desarrollo humano y bienestar están vinculadas a mejores logros educativos.

3. Producción e ingresos regionales

El organismo encargado de realizar la contabilidad del Producto Bruto Interno – PBI- es el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú –INEI. Cabe señalar que esta institución hace un seguimiento mensual de la evolución económica a través del método de la producción y también evalúa el índice de precios. El PBI, que en otros países latinoamericanos se conoce también como Producto Interno Bruto –PIB-, fue propuesto inicialmente en los años 30 por el economista de origen ruso, radicado en Estados Unidos, Kuznets (1941). Se trata de uno de los indicadores estrellas de la macroeconomía que intenta capturar el funcionamiento de la totalidad de una economía midiendo el total de la producción monetaria de los diferentes sectores que componen una economía a través de la suma del gasto o consumo público y privado, inversiones o formación de capital, más las exportaciones y menos las importaciones.

Si bien desde el surgimiento del indicador se advirtió que crecimiento del PBI no significa exactamente bienestar social, en las últimas décadas se criticó que muchos análisis económicos de los organismos multilaterales, especialmente anteriores a los 2000, estuvieron demasiado centrados en evaluar el crecimiento de la producción y que se descuidaron otras variables importantes de índole social o microeconómicas (Stiglitz 2003).

Los economistas ecológicos también han desarrollado también han desarrollado importantes críticas al valor subjetivo del aspecto monetario, mientras que los valores físicos de la naturaleza tendrían un componente más material (Daly 2008). Pero a pesar de las críticas el PBI sigue siendo un buen termómetro para hacer diagnósticos sobre la contabilidad monetaria de un territorio determinado, especialmente desde la perspectiva per cápita.

En el Perú desde el año 2013 se ha producido información pública del PBI nacional a través de una serie que se origina en los años 50, la misma que se actualiza anualmente. Sin embargo, esa información no ha sido segregada a nivel regional. A pesar de ello, el INEI a comienzos del siglo XXI publicó información del PBI departamental o regional desde inicios de los años 70 hasta mediados de los 90 para todas las regiones del país.

Ahora se debe tomar en cuenta que en las series de producción regional o departamental que presenta el INEI después de mediados de los 90 dejó de utilizar la denominación PBI y comenzó a exponer los avances económicos subnacionales desde la perspectiva del Valor Agregado Bruto -VAB-. En la explicación metodológica el INEI indica que en el cálculo del VAB es parte del PBI, pero no se considera derechos de importación (DM) ni impuestos (Ip).

$$\text{PBI} = \sum \text{VAB} + \text{DM} + \text{Ip}$$

Por este motivo resulta un poco complejo juntar monetariamente las dos series. Además, cada cierto tiempo realiza ajustes en la ponderación del peso que tienen los diferentes sectores productivos en la economía nacional y cambia los años base. Ante esta situación, en el desarrollo del quinto capítulo, se mostrarán series recortadas correspondientes a cada uno de los años base trabajados y diferenciadas de PIB y VAB según la época que corresponda.

Por último, a pesar de que las series no son estrictamente comparables se buscará normalizar las series de PIB y VAB en un solo gráfico sin utilizar el componente monetario, simplemente con la intención de evidenciar las fluctuaciones de la producción a través de un año base convertido en 100, se pretende obtener una sola serie de más de cuarenta años. Este ejercicio facilitará realizar una comparación en el largo plazo, sobre

cómo ha evolucionado el comportamiento de producción regional desde 1970 hasta años recientes. Además, se podría introducir un componente per cápita para un análisis más preciso.

3.1. Ingresos y pobreza monetaria

La pobreza monetaria ayudará a comprender mejor la dimensión del ingreso real y el consumo de los hogares peruanos. Los datos por región tanto de ingresos y pobreza monetaria tienen continuidad desde el 2007. Si bien desde el 2001 se puede encontrar información regional los ajustes metodológicos que se han venido realizando impiden comparar ambos periodos. En las siguientes líneas explicaremos la metodología peruana de medición de la pobreza monetaria por gasto o consumo que se presenta anualmente en el país.

En el Perú las cifras oficiales de pobreza monetaria se presentan anualmente el INEI desde 1997 a partir de los datos que se obtienen de la Encuesta Nacional de Hogares. En 1997 se definió la línea de pobreza en base a los resultados del censo de población y vivienda de 1993, época en la cual el 65% de la población nacional pertenecía a zonas urbanas y el 35% al área rural.

Los datos a partir del año 2001 no son estrictamente comparables con la información del periodo 1997-2000 porque se amplió la muestra para comenzar a brindar información departamental o regional. Se pasó de encuestar a menos de 4 mil hogares en el último trimestre del año a cerca de 19 mil hogares a lo largo del año. A partir del año 2001 recién se cuenta con información por cada una de las regiones políticas que conforman el país. Las cifras que se trabajaron en los 90 y en años anteriores, salvo el caso particular de Lima Metropolitana, solo presentaban datos nacionales subdivididos por regiones geográficas (costa, sierra, selva) o por población urbana o rural.

Nuevamente el año 2007 se actualizó el marco muestral en base al censo del 2005, aunque se mantuvo la proporción urbano/rural del censo de 1993. Posteriormente, luego de conocerse los resultados del censo de 2007, se consideró que el 72% de la población reside en zonas urbanas y 28% en zonas rurales. En base a las proyecciones de población del último censo se han actualizados los datos poblacionales.

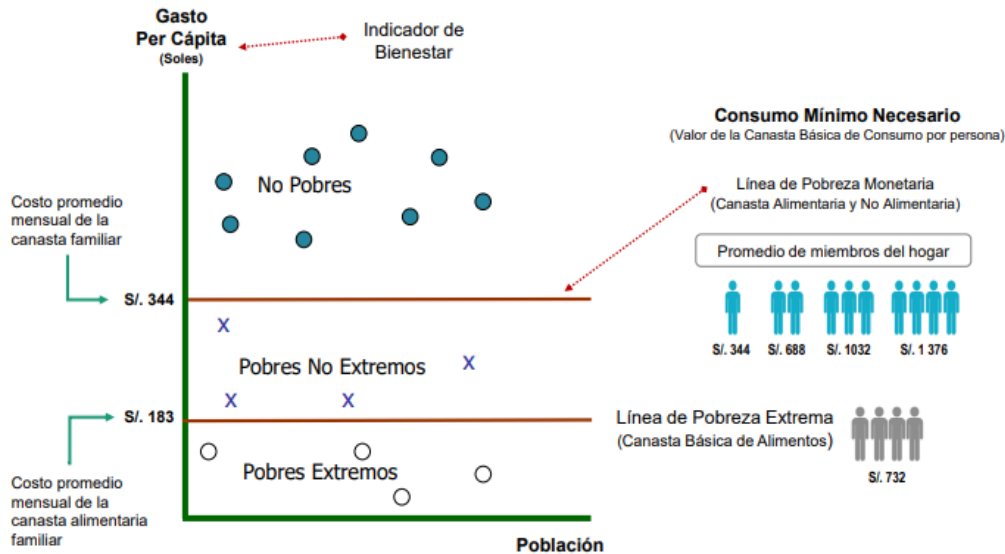
Otro aspecto que ha sufrido variación corresponde a que en 1997 la canasta de alimentos estaba conformada por un grupo de 52 productos que se consumían dentro y

fuera del hogar. Esta información se actualizó, con datos de 2010, considerando una variedad de 650 diferentes productos, según las diferentes regiones geográficas, cuartiles de ingreso y lugares de consumo. De este total se eligió los 110 productos más consumidos por la población de referencia que está alrededor del percentil 30 del gasto. En cuanto al componente del gasto no alimentario compuesto por bienes y servicios que requiere una persona para vivir, se le añadió a partir de la información del 2010 la categoría bienes duraderos, conformada principalmente por electrodomésticos que contribuyen a mejorar la calidad de vida en el hogar.

También a partir de la información del 2010 la muestra se amplió de 19 mil a 27 mil hogares. Asimismo, en los últimos años también se actualizó el requerimiento calórico en base al peso, talla y actividad física del poblador promedio peruano, que determinó el Centro Nacional de Alimentación y Nutrición 2009-2010. Actualmente, el valor de los productos se estima a partir de medianas, antes que precios promedios y se actualizan de acuerdo con las fluctuaciones que registra el índice de precios al consumidor de forma diferenciada para ocho subgrupos de ciudades.

Con toda la data que recoge en la Encuesta Nacional de Hogares se estima cuáles son los ingresos promedios de los hogares, el gasto o consumo que realizan y se establece el costo monetario de la canasta básica de alimentos que cubren las calorías esenciales para vivir junto con el costo de los servicios y bienes elementales. Son consideradas personas en situación de pobreza aquellos hogares cuyo per cápita gasto no cubre el conjunto de alimentos, servicios y bienes mínimos que requiere un hogar. Además, son considerados pobres extremos aquellos hogares cuyo gasto per cápita no alcanza ni siquiera para cubrir la canasta básica de alimentos.

Gráfico 6
Metodología de la medición de la pobreza monetaria Perú 2018



Nota: La línea de la pobreza promedio de Perú de 2018 fue aproximadamente de \$3.3 dólares diarios por persona y la línea de la pobreza extrema a \$1.8 dólares diarios por persona. Según las zonas geográficas varían los montos para las estimaciones teniendo en cuenta el costo de vida en la costa, sierra, selva y la condiciones urbano/rural. Lima Metropolitana y Callao es tratada como un área especial por la cantidad de población y por tener el costo más alto de vida del país.

Fuente: INEI.

4. Método comparativo

En este capítulo se ha señalado en varias ocasiones que el análisis de los datos se realizará de forma comparada. Sin embargo, hasta ahora no se ha especificado cómo se procederá a realizar las comparaciones. En el presente acápite explicaremos cómo pretendemos comparar los datos. La defensa de los métodos e instrumentos comparativos tiene una extensa argumentación a su favor en las ciencias sociales. Incluso, en el caso de la ciencia política se ha convertido en una de sus especialidades.¹⁶ En esta ocasión no se pretende hacer un estado del arte de esta perspectiva de investigación, pero sí resaltar algunas características relevantes de por qué es importante evaluar un caso de estudio frente a otras unidades.

¹⁶ En las ciencias políticas existen una gran oferta de programas de postgrado de especialización en política comparada, cuyo énfasis no radica en temáticas teóricas particulares o específicas sino en el desarrollo de instrumentos y herramientas metodológicas para realizar diferentes tipos de comparaciones.

El método comparado acepta la combinación de herramientas cuantitativas y cualitativas para comprender mejor los fenómenos sociales. Comparar diferencias y semejanzas ayuda a encontrar y argumentar causalidades que serían difíciles de concluir con la investigación de un solo caso de estudio. En el caso de estudiar la efectividad de una determinada política pública resulta indispensable comparar sus efectos con otros lugares donde no se ha aplicado la mencionada política o donde también se ha aplicado, pero se ha conseguido logros diferentes. Los métodos comparados no están reñidos con el análisis histórico de datos. Más bien en los últimos años se ha consolidado una tendencia muy importante de estudios políticos históricos comparativos desde una perspectiva institucional.

En el caso específico del estudio de Moquegua se decidió comparar este territorio con otras regiones de similares condiciones de desarrollo, porque más que evidenciar las diferencias con otras zonas atrasadas del país se pretende incidir en ubicar pequeños aspectos que terminaron siendo significativos con regiones que en décadas pasadas no tuvieron grandes diferencias en indicadores de desarrollo. Además, habría que considerar que en el caso de comparar regiones con una gran brecha de desarrollo socioeconómico es probable que se observen mejores avances en el territorio rezagado.

Por ejemplo, una vez que se toma la decisión política de reducir la pobreza como uno de los objetivos centrales de un gobierno, en teoría es más sencillo reducir la pobreza en regiones con tasas altas de pobreza aplicando una serie de políticas focalizadas y mientras se va reduciendo el porcentaje de la población en condición de pobreza y se va llegando al núcleo duro de pobres, continuar reduciendo la tasa de pobreza, al mismo ritmo que los primeros años, se vuelve una tarea más compleja. Otro ejemplo podría ser que en una época de bonanza económica las zonas más atrasadas pueden presentar tasas de crecimiento de la producción más alta que el promedio del país o que las regiones mejor consolidadas, pero a pesar del diferente ritmo de crecimiento, todavía persiste una gran brecha entre zonas pobres y ricas. Por las razones expuestas se ha decidido comparar Moquegua con regiones con similares condiciones de desarrollo.

Debemos tomar en cuenta que comparar Moquegua con otras regiones del país es un poco complicado porque la gran mayoría no cumple con similares características productivas y demográficas. Es un caso bastante particular dentro del territorio peruano con

un interesante desarrollo de industria básica, minero, portuario y, en menor medida, aunque sin dejar de ser aspectos relevantes, especialmente en el empleo, también encontramos los sectores pesqueros y agropecuarios. Quizá el desarrollo de Moquegua se podría comparar con Tacna, pero la región vecina, por estar en el límite con Chile, posee una intensa actividad de servicios turísticos-comerciales que no se presentan en nuestra región de estudio. Además, Tacna carece de puerto y actividad pesquera relevante. Quizá Moquegua se podría comparar con Arequipa, pero es una región que sextuplica la dimensión poblacional de Moquegua. La capital de Arequipa es la segunda ciudad más poblada del Perú e históricamente ha sido una especie de ciudad de referencia para el sur peruano, lo que implica una serie de características que no son similares en Moquegua. Otra región comparable con Moquegua sería Ica, al sur de Lima, pero Moquegua no posee las grandes empresas agroindustriales que se han instalado por esos lares desde mediados de los años 90. Tampoco sería conveniente comparar a Moquegua con el promedio del país porque incluye territorios amazónicos y varias regiones de sierra sin acceso a zonas costeras. Por todas estas razones la solución más idónea que se encontró fue la de crear un grupo de control sintético para comparar Moquegua con el promedio ponderado de una rigurosa selección de regiones con industria extractiva, verificando indicador por indicador con quienes fue similar en el pasado. Los detalles del método de control sintético los desarrollaremos a continuación.

4.1. Comparación con control sintético

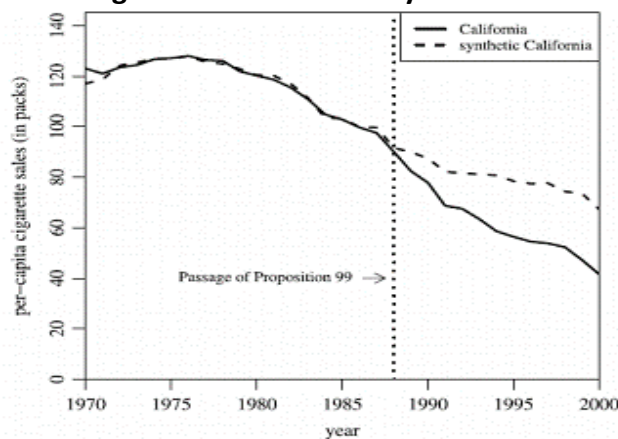
Como se advirtió, la evaluación de los indicadores de desarrollo de Moquegua se realizará bajo la inspiración del método cuasi-experimental de control sintético. Este método tiene como objetivo resolver la falta del contrafactual o grupo de control para comparar los logros de un territorio frente a otro de idénticas características. No existe otra Moquegua exactamente igual para hacer la comparación. La construcción del control sintético tiene que ver con la construcción de una combinación ponderada de unidades utilizadas como controles, contra la cual la unidad de tratamiento se compara. Esta comparación se usa para estimar qué habría ocurrido con la unidad de tratamiento si no recibía el mismo tratamiento institucional. De esta manera, al usar el método de inducción de diferencias de Mill (Abadie, Diamond y Hainmuller 2014), uno puede obtener el efecto de las políticas llevadas a cabo por la administración subnacional moqueguana o que

resultados se produjeron después de algunas disposiciones nacionales y concluir si fueron apropiadas o no.

Como antecedentes vale mencionar que, si bien existieron algunos ejercicios previos, el método de control sintético se ha venido trabajando con especial énfasis en estudios de ciencias políticas desde comienzos del siglo XXI bajo el liderazgo de Alberto Abadie. Por ejemplo, en el caso de España uno de los primeros trabajos con esta metodología comparó el crecimiento económico del País Vasco frente a un conjunto de otras comunidades españolas que no fueron afectadas directamente por ETA y que tenían similares características de desarrollo, con el objetivo de demostrar los costos de la violencia política (Abadie y Gardezabal 2003). También a modo de ejemplo se ha comparado sintéticamente los costos de la reunificación alemana, en términos de PBI per cápita. Para ello, se construyó un control sintético escogiendo a cinco países miembros de la OECD que tenían características similares a Alemania occidental antes de la reunificación (Abadie, Diamond y Hainmuller 2014).

Otro trabajo importante liderado por Abadie consistió en comparar los efectos de la ley californiana de control de tabaco frente a un grupo de estados norteamericanos que aún no incorporaban normas antitabaco (Abadie, Diamond y Hainmuller 2010). Los efectos de la aplicación de las normas antitabaco en California a finales de los 80 se muestran en el siguiente gráfico.

Gráfico 7
Venta de cigarrillos en California y California sintética



Fuente: Abadie, Diamond y Hainmuller (2010)

En el caso de evaluar el efecto del funcionamiento de Moquegua lo ideal sería comparar lo que ocurrió en un conjunto de otras regiones peruanas donde la minería también cumple un rol importante junto con actividad portuaria y pesquera. Ese grupo será el contrafactual o grupo control frente al cual se analizarán los resultados de Moquegua. En el presente contexto se usará información de otras regiones que poseen algunas características parecidas a Moquegua, las mismas que serán combinadas para obtener un Moquegua contrafactual, llamado control sintético, contra el cual comparar la Moquegua original.

En el caso hipotético que hemos planteado observamos que Perú dispone de un conjunto de regiones costeras donde la minería cumple un rol importante. Por lo tanto, se debe escoger una combinación de regiones donde, además de tener un sistema productivo similar, también sean parecidas en algunas características económicas y sociales para construir el control sintético o contrafactual. Luego, se escogerá algún hecho político de relevancia a partir del cual se intuye que nuestro caso de estudio comenzó a variar producto de la aplicación de la política elegida. El resultado del contrafactual indicará si la política estudiada cambió positiva o negativamente la situación de nuestra región de estudio.

Por ejemplo, para evaluar el desarrollo productivo de Moquegua se podría construir un contrafactual con una combinación de Ica y Arequipa, ambas con logros económicos y sociales similares a Moquegua. A las dos regiones mencionadas para el contrafactual se podría agregar Lima Metropolitana y Callao, estas últimas provincias son prácticamente metrópolis donde no existe minería metálica a gran escala, pero sí tienen presencia de refinerías de metales y por el puerto de Callao se exporta casi la totalidad de minerales que se producen en la sierra central. Quizás algún lector considere como un despropósito comparar una pequeña región de menos de 200,000 habitantes con una megápolis de más de 10 millones de habitantes, pero se debe recordar que los ingresos por habitante de Moquegua son muy parecidos a los de la capital peruana y que las otras regiones del país están bastante por debajo de este promedio. Entonces, dependiendo de la variable que se decida comparar la selección de los territorios pueden cambiar o ajustarse para hacer más preciso el análisis.

En el caso específico de la construcción de un contrafactual para Moquegua se excluyeron algunas zonas de la costa peruana por las siguientes razones:

a) En el norte del país no se trabajará con la región Tumbes porque no cuenta con actividad portuaria y la dinámica de frontera comercial-turística brinda otras características a su economía. Pero la principal razón es que Tumbes carece de actividad minera a gran escala. También quedaron fuera Lambayeque y Piura al no poseer actividad de minería metálica a gran escala.

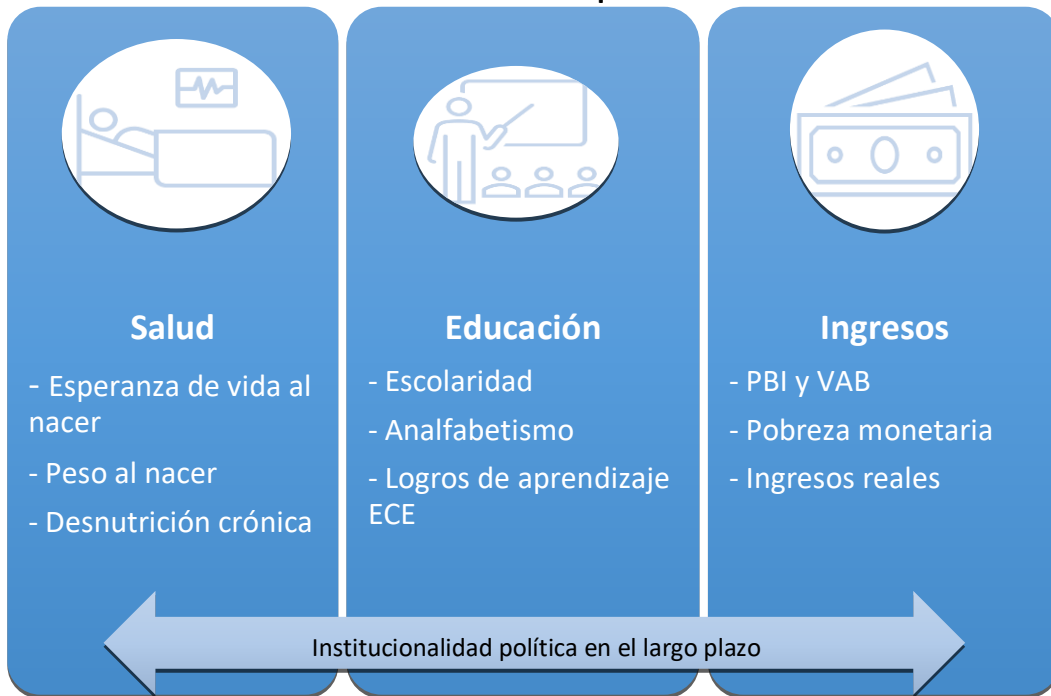
b) También se excluye Lima “provincias” o la Región Lima. Con este término en Perú se separa a las provincias que se ubican alrededor de Lima Metropolitana y que antiguamente conformaban en conjunto el departamento de Lima, pero que, progresivamente a lo largo de las últimas décadas, fueron adquirieron una autonomía diferente a la capital y al primer puerto del país. Lima “provincias” fue excluida del grupo control porque posee indicadores de desarrollo rezagados en comparación con Moquegua. Por la misma razón, débiles logros sociales, quedó fuera Ancash, que se ubica al norte de la Región Lima.

En la actualidad las regiones más parecidas a Moquegua por sus indicadores de desarrollo son Arequipa, Ica, La Libertad, Tacna y Lima Metropolitana con Callao. Ahora, dependiendo del indicador que se elija puede cambiar la configuración de contrafactual, con el objetivo de neutraliza ciertos efectos particulares que observamos en cada caso. En este conjunto de regiones encontramos una tradición histórica que incluye algunos de los drivers económicos de Moquegua: minería, producción industrial, refinería de metales, desarrollo portuario y/o pesquero que en promedio se aproximan más a las características del territorio estudiado.

5. Lo que viene

¿Qué indicadores se busca estudiar con este método comparativo? Si la importancia de las instituciones en Moquegua fue relevante en determinados momentos, que anteriormente han sido indicados, esas decisiones políticas nos mostrarán mejores logros económicos y/o sociales frente a la Moquegua sintética. Para ello, procederemos a comparar las variables vinculadas a este índice en salud, educación e ingresos que se han detallado previamente y se resumen en el siguiente gráfico. El objetivo es tratar de determinar las diferencias y similitudes de nuestro grupo control frente a los resultados de Moquegua.

Gráfico 8
Elementos vinculados al IDH que serán analizados



Elaboración propia.

Pero antes mostrar la información derivado de algunos indicadores del Índice de Desarrollo Humano, en el tercer capítulo se realizará una aproximación a la situación nacional histórica y contemporánea para contextualizar la realidad peruana, revisaremos algunos promedios nacionales de los indicadores monetarios y de desarrollo que hemos mencionado en esta sección. Además, en el caso del PBI ampliaremos en detalles de su estructura en el sector minero y su peso en la economía nacional. Posteriormente, en el cuarto capítulo, se revisará la historia política local o regional de Moquegua haciendo énfasis en los momentos históricos que se han especificado previamente.

Finalmente, con las referencias históricas se interpretarán de los resultados obtenidos combinando los hallazgos de los indicadores cuantitativos con los diferentes momentos históricos en los que hemos decidido centrar la investigación. Se revisarán datos de desarrollo humano y sociales complementarios de Moquegua y los compararemos con las otras regiones seleccionadas con el método de control sintético en los casos que la data

lo permita o, si no, se plantearán otros tipos de ejercicios comparativos más básicos. Los indicadores de desarrollo serán complementados con una lectura política focalizando los momentos considerados como relevantes en la historia de la institucionalidad subnacional reciente.

Para el presente trabajo, el análisis institucional incidirá con especial atención en momentos claves para la historia subnacional reciente. Por ejemplo, a) el retorno a la democracia del año 1980 y sus efectos en la política municipal en nuestro estudio de caso, b) el conflicto armado interno con sus consecuencias para la política subnacional y en especial la situación de Moquegua en este contexto, y c) el proceso de regionalización que comenzó a finales del siglo XXI.

Para analizar el primer y tercer punto estudiaremos los resultados electorales municipales desde 1980 en las principales ciudades o capitales de provincia de la región Moquegua y cuáles fueron las principales características del poder que se ejerció desde los municipios provinciales. Este mismo ejercicio se realizará con los resultados electorales tras el proceso de regionalización que creó un nuevo espacio para la competencia electoral a nivel subnacional. De alguna manera los gobiernos locales que comenzaron ambos procesos sentaron las bases del tipo de gobierno o de identidad política subnacional en Moquegua.

Sobre el segundo punto vale destacar que varios politólogos han sugerido que el conflicto armado interno minó el activismo político de algunos sectores vinculados a partidos políticos, especialmente a la identidad izquierdista peruana. Varios cuadros políticos intermedios, líderes sindicales y líderes vecinales o campesinos fueron asesinados, ya sea por fuerzas paramilitares o por Sendero Luminoso (CVR 2003). En este contexto, el discurso conservador de la derecha se impuso e intentó proscribir cualquier propuesta de características socialistas. Sin embargo, en este mismo tiempo Moquegua fue una de las pocas zonas del país donde no se registraron fuertes atentados terroristas y prácticamente no se registraron asesinatos políticos. Más bien, la izquierda local o líderes salidos de sus canteras se mantuvieron un buen tiempo ocupando importantes cargos municipales y generó un importante saldo migratorio interno a favor de Moquegua.

Recordemos que para comprender cuestiones claves de la dinámica política desde una perspectiva neoinstitucional se explican principalmente por la forma cómo se

distribuye y se ejerce el poder. Es decir, la élite política cumple un rol fundamental para moldear una institucionalidad que puede ser inclusiva o extractiva. Las instituciones políticas son consideradas inclusivas cuando generan oportunidades para que diversos grupos compitan por el poder formando alianzas y buscando el mayor apoyo posible de forma plural. Con instituciones inclusivas se tienen más oportunidades de generar cohesión social, capital humano, bienestar especialmente para poblaciones vulnerables. En el caso contrario, bajo instituciones políticas extractivas, la distribución del poder está limitada a una pequeña élite y con pocos límites al ejercicio del poder.

Capítulo tercero

Breve historia y presente de la minería en Perú

En el presente capítulo se presenta una síntesis, producto de una exploración bibliográfica, sobre el vínculo entre industrias extractivas y desarrollo social en el Perú con una aproximación histórica y un rápido recorrido en el tiempo hasta la situación contemporánea. Se priorizará la búsqueda de trabajos de investigación que tengan un enfoque de política económica, referencia a la institucionalidad política y al desarrollo social. Esta sección es un capítulo contextual para ubicarnos en los antecedentes y el presente del país con énfasis en aspectos del sector minero, intentando describir de forma macro las características peruanas en los temas mencionados. De esta manera el lector podrá ubicarse mejor en la realidad peruana para luego, en los siguientes capítulos, pasar a profundizar en la realidad moqueguana.

1. Antecedentes mineros de Perú

Si bien el sector agropecuario fue uno de los principales sectores económicos del Perú hasta inicios del siglo XX, también se considera que históricamente la promoción de la explotación minera ha sido una política deliberada de los gobiernos peruanos, cuyos antecedentes de explotación a gran escala y lamentables consecuencias, en varios aspectos de la vida social, se remontan al periodo colonial.

La mina de Potosí que comenzó a explotarse a mediados del siglo XVI, ubicada en el actual territorio boliviano, también denominado en los inicios coloniales como el Alto Perú, fue una de las mayores minas de plata del mundo en su época y alrededor de su explotación gravitó la vida socioeconómica de buena parte del virreinato del Perú y con una influencia directa sobre el actual territorio del sur del Perú.

Vale recordar que la ciudad de Potosí fue, durante la primera etapa del periodo colonial, la ciudad más grande de América, con cerca de 200 mil habitantes en su época de

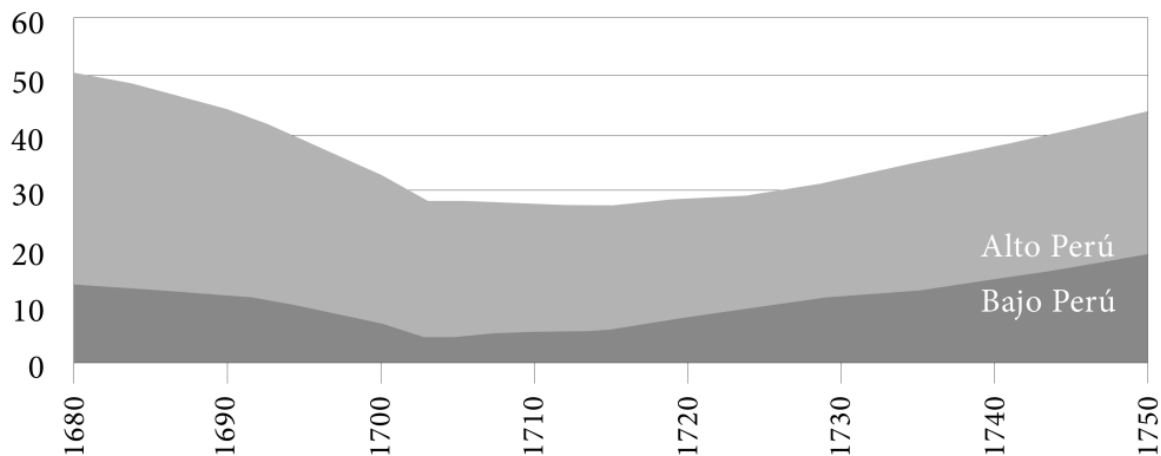
mayor apogeo, alrededor de la primera mitad del siglo XVII (Larrea 2005). Para el funcionamiento del complejo minero y el procesamiento de la plata tuvo que proveerse de grandes cantidades de mercurio, conocido en aquella época también como azogue, que fue extraído de Huancavelica, entre otros lugares. Además, para la extracción del mineral de los socavones de la gran mina de Potosí, y otras 600 de plata y 50 de oro de menor tamaño, desde mediados del siglo XVI el Virreinato del Perú impuso un extendido sistema de trabajo forzoso en las minas (Dell 2011).

Con trabajo forzoso se hace referencia a la mita minera que fue una institución colonial que obligaba a una parte de la población indígena masculina, en zonas altoandinas cercanas a los yacimientos, a trabajar de forma servil y obligatoria como mineros (Glave, 1989). Los efectos de estas prácticas sobre las comunidades indígenas sometidas a la mita perduraron más allá del fin del periodo colonial y se pueden evidenciar hasta la actualidad al comparar las zonas de mitas con los territorios aledaños que no proveyeron mano de obra obligatoria a las minas. En las primeras comunidades se aprecia menores años de escolaridad, retraso en el crecimiento de los niños, comunidades poco integradas a la infraestructura nacional y tendencia a practicar agricultura de subsistencia (Dell 2011).

En este punto vale mencionar que el economista Bruno Seminario, que ha trabajado en temas de historia económica, considera que durante la colonia el Perú no tuvo una economía basada en la minería, porque la gran mina colonial de Potosí pertenece al actual territorio boliviano e incluso al momento de la independencia peruana Potosí estaba bajo jurisdicción del virreinato de Río de La Plata. Seminario más bien defiende la idea que Perú fue una economía principalmente proveedora de bienes y servicios. En el presente trabajo se toma en cuenta que desde el periodo colonial el virreinato del Perú sí dependió en gran medida de los recursos de la mina de Potosí y prácticamente todo el territorio del sur peruano tenía estrechos lazos comerciales con el Alto Perú, al punto que cuando entró en debacle la producción de plata y tocó fondo comenzando el siglo XVIII, el virreinato de Perú comenzó a entrar en un profundo periodo de turbulencia económica y política. Además, el paso del actual territorio boliviano al virreinato del Río de La Plata coincidió con el declive productivo de la mina, por tanto, el auge y bonanza de Potosí fueron absorbidos principalmente por el virreinato de Perú. Por último, como lo señaló Dell (2011)

hasta la actualidad se puede rastrear las consecuencias negativas de una institución laboral como la mita minera en el actual territorio peruano.

Gráfico 9
Producción de plata en Perú 1681-1750
Millones de pesos



Fuente: Conteras (2019) basado en datos de TePaske, Brown.

Luego del turbulento periodo de crisis colonial y posteriormente de proceso de independencia (Bonilla 1974), que afectó drásticamente a la economía local porque Perú fue el último reducto de las tropas realistas españolas (Seminario 2013), la minería se desarrolló principalmente en la sierra central de la nueva república de Perú. Para la década de 1840 la nueva nación superaba la producción de plata de finales del periodo colonial. La plata por algunos años llegó a ser considerada como el principal producto de exportación (Deustua 2011).

Sin embargo, más que la plata, a mediados del siglo XIX en la costa central y sur del Perú comenzó la explotación a gran escala del guano¹⁷ y el salitre,¹⁸ productos generalmente orientados a la producción de fertilizantes y pólvora, respectivamente. Estas materias primas, principalmente el guano, se comercializaron en mercados europeos, convirtiéndose en los principales productos de exportación del país, desplazando a un segundo plano la extracción y producción de plata. Recién en esta época el país recuperó la

¹⁷ Abono producido a partir de los desechos orgánicos de las aves que anidaban en el litoral y en pequeñas islas ubicadas cerca de la costa.

¹⁸ Nitrato de sodio.

producción por habitante que había alcanzado durante el periodo borbónico (Seminario 2013). Esta época coincide con la manumisión de los esclavos afroperuanos y la llegada de decenas de miles de trabajadores chinos, la mayoría de ellos traídos al país para laborar en condiciones serviles (Bonilla 1974).

Con este contexto económico favorable a mediados del siglo XIX el gobierno peruano comenzó a gozar de un periodo de solvencia en los mercados internacionales, canceló gran parte de las viejas deudas producto de la independencia nacional y adquirió nuevas obligaciones crediticias de largo plazo principalmente con el objetivo de construir infraestructura, especialmente una amplia red de ferrocarriles al inicio de la década de 1870 (Seminario 2013). Si bien a mediados de 1870 comenzó un paulatino descenso del precio del guano, la relativa estabilidad de la economía terminó abruptamente en 1879, cuando la lucha por el control del salitre originó que Chile iniciara la ocupación de la costa de Bolivia y casi inmediatamente comenzó la guerra con el Perú, conocida como la guerra del Pacífico, en la que los chilenos terminaron controlando los territorios ricos en salitre y ocupando y saqueando la capital peruana (Deustua 2011).

Tras la guerra del Pacífico, que dejó nuevamente al país en la ruina económica y política, la minería de metales tomó un nuevo impulso a fines del siglo XIX y comienzos del XX, en el periodo conocido como República Aristocrática (Seminario 2013). El historiador Jorge Basadre acuñó el término República Aristocrática para referirse al periodo, durante el que Perú tuvo una larga lista de presidentes civiles pertenecientes a la élite económica del país, en el que se practicó una democracia oligárquica excluyente de las mayorías populares.

La gran diferencia, en comparación con las primeras décadas de inicio de la república, fue la ausencia de caudillos militares en la presidencia. Este periodo ocurrió durante el proceso de recuperación posguerra del Pacífico y también se enmarcó en las celebraciones de los primeros 100 años del Perú como nación. Una época de alrededor de más de 20 años favorables económicamente no solo para Perú, sino también para la mayoría de los países latinoamericanos (Larrea 2005).

En el sector minero inversionistas ingleses, vinculados a la Casa Grace,¹⁹ canjearon parte de la deuda externa peruana por la concesión para ampliar y administrar el ferrocarril de la sierra central hacia La Oroya y Pasco, donde también adquirieron importantes derechos mineros con la empresa *Peruvian Corporation*. En este periodo la producción de cobre a gran escala adquirió importancia. Entre 1874 y 1900 la tonelada de cobre en el mercado de metales de Londres había logrado casi duplicar su valor (Bonilla 1974).

Otros inversionistas estadounidenses, asociados con peruanos, constituyeron la Sociedad Minera Backus & Johnston con el objetivo de procesar y fundir los metales de las diferentes minas de la sierra central en Casapalca. Posteriormente, con capital norteamericano, se crearía la Cerro de Pasco *Mining Company* (CPMC), empresa que absorbería varias minas pequeñas y medianas, de las actuales regiones de Pasco y Junín, hasta conseguir una gran posición de dominio del mercado de cobre en las primeras décadas del siglo XX. Además, la CPMC construiría tres nuevas plantas modernas de fundición de metales, desplazando la producción minera casi artesanal que se mantuvo hasta antes de la guerra con Chile (Deustua 2011). Estas grandes compañías, especialmente la CPMC, fueron aumentando su volumen de producción con el paso de los años y dejando una fuerte contaminación medioambiental hasta la actualidad (Scurrah, Lingán y Pizarro 2008; Li 2017).

El periodo de expansión económica relacionado con la República Aristocrática, que comenzó a finales del siglo XIX, se prolongó hasta el año 1929 cuando la crisis internacional provocada por la gran depresión norteamericana frenó el crecimiento económico peruano (Seminario 2013). A partir de 1930 nuevamente Perú tuvo una serie de militares en el poder que se fueron alternando con gobernantes electos. El impacto de la crisis económica internacional buscó ser compensado con la conclusión de una de las más grandes obras de infraestructura vial en aquel entonces: la carretera panamericana, cuyo trayecto se proyectó a lo largo de toda la costa peruana, de norte a sur.

¹⁹ La Casa Grace fue el nombre que dio al contrato, de octubre de 1889, entre el gobierno peruano y el comité inglés de tenedores de bonos de la deuda externa de Perú, en el que se cedió el pago de la deuda a cambio de la administración de ferrocarriles y otros activos del gobierno peruano. El contrato causó una gran controversia política y se considera que hubo corrupción para la firma del acuerdo entre los principales líderes políticos de la época: Cáceres y Piérola (Quiroz 2018).

El primer tramo importante que se terminó de la Panamericana unió a Lima con las principales ciudades de la costa norte, donde se ubicaban grandes haciendas azucareras del norte del departamento de Lima, La Libertad y Lambayeque, además de productores de otros agrícolas y los primeros pozos petroleros de Piura y Tumbes. Comercialmente esta situación “consolidó el predominio del norte sobre el sur” (Seminario 2013, 149). En los siguientes años, a partir de la década del 40, se desarrollaría un proceso de migración importante de la sierra a las principales ciudades de la costa, especialmente a la capital peruana. A mediados de los años 40 comenzó otro largo proceso de crecimiento del PBI, que terminó su proceso expansivo a mediados de la década de los 1970 (Seminario 2013).

En cuanto al desarrollo de las industrias extractivas en el Perú habría que agregar que en las primeras décadas del siglo XX la empresa norteamericana International Petroleum Company –IPC- ingresó a la economía peruana para extraer y procesar petróleo en la costa norte del país, absorbiendo a pequeñas y medias compañías que operaban en la zona de Talara en Piura y Zorritos en Tumbes, logrando constituir una posición de dominio similar a la Cerro de Pasco con la minería de la sierra central. Lo que ocurrió con la producción petrolera de la costa norte y minería de la sierra central, a mediados del siglo XX, el historiador José Deustua lo explica de la siguiente manera:

“[...] empresas como la IPC y la Cerro de Pasco controlaban en buena parte el sector de exportaciones, los beneficios, en términos de la generación autónoma de capital o los encadenamientos (linkages) internos, eran poco aparentes. [...] el Estado podría haber cumplido una función promotora o redistribuidora en el proceso de desarrollo nacional, al equilibrar las ganancias del sector exportador con otros sectores que necesitaban mayores y mejores instrumentos de promoción y acumulación económica. Este no fue el caso del Perú” (Deustua 2011, 226).

Durante gran parte del siglo XX la minería a gran escala y la actividad petrolera se expandió con una importante participación de capitales, principalmente estadounidenses, que desarrollaron una economía de enclave (Furtado 1976). Es decir, tuvieron una serie de facilidades del gobierno nacional para trabajar en territorios contribuyendo muy poco al desarrollo local. La actividad económica estaba centrada en extraer el mineral, colocarlo en puerto para su exportación y repatriar utilidades, con un aporte bajo al desarrollo endógeno

nacional o con bajos impactos en el fortalecimiento de los mercados locales, y con la complacencia de las élites políticas conservadoras vinculadas al capitalismo internacional (Quijano 2007; Thorp y Bertram 1978; Flores Galindo 1972; Mariátegui 2007[1928]).

Este sistema de economía de enclave, que se consolidó en las primeras décadas del siglo XX, desplazó de sus territorios a comunidades indígenas, campesinas e incluso hacendados, ocasionando graves daños medioambientales en un proceso que Harvey (2004) denominaría actualmente “acumulación por desposesión”.²⁰ En este punto se puede considerar que del dominio colonial español se pasó a la constitución de una república criolla terrateniente vinculada comercialmente a Inglaterra, y finalmente a mediados del siglo XX nos encontramos con una alta dependencia de capitales extractivos estadounidenses. En todos estos procesos los sectores populares, campesino, indígenas estuvieron excluidos del sistema político, el mismo que estaba hegemonizado por una élite rentista. Se puede considerar que, transcurridos más de 100 años del proceso de independencia del Perú, si bien se registraron algunos pequeños cambios de la élite que ejercía el poder político, no se registraron cambios profundos en la organización social y económica del país, continuando con una institucionalidad extractiva. Julio Cotler (2009[1978]) consideró que el desarrollo de la República Aristocrática puede ser explicado como el proceso de formación del capitalismo dependiente en el Perú, con elementos de enclave imperialista en asociación a la burguesía-oligarquía local. Esta situación abrió la posibilidad del desarrollo de una fuerte lucha de clases, inicialmente a partir del discurso antiimperialista del APRA²¹ y de los partidos socialistas y comunistas,²² que posteriormente terminarían en el surgimiento de varios movimientos guerrilleros a partir de la década del 60, los mismos que intentaron replicar la experiencia de la revolución cubana (Cotler 2009[1978]).

2. Gobierno militar y la década perdida

²⁰ Categoría conceptual desarrollada a partir de la lógica marxista de la acumulación originaria o primaria de capital.

²¹ Siglas del partido Alianza Popular Revolucionaria Americana -APRA- fundado por el líder socialdemócrata Víctor Raúl Haya de la Torre.

²² Inicialmente el marxista peruano José Carlos Mariátegui fundó el primer partido socialista peruano, que luego de su muerte pasó a la denominación de partido comunista.

La situación de descontento o malestar de varios sectores sociales y políticos con la forma como habían trabajado las industrias extractivas y las élites políticas-económicas nacionales durante gran parte del siglo XX terminó provocando el surgimiento del gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado, entre 1968 y 1975. Velasco intentó modernizar la economía nacional impulsando una radical reforma agraria y acentuando las políticas de industrialización por sustitución de importaciones (Cotler 2009[1978]). Asimismo, ordenó la expropiación de la mayoría de las empresas extractivas de capital extranjero que trabajaban en el país. Con su política de nacionalización y tras declarar a los hidrocarburos y los minerales como recursos estratégicos del país se procedió a expropiar a las principales empresas petroleras y mineras del país que estaban en manos de capitalistas extranjeros (Bonilla 1974).

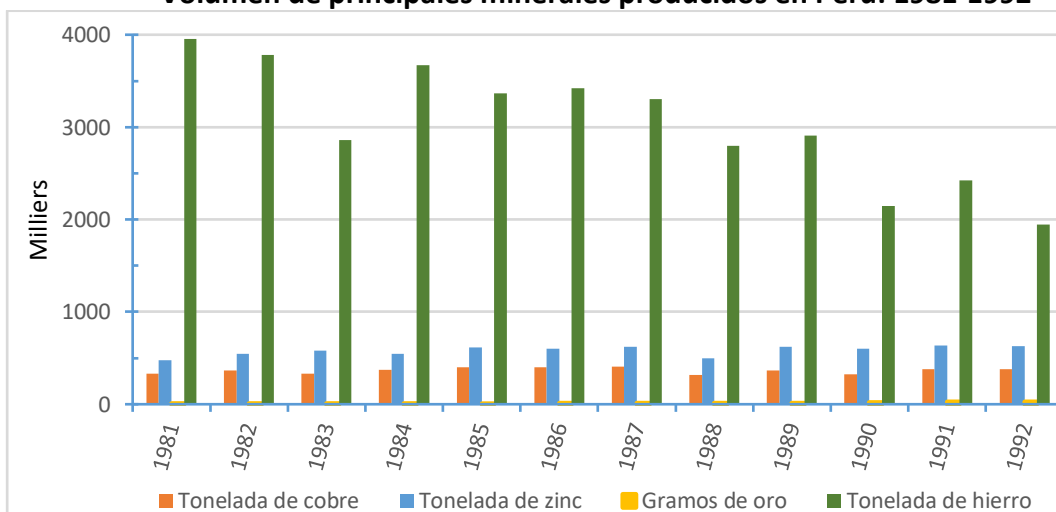
Para administrar la producción y refinación minera se creó la empresa estatal Minero Perú que monopolizó la comercialización de los minerales, la exploración de nuevos yacimientos y en varios casos también se dedicó a la explotación de yacimientos nacionalizados. El poder esta empresa estatal no varió durante más de dos décadas, incluso tras el fin del gobierno militar. Con la nueva constitución de 1979 la empresa nacional seguía teniendo el control de la comercialización de los minerales y de la explotación de varios yacimientos (De Echave et al 2009). Esta situación alejó del país a la mayoría de grandes inversionistas mineros, especialmente a las compañías extranjeras. Aunque hubo algunas excepciones de empresas trasnacionales que continuaron trabajando en el Perú como la minera *Southern Peru Copper Corporation* en Tacna y Moquegua. En el contexto del segundo momento del gobierno militar, en la segunda mitad de los 70, el país comenzó a presentar serios problemas económicos que derivaron en la aplicación de una primera generación de programas de ajuste estructural. Finalmente, el desgaste en el poder de los militares determinó que se convocaran elecciones para que un Congreso Constituyente elaborara una nueva carta magna y se convocara a nuevas elecciones.

Con el retorno a la democracia en 1980 por primera vez en la historia del país los analfabetos fueron habilitados para poder ejercer el voto en unas elecciones presidenciales. Paralelamente comenzó en Perú uno de los más fuertes conflictos armados internos que haya tenido un país sudamericano. Sendero Luminoso inició su la lucha armada y después de unos años surgió otro grupo que se autodenominó Movimiento Revolucionario Tupac

Amaru -MRTA. Hasta cierto punto resulta un poco paradójico que luego del gobierno revolucionario de las fuerzas armadas, especialmente la primera etapa, en que se implementó una radical reforma agraria acompañada de un fuerte impulso muy fuerte de la industrialización por sustitución de importaciones y finalmente con una Constitución de 1979 en la que se consagraron una amplia gama de derechos sociales, laborales y políticos, comenzando los años 80 se termine gestando una lucha armadas que se convertirá rápidamente en una de las más fuertes expresiones de violencia política de Latinoamérica. Nuevamente las condiciones estructurales del país y el histórico funcionamiento institucional extractivo, a pesar de los avances mencionados, pueden arrojar pistas para comprender esta situación.

El conflicto armado interno desgarró al país durante aproximadamente dos décadas y tuvo lugar principalmente en algunas zonas rurales de la sierra (CVR 2003), situación que contribuyó al alejamiento de inversiones mineras y otros sectores económicos, pues en varios casos debían convivir con los grupos alzados en armas, además de lidiar con los desastrosos resultados económicos: recesión tras recesión y alta inflación con momentos de hiperinflación. Perú, que arrastraba problemas económicos de la segunda mitad de los 70, fue uno de los países más afectados por la década perdida latinoamericana de los 80 (Cotler 2013).

Gráfico 10
Volumen de principales minerales producidos en Perú: 1981-1992



Nota: En este periodo se observa una situación de estancamiento o declive en los principales minerales producidos por el país, con excepción de la producción de oro que a partir de 1990 comenzó a crecer de forma importante. Fuente: INEI – Ministerio de Energía y Minas de Perú.

Elaboración propia.

Al finalizar los 80 y comenzar los 90 el país estaba envuelto en uno de los mayores desastres económicos y políticos de la región. Si bien Perú, a lo largo de su historia, nunca tuvo como característica la fortaleza institucional, ahora tocaba fondo y el país se colocaba en una situación sin precedente en décadas previas (Cameron 1994). Al inicio de la década de los 90 la pobreza monetaria de Perú alcanzaba a más de la mitad de la población y el PBI per cápita peruano de 1990 era equivalente al de 1960 (Parodi 2006).

3. Perú en los 90 y cambios en la minería

En medio de la situación de desgobierno de comienzos de los 90 el presidente Alberto Fujimori, un *outsider* político que inesperadamente llegó al poder (Conaghan 2005), optó económicamente por la doctrina del shock y luego aplicó una salida política autoritaria con amplio respaldo popular. Con el apoyo de la cúpula de las fuerzas armadas ordenó el cierre del Congreso e intervino el sistema de justicia. Posteriormente para retornar al cause democrático convocó un Congreso Constituyente para la elaboración de una carta magna. Con la entrada en vigor de la constitución fujimorista de 1993 se re-liberalizó la economía (Parodi 2006).

En el contexto latinoamericano ocurría algo parecido con la impronta neoliberal tras la debacle de los países socialistas de Europa del Este a finales de los 80 y comienzos de los 90, en la mayoría de las naciones en vías de desarrollo y, en el caso particular del Perú, tras los desastrosos resultados económicos y con una débil institucionalidad resquebrajada por el primer gobierno heterodoxo de Alan García, se fue desmantelando las políticas de planificación estatal y se alentó el desarrollo del libre mercado. Estas reformas en América Latina fueron denominadas por Stiglitz (2003) como las reformas del Consenso de Washington.

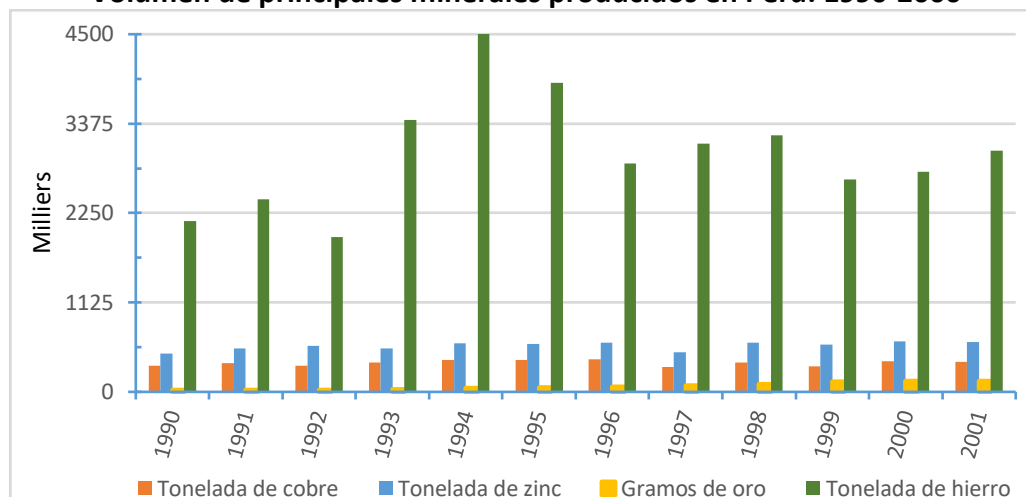
Las políticas económicas de los 90 buscaban promover el libre comercio, el flujo internacional de capitales y la desregulación de las actividades económicas. En este nuevo periodo, según el Banco Mundial, más de cien países, entre los que se encontraba el Perú, implementaron reformas sustantivas de su legislación minera. Las reformas de ajuste estructural se justificaban de la siguiente manera:

(...) las industrias extractivas son importantes para el crecimiento económico de los países en desarrollo porque generan rentas y empleo y actúan como un activador de desarrollo infraestructural, educación, capacitación y actividad empresarial. Las enormes rentas para el gobierno apoyan otras actividades de desarrollo (Informe del Banco Mundial, citado por De Echave et al, 2009, 295).

Tras la implementación de las nuevas políticas de promoción de la minería, la industria extractiva gozó de una serie de facilidades fiscales como, por ejemplo, mecanismos de exención de regalías y exoneraciones tributarias por reinversión de ganancias, entre otros beneficios que limitaban la contribución a las cuentas estatales. En este nuevo contexto la minería se repotenció como uno de los sectores privilegiados para la inversión de grandes capitales nacionales y transnacionales. Las políticas bajo el nuevo marco de la Ley General de Minería respondieron a un diseño tecnocrático neoliberal que imperó en los años 90 (Bebbington e Hinojosa, 2007).

Además, debemos considerar que, salvo el periodo de construcción de la mina, que puede tomar alrededor de cinco años, la contribución de la minería al empleo directo es reducida (Schuldt 2013). Así, el aporte de la minería para mejorar los índices de empleo directo de las zonas mineras no fue realmente significativo en el largo plazo. Al igual que en los periodos anteriores, las zonas rurales en las que se instalaron la mayoría de las industrias extractivas permanecieron en el atraso y con un creciente descontento social porque los principales beneficiarios fueron una pequeña élite de la economía extractiva, que contrasta con amplias poblaciones en condiciones de pobreza generalizada. Un claro ejemplo de esta situación ocurrió con Minera Yanacocha, que en la primera mitad de los 90 inauguró una de las minas de oro más grandes del mundo en el departamento de Cajamarca y tiene serias denuncias por ocasionar graves problemas medioambientales (De Echave 2009; Bury 2011; Li 2017). Además, paradójicamente esa región está considerada en la actualidad como una de las zonas de mayor pobreza del país (INEI 2013).

Gráfico 11
Volumen de principales minerales producidos en Perú: 1990-2000



Nota: Después que la producción minera tocará fondo a comienzos de 1990, en los siguientes años se aprecia que la producción minera comenzó a crecer especialmente después de 1993 en el volumen de plata, hierro y oro. Fuente: INEI – Ministerio de Energía y Minas. Elaboración propia.

Por más que durante la primera mitad de los años 90 se buscó ordenar la macroeconomía, comenzó la derrota de las organizaciones subversivas y llegaron las primeras inversiones extranjeras después de mucho tiempo, a finales de los 90 y comienzos del 2000 el país entró en un periodo de turbulencia económica. Algunos de los logros que se alcanzaron a mediados de los 90 se esfumaron en poco tiempo por la precariedad del Estado neoliberal, especialmente en las zonas rurales (Parodi 2006). Si bien el Perú había recuperado cierta confianza para la atracción de capitales, sus indicadores de desarrollo social estaban muy rezagados por debajo del promedio de América latina.

En los últimos años del siglo XX y los primeros años del siglo XXI la mayoría de los países emergentes, en diferentes partes del mundo, atravesaron por una serie de dificultades económicas y cayeron los precios de las materias primas. Perú en esos años tuvo una situación de estancamiento económico y nuevamente tuvo a más de la mitad de la población en situación de pobreza monetaria y en las zonas rurales la pobreza ascendía a cifras alrededor del 77% (Parodi 2006).

La historia nuevamente parecía repetirse, más aún con Fujimori desarrollando una intensa política clientelar con la que ganó fraudulentamente una tercera reelección, en el marco de un proyecto de autoritarismo competitivo (Levitsky y Way 2004). Sin embargo, tras revelarse la corrupción de su principal asesor en temas de inteligencia militar y

desatarse una serie de protestas sociales tuvo que renunciar a la presidencia antes de un año de asumirla por tercera vez consecutiva. De esta manera se abrió una nueva posibilidad para intentar profundizar la democratización del país y la oportunidad para pensar mejor nuestro sistema institucional, especialmente en cómo fortalecer los balances y contrapesos. Aunque, como veremos más adelante, el momento no fructificó del todo.

Después de la caída de Fujimori y un breve gobierno de transición llegó a la presidencia de la República Alejandro Toledo 2001-2006 con grandes desafíos para el proceso de fortalecimiento de la democracia. Como noticias destacadas del campo de las industrias extractivas, en este periodo, se tiene la entrada en producción a finales del 2001 de la mina de cobre más grande del país hasta ese momento: Antamina de las empresas BHP Billiton, Glencore y otros accionistas minoritarios. Esta mina tuvo un estilo bastante generoso o de responsabilidad social para relacionarse con las comunidades y autoridades locales de su entorno, minimizando la generación de grandes conflictos sociales (Salas 2008; Gil 2009; De Echave et al 2009). Asimismo, a finales del 2004, en el oriente de Cusco, entró en fase de producción el controvertido proyecto gasífero de Camisea (Ross 2008), uno de los más grandes proyectos de hidrocarburos del país en las últimas décadas.

4. Siglo XXI, regionalización y canon

La situación de descontento social con el rol de la minería a finales del siglo XX coincidió con el inicio de un nuevo proceso de descentralización política que ocurrió en el Perú a inicios del siglo XXI con la recién inaugurada gestión de Toledo, más por presión de las provincias, que por convicción del gobierno central (Aragón y Cruzado 2013). Desde la Constitución de 1979, que marcó el retorno a la democracia en el Perú, se estableció la creación de regiones con autonomía política, pero no fueron implementadas por la turbulenta época política y económica que sufrió el país durante las décadas de los 1980 y 1990.

Hacia finales del primer gobierno aprista en 1989 hubo un primer intento de agrupar los 24 departamentos en 12 regiones, situación que generó cierto descontento por la forma vertical en que fueron delimitadas y con un sistema de gestión inspirado en el asambleísmo. Luego de dos años, sin que llegaran a funcionar, la norma fue derogada y durante el primer gobierno de Alberto Fujimori se creó un sistema de Consejos Transitorios de

Administración Regional –CTAR- sobre la base de los viejos departamentos cuyas autoridades eran designadas por el poder ejecutivo, bajo un marco excesivamente presidencialista (Revesz 2013).

La situación regional cambió tras la caída del gobierno de Fujimori.²³ En las provincias se había acumulado un gran descontento sobre el desempeño de los CTAR y se demandaba la elección democrática de sus autoridades. Bajo la presidencia de Toledo, en el año 2002, se promulgó la Ley de Bases de la Descentralización. A partir de ese momento cada región pasó a tener un presidente regional, que luego fue denominado gobernador, elegido por elección popular para dirigir los destinos políticos del conjunto de provincias que integraban la jurisdicción departamental, ahora denominada región. Este cambio en la estructura de los gobiernos subnacionales fue uno de los más importantes cambios de las últimas décadas para democratizar la toma de decisiones en el país (Cotler 2013). Además, cabe destacar que, entre una serie de objetivos económicos, sociales la norma menciona explícitamente el objetivo de promover el “desarrollo humano” y las “condiciones de vida de la población” y “lucha contra la pobreza”. Asimismo, se destacó la importancia de la participación y fiscalización ciudadana de los planes de desarrollo, presupuesto, gestión pública, rendición de cuentas y también se validaron mecanismos de consulta popular

En el debate sobre la creación de los gobiernos regionales los congresistas de las zonas mineras, en la mayoría de las cuales había alta incidencia de pobreza, demandaron que los nuevos gobiernos regionales donde se desarrolla la minería obtengan recursos fiscales extras en base al aumento del canon. El canon minero desde 1992 correspondía al 20% del impuesto a la renta que pagaban las mineras y era redistribuido a los municipios de la zona. Comenzando el siglo XXI hubo un acuerdo que compartió el gobierno central, las autoridades subnacionales y las empresas extractivas: la necesidad de mejorar la distribución de la renta en las zonas de influencia minera. Entonces, en el marco de la implementación de la ley de descentralización se aplicaron nuevos criterios de distribución de los beneficios generados por la minería.

En concreto, se elevó del 20% al 50% la distribución del impuesto a la renta de las empresas mineras entre los distintos órganos de gobierno subnacional de la región minera

²³ Alberto Fujimori renunció a la presidencia de Perú a finales del año 2000 tras revelarse escándalos de corrupción de su principal asesor en temas de seguridad.

donde estaba ubicado el yacimiento (De Echave et al, 2009), lo que significó un aumento de 150% al conjunto del territorio con industria extractiva. Después de algunos cambios los montos a distribuir el total del canon se dividieron de la siguiente manera: 20% para el gobierno regional, 10% para el distrito en el que se encuentra la mina, el 25% se divide entre los distritos de la provincia, 40% entre todas las municipalidades de la región y el 5% restante para la universidad(es) pública de la región.

El politólogo Arellano-Yanguas (2011) considera que esta reforma partió de la conceptualización de la nueva minería que se desarrolló a finales del 90, bajo el marco de la responsabilidad social corporativa promovida por el Banco Mundial y la Iniciativa Minera Global, que sugirieron una mayor descentralización de la renta minera a instancias subnacionales para reducir el malestar de las comunidades ubicadas en la zona de influencia de las minas, lo que Houtzager (citado por Arellano 2011) denominó “policentrismo radical”, mediante el cual el gobierno centraliza la recaudación y distribuye una gran cantidad de recursos a los gobiernos subnacionales.

Esta redistribución de la renta de alguna manera hacía eco, indirectamente, de algunas preocupaciones de ciertos autores de la economía ecológica y la ecología política que consideran que se debe valorar adecuadamente las consecuencias de la extracción de recursos naturales, porque estas actividades productivas siempre generan importantes pasivos ambientales en los territorios donde operan. Por ejemplo, Daly (2008) propone que la comercialización de recursos naturales pague impuestos adicionales por los servicios y valor agregado que genera la naturaleza con el objetivo de generar fondos públicos para combatir la pobreza. En este caso, no hubo impuestos adicionales, pero una parte importante de la renta quedaba en los territorios de extracción. Desde otra perspectiva también puede ser interpretada como una política de compensación por externalidades que, a su vez, podría ser considerada como un subsidio indirecto a las empresas mineras.

Tras casi dos décadas de implementación del canon un grupo de investigadores encontró algunos efectos positivos de la política de distribución de recursos en los distritos donde se ubican industrias extractivas (Agüero, Balcazar, Maldonado y Ñopo 2021). Estos autores consideran que el efecto del canon, durante el ciclo de altos precios de materias primas, fue positivo en los distritos donde directamente se ubica el proyecto extractivo, especialmente en los logros de aprendizaje de matemáticas y mejora de infraestructura de

escuelas públicas, situación que identifican como fortalecimiento del capital humano. Asimismo, Maldonado (2014) encontró que los gobiernos locales con industrias extractivas fueron más eficientes proveyendo bienes públicos en comparación con los que recibieron menores transferencias, aunque también se detectó mayor clientelismo político. También en algunas zonas mineras del país se ha encontrado evidencia de mayores ingresos promedio, pero también mayor desigualdad (Loayza and Rigolini 2016, Aragon y Rud 2013).

A pesar de los incentivos que se dieron a las autoridades subnacionales para alentar el desarrollo de las industrias extractivas en sus localidades, el nuevo sistema regional tuvo serias dificultades, especialmente en el inicio de su implementación, en la mayoría de los departamentos del país. Por ejemplo, la descentralización de recursos fiscales ordinarios tuvo un lento proceso de distribución de recursos (Aragón y Cruzado 2013). Además, este periodo coincidió con el aumento de la conflictividad socioambiental que incluso terminó paralizando algunos proyectos mineros en el país. Entre los conflictos con mayor notoriedad en los medios de comunicación encontramos los siguientes:

- Antes que el boom minero cobrara fuerza se desarrolló en el año 2002 el conflicto de Tambogrande en la región Piura. Este caso se consideró emblemático para los activistas ecológicos porque el municipio local organizó un referéndum a través del cual se expresó un rechazo mayoritario de la población al proyecto minero, sentando un importante precedente sobre la aplicación de la consulta previa vinculante, aunque no tuviera reconocimiento oficial del gobierno nacional (Paredes 2008; De Echave et al 2009; Arce 2015).
- Cuando los precios de los minerales comenzaron a recuperarse el año 2004 la minera Yanacocha, que tiene un historial de diferencias con la población de Cajamarca, tuvo que detener el proyecto de exploración de Cerro Quilish porque la población cajamarquina se opuso fuertemente (Li 2015).
- En el 2005 ocurrió el conflicto en el actual proyecto Río Blanco (ex Majaz), donde la minera tuvo que indemnizar a 33 campesinos que fueron secuestrados y torturados llegando a fallecer uno de ellos. Las víctimas con la colaboración de

ONGs recurrieron a la justicia inglesa para acusar a la casa matriz por estos abusos (De Echave et al 2009).

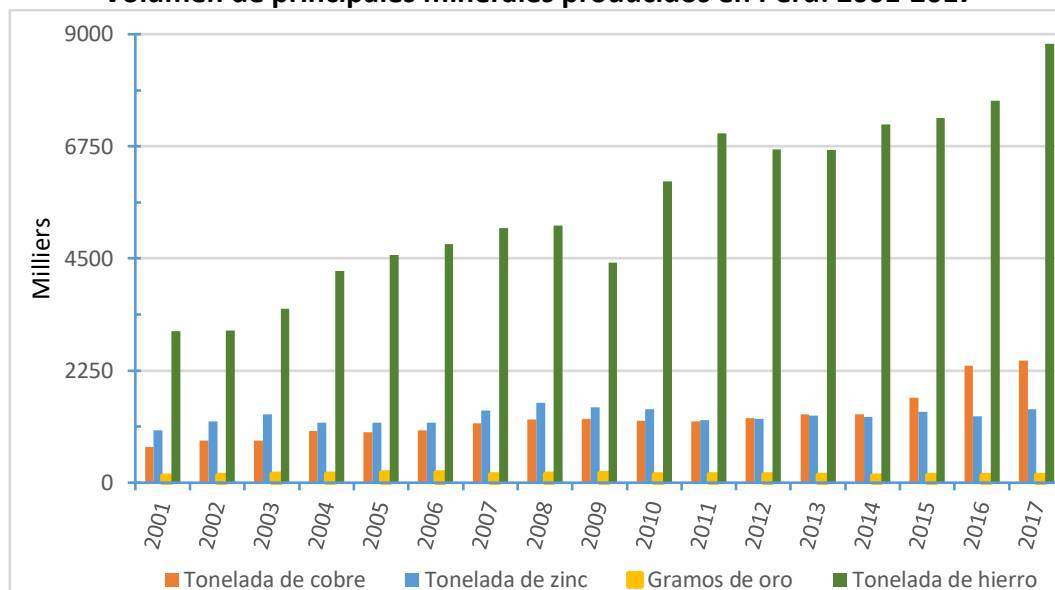
Si bien comenzando el siglo XXI se inauguraron grandes proyectos como Antamina y Camisea, el primero de ellos con una interesante estrategia de involucramiento con la problemática de las comunidades de influencia, también comenzó a registrarse casos de férrea oposición a la expansión de las industrias extractivas. Todo esto ocurría en el marco de un gobierno nacional envuelto en un complejo proceso de reinstitucionalización del país, una naciente institucionalidad regional que estaba en pañales y un historial de malas prácticas de las industrias extractivas con un gran poder económico.

4.1. Conflictos socioambientales y bonanza minera

En el contexto de regionalización y aumento del canon, especialmente a partir del año 2005, se comenzó a evidenciar un sostenido crecimiento de los precios de los minerales y las materias primas en general. Asimismo, la proyección creciente de los precios de los metales produjo una expansión de los proyectos de exploración y explotación minera y la expansión del volumen de minerales exportados también creció en paralelo con el precio de los metales.

Siguiendo reportes del Ministerio de Energía y Minas de Perú, entre 2004 y 2016 casi se duplicó la producción peruana de cobre y en menor medida también creció la producción de plata, zinc y hierro. En estos últimos años solo se redujo el volumen la producción de oro que, a mediados de los años 90, tuvo una gran expansión por la entrada en producción de Yanacocha, una de las mineras de oro más grandes del mundo y cuyos picos de producción se dieron comenzando los años 2000 (De Echave 2009), para luego entrar en una fase de lento declive.

Gráfico 12
Volumen de principales minerales producidos en Perú: 2001-2017



Nota: Después del aumento de la producción minera de mediados de los 90, a partir del 2003 la minería tuvo otro momento de auge impulsado alentada por el inicio del ciclo de altos precios internacionales de los minerales. Con excepción del oro cuya principal mina del país comenzó a declinar su producción. Fuente: INEI - Ministerio de Energía y Minas del Perú. Elaboración propia.

Esta bonanza en el volumen de producción de los principales productos mineros estuvo acompañada de un significativo crecimiento del precio de los principales minerales a partir del año 2005. Nuevamente, revisando el precio promedio anual de los metales del Ministerio de Energía y Minas de Perú, se observa que el 2005 fue el inicio de la expansión de los precios altos para los minerales porque ese año el cobre superó el precio nominal que había alcanzado el año 1995. Si bien hubo una subida progresiva de precios desde el 2003, porque los precios de los metales tocaron fondo el año 2002, recién se superó la mejor cotización de la década previa a partir del 2005; por tanto, la subida entre 2003 y 2004 es considerada una recuperación de un precio previo y no una cotización extraordinaria.

Los presidentes peruanos que coincidieron en dirigir al gobierno nacional durante el auge de los minerales y otras materias primas fueron los siguientes:

- a) El aumento del precio comenzó en los últimos dos años del gobierno de Alejandro Toledo 2005-2006.

b) Los precios se mantuvieron elevados durante la segunda presidencia de Alan García, cuyo segundo gobierno tuvo el mayor tiempo de precios favorables del 2006 al 2011.²⁴

c) Finalmente, los precios de los minerales después de alcanzar picos entre finales del 2011 y comienzos del 2012 comenzaron a descender en el inicio de la presidencia de Ollanta Humala.

Tabla 2

1995 - 2016: COTIZACIÓN DE PRINCIPALES PRODUCTOS MINEROS (*) - PROMEDIO ANUAL
 QUOTATION OF THE MAIN MINING PRODUCTS - ANNUAL AVERAGE

AÑOS	COBRE	ORO	ZINC	PLATA	PLOMO	ESTAÑO	HIERRO	MOLIBDENO
	Ctvs. US\$/lb LME	US\$/Oz. tr. LMB	Ctvs. US\$/lb LME	US\$/Oz. tr. London Fix	Ctvs. US\$/lb LME	Ctvs. US\$/lb LME	US\$/tm TSI	US\$/lb US Market
1995	133.20	384.20	46.80	5.19	28.60	294.50	16.50	7.90
1996	103.89	387.80	46.50	5.18	35.10	289.00	20.50	3.78
1997	103.22	331.20	59.70	4.89	28.00	264.40	20.10	4.30
1998	74.97	294.10	46.50	5.53	24.00	261.40	21.00	3.41
1999	71.38	278.80	48.80	5.25	22.80	254.40	17.40	2.65
2000	82.29	279.00	51.20	5.00	20.60	253.40	18.50	2.55
2001	71.57	271.14	40.20	4.37	21.59	203.36	19.40	2.36
2002	70.65	310.01	35.31	4.60	20.53	184.24	19.00	3.77
2003	80.73	363.78	37.58	4.88	23.39	222.09	15.90	5.32
2004	130.22	409.56	47.53	6.66	40.29	385.95	21.50	16.42
2005	167.09	444.99	62.68	7.31	44.24	334.53	32.70	31.73
2006	305.29	604.34	148.75	11.55	58.50	397.99	37.40	24.75
2007	323.25	696.43	147.24	13.38	118.41	660.73	39.84	30.17
2008	315.32	872.37	84.82	14.99	94.56	839.08	57.50	28.74
2009	234.22	973.66	75.25	14.67	78.30	616.56	43.78	11.12
2010	341.98	1,226.66	97.92	20.19	97.41	927.47	68.17	15.80
2011	399.66	1,573.16	99.36	35.12	108.76	1180.31	167.79	15.45
2012	360.59	1,668.66	88.29	31.15	93.50	956.78	128.53	12.74

Fuente: Ministerio de Energía y Minas del Perú

El año 2002 al inicio del gobierno de Toledo el cobre se cotizó en ligeramente por encima de \$0.70 centavos la libra, pero para su último año de gobierno, tras una serie de subidas constantes, alcanzó un promedio anual de \$3 la libra. Es decir, en este periodo se multiplicó más del 400%. Este boom de precios lo gozó principalmente el gobierno de

²⁴ Durante el segundo gobierno de García solo el año 2009 se registró una contracción fuerte del precio de las materias primas por la crisis financiera internacional que se originó a finales del 2008 en Estados Unidos. Sin embargo, el 2010 por el impulso económico de China se recuperaron los precios de los *commodities*.

García cuando la libra de cobre llegó a cotizarse hasta cerca de \$4, en promedio, en su último año de gobierno. Mientras que al inicio de la presidencia de Humala el cobre comenzó a descender, el 2012 la libra había retrocedido a \$3.60 y siguió cayendo hasta cerca de los \$2 la libra durante los años 2015 y 2016. Algo similar ocurrió con las cotizaciones de hierro, plata y plomo, entre otros minerales que exporta Perú.

En su segunda presidencia Alan García, 2006-2011, sostuvo un discurso contrario a su primer gobierno, 1985-1990. Ahora estaba centrado en alentar las inversiones privadas antes que amenazar con estatizarlas. En este periodo, en paralelo con el crecimiento del precio de los minerales, comenzaron a crecer las fuertes oleadas de protestas socioambientales ante el inicio de exploraciones, expansión y construcción de proyectos mineros, especialmente en diferentes zonas de la sierra peruana. En el contexto de serios problemas en el funcionamiento político institucional, también se evidenció un manejo deficiente de los conflictos sociales, especialmente los vinculados a las industrias extractivas que la Defensoría del Pueblo de Perú denomina conflictos socioambientales.

Por ejemplo, en el primer año de gobierno de García los conflictos que reportó la Defensoría del Pueblo (2007) denominados como socioambientales fueron la principal causa de conflictividad social del país: alrededor del 50% tuvieron que ver con disputas sobre impactos ambientales potenciales o concretos. Además, dentro del grupo de conflictos socioambientales un poco más del 60% fueron provocados por inversiones mineras.

Vale mencionar que por conflicto la Defensoría del Pueblo de Perú se refiere a disputas complejas entre la sociedad, el estado y las empresas. Estos conflictos, a su vez, pueden ser latentes o activos. En el primer caso se trata de diferencias no resueltas entre comunidades, autoridades y empresas que potencialmente podrían provocar acciones de protestas pero que aún no han escalado al nivel público, mientras que en los conflictos activos encontramos que ya se han producido acciones de protestas que han provocado la ocupación del espacio público, se han producido movilizaciones o incluso intentos de tomar las instalaciones de la parte cuestionada. Revisando la estadística de la Defensoría del Pueblo (2007) aproximadamente un tercio (1/3) de los conflictos son latentes, mientras que dos tercios (2/3) son activos.

Para intentar paliar el descontento con las industrias extractivas, en el campo de la legislación minera el gobierno de García estableció una contribución voluntaria que se denominó “óbolo minero” para que las empresas del sector contribuyeran con un pequeño monto adicional de pago al gobierno ante la coyuntura de grandes ganancias (Propuesta 2008). Sin embargo, los conflictos socioambientales siguieron aumentando o por lo menos se mantuvieron en cifras altas después del 2009. El boom de minerales significó que muchas minas en explotación buscaran expandirse y que otras aumentaran los proyectos de exploración para nuevas minas.

Con García en el poder ocurrió uno de los conflictos socioambientales con mayor cantidad de muertos del siglo XXI. El año 2009 en la zona nororiental de Bagua estalló una protesta conocida como el “Baguazo”, donde indígenas amazónicos se opusieron a una ley forestal promovida por el gobierno de Alan García para la llega de inversiones privadas a la selva en el marco de los tratados de libre comercio que Perú comenzó a suscribir con otros países. La protesta terminó con la trágica pérdida de 33 vidas, entre ellos un grupo de 10 policías que estaban secuestrados por los nativos (Arellano-Yangua 2012; Arce 2015).

En la sureña región de Puno luego de un largo conflicto que paralizó a gran parte de esta región, incluyendo el intento de toma del aeropuerto de Juliaca, se canceló el proyecto minero Santa Ana el año 2011 (McDonell 2015). Uno de los líderes de esta protesta socioambiental con el paso de los años sería electo gobernador de esta región. Se debe tomar en cuenta que el proceso de regionalización terminó creando incentivos para que algunos políticos locales adquieran notoriedad y/o consoliden su capital político liderando protestas contra la industria extractiva.

Si bien históricamente han existido disputas entre las comunidades y las empresas extractivas, estos conflictos adquirieron mayor notoriedad a partir del año 2008 en plena época de bonanza minera. Los cuatro primeros años de registro de estos datos entre 2004 y 2007 la Defensoría del Pueblo contabilizó anualmente menos de 100 conflictos de diferente tipo de índole, pero para el año 2008 aumentaron a más de 200 y si bien en los siguientes años se redujeron entre 15% y 25%, los conflictos socioambientales se mantuvieron en un rango altos. Aunque en regiones como Arequipa y Moquegua, especialmente en la segunda, los conflictos se redujeron de forma importante después del año 2009, en comparación con otras regiones mineras (Quiñón 2017).

Finalmente, la última etapa que se revisará en este capítulo corresponde con el gobierno de Ollanta Humala 2011-2016. En este periodo se estructuró un esquema de regalías y gravámenes para obtener un mejor sistema de recaudación en contextos de ganancia extraordinaria, en reemplazo del “óbolo minero” de García. Pero los precios de los metales comenzaron a caer y no logró recaudar los cálculos iniciales estimados (El Comercio 2012).

Asimismo, con Humala se fortaleció el Ministerio del Ambiente con facultades para fiscalizar la contaminación ambiental producto de las industrias extractivas (MINAM 2016) y se aprobó la ley de consulta previa para los proyectos con inversiones en territorios de pueblos indígenas en concordancia con el convenio 169 de la OIT (Gálvez y Sosa 2014). Sin embargo, estas últimas medidas tuvieron una serie de problemas administrativos para su implementación y los conflictos socioambientales no disminuyeron.

Las controversias sobre el proyecto Tía María en Arequipa comenzaron con Alan García en la presidencia, pero la protesta continuó durante el gobierno de Humala. Los campesinos que protegen sus tierras para la agricultura no están de acuerdo con el desarrollo de la minería de la empresa Southern en ese territorio (Dunlap 2019), que por cierto es la misma empresa que opera el complejo minero-industrial en Moquegua. Esta situación de conflictividad se mantiene hasta la actualidad y no existen visos de solución.

En la región de Lambayeque se paralizó el año 2012 el proyecto Cañarico en fase de exploración y que iba ser el primer gran proyecto minero de la zona (Reyna 2017). Ese mismo año estalló uno de los conflictos más emblemáticos de los últimos tiempos alrededor del proyecto Conga de Cajamarca. La controvertida Minera Yanacocha contaba con las aprobaciones gubernamentales, pero una férrea oposición social ha frenado la construcción hasta la actualidad (De Echave y Diez 2013).

Los gobiernos que ha tenido Perú en lo que va del siglo XXI, incluso la presidencia de Humala que fue muy criticada por la élite empresarial por su retórica inclusiva, han priorizado la inversión económica en producción de materias primas y la construcción de infraestructura antes que cualquier otros temas. Más allá de la reducción de la pobreza monetaria, producto de la bonanza de los minerales, que en los últimos años se ha estabilizado entre el 22% y 20% de la población (INEI 2018), las brechas sociales siguen siendo preocupantes. El descontento de los ciudadanos con el sistema político peruano se

expresó con la rápida desaprobación de la gestión de Toledo, García y Humala, que terminaron sus respectivas presidencias con un amplio rechazo a sus gobiernos.

Esta situación de hartazgo con la clase política coincidió con el desbaratamiento de la red de corrupción internacional de la constructora brasileña Odebrecht y otras empresas de ese país. En el marco del escándalo denominado Lava Jato se descubrió que también actuaron en asociación con empresas constructoras peruanas, las mismas que tenían su propio cártel local denominado el club de la construcción (Ponce de León y García 2019). Desde finales del 2016 se han hecho público millonarios casos de corrupción que involucran a los gobiernos de los últimos cuatro presidentes del país, gobernadores regionales, alcaldes de Lima Metropolitana y grandes empresarios locales. Si bien dentro de la formalidad democrática, después de la caída de Fujimori en 2001, la clase política peruana viene demostrando un periodo de relativa estabilidad en las sucesiones constitucionales en la presidencia de la república, como pocas veces se ha visto en su historia, sus prácticas vinculadas a la corrupción y/o de dudoso criterio ético siguieron vigentes.

Estas prácticas son posibles porque la élite empresarial del país también las acepta y las fomenta como forma casi natural de hacer negocios con las diferentes instancias del gobierno. Esta situación confirma la vigencia de las instituciones políticas extractivas en el Perú. Aunque también habría que destacar la labor de algunos políticos críticos del sistema, un sector de la ciudadanía indignada, una parte del periodismo de investigación vigilante y un sistema anticorrupción que se ha ido fortaleciendo en años recientes. Quizá en el campo de la lucha anticorrupción esté ocurriendo un proceso inicial de institucionalización como ocurrió con la macroeconomía a inicios del siglo XXI, pero todavía es muy prematuro adelantar conclusiones y el tiempo se encargará de mostrar si el sistema anticorrupción del país fue por el buen camino.

4.2. Balance socioeconómico del boom

El precio alto de los minerales, y otros *commodities*, junto con el aumento del volumen de producción en la mayoría de las materias primas que exporta el país generó importantes ingresos que fueron aprovechados económicamente por el país, especialmente para mejorar sus balances macroeconómicos. La economía peruana creció entre el 2005 y 2012 a un ritmo anual cercano del 7% del PBI, incluyendo el año 2009 que fue de recesión

mundial (INEI 2013). La tasa de inflación, en este mismo periodo, se situó alrededor del 2.5%. En ambos casos, crecimiento del PBI y baja inflación, las cifras obtenidas por el Perú fueron de las más destacadas en América Latina.

Revisando la información del índice de desarrollo humano de Perú desde 1990 al 2018 el país creció un 28.3% en este indicador compuesto (UNDP 2019). Tras 26 años su avance más notorio fue el del ingreso anual per cápita que, en dólares constantes bajo términos de paridad de poder adquisitivo, aumentó en casi 150%. El segundo indicador en mejorar fue el aumento en 10.4 años la esperanza de vida al nacer. Finalmente, el tiempo promedio de escolaridad aumentó 2.6 años. Sin embargo, también se observa que en los últimos años se ralentizaron los avances en las tres dimensiones. En esta medición que recopila datos del 2018 la situación de Perú es comparable internacionalmente con Argelia y Macedonia del Norte (UNDP 2019), mientras que en Latinoamérica se ubica cerca de Ecuador y Colombia.

Tabla 3
Perú: Tendencias del IDH y sus variables 1990 - 2018

Año	Esperanza de vida al nacer	Años esperados de escolaridad	Años promedio de escolaridad	INB per cápita (PPA en \$ de 2011)	Valor del IDH
1990	66.2	11.9	6.6	4,963	0.613
1995	68.9	12.2	7.3	5,940	0.646
2000	71.1	13.4	8.0	6,327	0.679
2005	72.9	13.0	8.7	7,127	0.700
2010	74.4	13.4	8.4	9,360	0.721
2015	75.8	13.7	9.1	11,760	0.750
2016	76.0	13.9	9.2	11,956	0.755
2017	76.3	13.8	9.2	11,987	0.756
2018	76.5	13.8	9.2	12,323	0.759

Fuente: UNDP (2019)

Si bien el crecimiento económico desaceleró su crecimiento entre 2013 y 2017, en gran parte por la caída de precios de los minerales y otras materias primas, la economía

peruana no entró en recesión, entendida como dos trimestres consecutivos de crecimiento negativo, como ocurrió con la mayoría de los países sudamericanos durante los años 2015 y 2016.

Además, para mantener la relativa estabilidad macroeconómica, hasta el año 2019, no fue necesario romper su límite de endeudamiento público fijado legalmente en 30% del PBI, al mismo tiempo que su Banco Central de Reserva mantuvo hasta 2019 una de las reservas monetarias más grandes de Sudamérica en proporción al tamaño de su economía, permitiendo mantener estable la moneda nacional frente a otras monedas de referencia internacional.

A pesar de terribles casos de corrupción en los que han estado involucrados presidentes, ministros y altos funcionarios de diferentes instancias de poder, especialmente vinculados a grandes proyectos de infraestructura que se hicieron públicos a partir de las revelaciones del escándalo Lava Jato (Ponce de León y García 2019), paradójicamente los últimos gobiernos peruanos administraron los presupuestos públicos con elementos de prudencia en épocas de abundancia, logrando consolidar reservas y fondos de estabilización.

Algunos analistas económicos consideran que, aparte de la preocupación de los diferentes ministros de economía por generar superávit fiscal y evitar grandes déficits, para el aumento de los ahorros fiscales, también habría contribuido la ineficiencia del gasto e inversión pública. A pesar de ciertas críticas al manejo presupuestal de la economía peruana (Schuldt 2013), hay indicios de que Perú ha logrado institucionalizar desde inicios del siglo XXI la importancia de la prudencia fiscal, sin grandes déficits ni altas tasas de deuda pública, se mantiene baja la inflación y las reservas monetarias se ha venido consolidando, entre otros elementos de política macroeconómica, que han generado una sólida posición financiera del país administrada básicamente por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central de Reserva.

Este ordenamiento de las finanzas públicas estuvo acompañado de algunos logros sociales como la reducción de la pobreza medida por consumo o gasto. La pobreza monetaria, que en los primeros años de siglo XXI estaba por encima del 50% de la población, logró ser reducida a menos del 22% en el 2018 y la pobreza extrema se situó alrededor del 4% ese mismo año (INEI 2019), aunque también se debe mencionar que en

los estudios de pobreza multidimensional el Perú está rezagado en comparación el promedio latinoamericano (Vásquez y Gatty 2013).

Con el gobierno de Humala 2011-2016 se implementó el Ministerio de Desarrollo Social, con una burocracia bastante eficiente en la focalización de los recursos, encargado de articular los diferentes programas sociales del gobierno central con el objetivo de atender a las poblaciones vulnerables. En los últimos años también se ha fortalecido la atención a la infancia de sectores vulnerables con programas multisectoriales de salud y educación, aunque sus logros aún son limitados.

Sin embargo, a pesar de ciertos aspectos macroeconómicos positivos, después de transcurrida a primera década del siglo XXI y con cifras que muestran un manejo responsable de temas monetarios, el Perú sigue siendo un país con serios problemas sociales y de infraestructura. Varios de los últimos presidentes han tratado de impulsar emblemáticos y costosos proyectos de infraestructura, pero el país todavía carece de buena infraestructura vial que vincule todo el territorio nacional, que es el tercero de mayor extensión de Sudamérica. En general, la infraestructura pública en diferentes áreas productivas, como puertos, electricidad, telecomunicaciones, saneamiento, entre otros, se han venido construyendo de forma muy lenta. Según algunas estimaciones la deficiente infraestructura del país habría causado retraso en la dinámica económica y la brecha de inversión para el 2025 se estimó en \$60 mil millones de dólares (Bonifaz y Urrunaga 2013).

En el campo de la educación, si bien se han comenzado a tomar medidas para mejorar la calidad educativa en las escuelas con programas que viene mostrando algunas mejoras en los resultados de aprendizajes básicos, todavía el sistema educativo luce bastante rezagado cuando los estudiantes de los últimos años del colegio han rendido la prueba PISA de la OECD (Yamada y Castro 2013). Ninguna universidad peruana destaca entre las 400 mejores del mundo ni entra a ser considerada dentro de las mejores 10 de América Latina por los diferentes rankings universitarios o de investigación académica. En el Perú la inversión en ciencia y tecnología es de las menores en la región.

En el Perú persiste una de las más altas tasas de informalidad laboral de la región y el promedio de los ingresos por habitante está por debajo de la media latinoamericana. En los últimos años el ingreso promedio de las zonas urbanas se ha situado por debajo de los \$500 mensuales (INEI 2018). La baja productividad de los trabajadores (Schuldt 2013),

especialmente en las zonas agrícolas y en las micro y pequeñas empresas (Weinberger 2013), es uno de los principales problemas a resolver en el mediano y largo plazo.

5. A modo de síntesis

El Perú en diferentes momentos del siglo XIX, XX y lo que va del siglo XXI ha tenido algunos periodos de largo crecimiento económico (Seminario 2013), pero estos no han sido consecuencia del desarrollo de políticas inclusivas que vayan acompañadas de prácticas económicas redistributivas (Schuldt 2013). La economía, como se vio en otros momentos de la historia, creció en algunos periodos producto de coyunturas internacionales, cuando los precios altos de las materias primas que exporta el país registraron años de bonanza en el mercado global. Es decir, Perú logró crecer algunos periodos, incluso mayores a dos décadas, con instituciones extractivas producto de factores coyunturales de algunos *commodities*.

Sin embargo, la producción de riqueza no pudo ser transformada de forma eficiente en beneficios para las amplias mayorías de la sociedad, sino que terminaron generando ganancias extraordinarias a una pequeña élite en el poder. Una vez que los precios de las materias primas cayeron nos encontramos nuevamente con serios problemas económicos y con una fuerte debilidad del sistema político. El crecimiento extractivo de este tipo ha sido descrito en múltiples ejemplos por Acemoglu y Robinson (2012). El gran problema que tienen estas sociedades es que si no generan instituciones políticas inclusivas en el largo plazo puede producirse una crisis, en un momento no previsto, que termina deteriorando las condiciones sociales de la mayoría de la población. Finalmente, está demostrado en una serie de investigaciones que el ciclo económico no es controlable por políticas específicas de los países, más allá de la mitigación de sus efectos, pero el bienestar de los sectores vulnerables sí dependen de la calidad de la política pública (Duflo 2020).

Como se señaló, en el caso de Perú ocurrió una nueva expansión económica importante a partir del 2003 (Schuldt 2013). Durante este periodo, hasta el 2019, el país no registró ninguna recesión, aunque algunos años se desaceleró el ritmo de crecimiento del PBI. Como en otras épocas del siglo XX, en que ocurrieron largos periodos de crecimiento, la economía avanzó gracias a una coyuntura favorable de los términos de intercambio (Seminario 2013). Las materias primas que exporta el Perú, especialmente los minerales,

alcanzaron precios históricamente altos, incluso con picos que marcaron *records*. Esta situación, que también se observó en otros países sudamericanos, generó una época de bonanza en la que creció la recaudación fiscal, aumentó el ingreso de la población, se multiplicó la inversión, se elevó el consumo y se redujo la pobreza y en menor medida la desigualdad. El aspecto positivo del caso peruano fue que las instituciones vinculadas a la política económica administraron el periodo de bonanza con buenos resultados macroeconómicos. Aunque debemos tomar en cuenta que el país venía de un contexto previo muy desfavorable, las brechas sociales peruanas eran y siguen siendo muy grandes, por lo que todavía en varios indicadores de desarrollo social Perú se ubica por debajo del promedio latinoamericano o recién algunos de ellos se están emparejando con el promedio regional.

En el caso peruano, los cambios en la descentralización política subnacional de comienzos del siglo XXI, en conjunto con la mayor asignación de recursos para proyectos de inversión para los territorios donde operan industrias extractivas, habría provocado efectos positivos de desarrollo social en aquellas regiones donde sus gobiernos subnacionales tuvieron regulares gestiones en décadas previas, permitiendo un mejor desempeño durante el periodo de bonanza.

Lamentablemente, habrían sido pocas las regiones peruanas donde ocurrió esta combinación de factores, pero una aproximación preliminar a Moquegua muestra que quizá en ese territorio su élite política y ciudadanía tuvo condiciones para mejorar sus indicadores de desarrollo humano en comparación con otras regiones que tenían una situación similar en el pasado. En los siguientes capítulos examinaremos los principales indicadores de desarrollo humano de Moquegua a la vez que exploraremos su historia política de las últimos seis décadas para comprender cómo se produjo este proceso.

Por último, vale remarcar que, a pesar del relativo bienestar del Moquegua en la última década, también se produjeron dos grandes conflictos. El primero, denominado como el “Moqueguazo”, que se registró el 2008 y que paralizó la región por más de una semana, se originó con la demanda de mayores recursos para los distintos gobiernos subnacionales de Moquegua. El argumento central era que se estaban distribuyendo mal los recursos que produce el complejo minero operado por SCC, que también posee una mina en la vecina región de Tacna y el canon que generaba esta empresa minera se estaba

destinando mayoritariamente a esa región (Arellano-Yangua 2012; Meléndez 2012). Posteriormente, el otro gran conflicto ocurrió entre los años 2011 y 2012 cuando varias comunidades se opusieron al desarrollo del proyecto Quellaveco de la empresa *Anglo American*. Sin embargo, este segundo conflicto fue superado con el desarrollo de mesas de diálogo que terminaron encontrando una solución consensuada. Ambos casos serán explicados con mayor detalle en los próximos capítulos, porque en estos dos sucesos se puede ubicar elementos de una institucionalidad no formal cuyo aprendizaje proviene de décadas anteriores.

Capítulo cuarto

Hacia una historia sociopolítica de Moquegua

Como se ha remarcado desde la introducción varios indicadores de educación, salud e ingresos, vinculados al índice de desarrollo humano, la región peruana de Moquegua no sólo supera varios promedios nacionales en diferentes áreas, sino que en algunos casos está por encima de las zonas urbanas más consolidadas del país como Lima y Arequipa (ver capítulo 5). Si bien en el próximo capítulo se revisarán los indicadores de forma pormenorizada, en el presente trabajo se busca explorar una respuesta más interpretativa desde la institucionalidad, que tiene que ver con la dinámica política regional de las últimas décadas. Para ello, procederemos a realizar un recorrido por la historia reciente de esta región con el objetivo de centrarnos en algunos aspectos políticos y económicos relevantes en la transformación de Moquegua.

Desde el inicio se ha sostenido que la tesis que orienta este trabajo trata de explicar cómo se ha forjado un funcionamiento institucional inclusivo en Moquegua en comparación con otras regiones peruanas que también tienen presencia de industrias extractivas, pero no han conseguido destacados resultados de desarrollo humano. A continuación, a partir de fuentes bibliográficas y con el apoyo de algunas entrevistas semiestructuradas, se buscará relacionar los indicadores con momentos claves en la historia política regional.

Se incidirá en cuatro momentos claves para la política subnacional del país como son: a) la llegada de la megaminería a Moquegua, b) el retorno a la democracia del año 1980 y sus efectos en la política municipal, c) el conflicto armado interno y sus consecuencias para la política departamental, y d) el inicio del proceso de regionalización comenzando el siglo XXI. Se considera que estos cuatro momentos son cruciales para comprender los resultados de desarrollo humano actuales. Sin embargo, algunos trabajos sobre Moquegua inciden solo en los puntos b y d, dejando un par de cabos sueltos que ayudan a explicar mejor la historia de las instituciones moqueguanas.

1. La llegada de la megaminería a Moquegua

Algunas investigaciones exploratorias han remarcado la importancia de los años 80 y 90 para la política municipal de Moquegua y en especial la política local de Ilo (Quiñón 2017; Portocarrero, Sanborn, Molina y Loveday 2007; Vargas 1998), pero en esos breves estudios no queda claro el importante contexto sociopolítico de Moquegua de las décadas anteriores a los 80. Por ello, antes de buscar articular la interpretación de las cifras vinculadas a los indicadores de desarrollo humano con los momentos políticos que ocurrieron en décadas recientes, los resultados de los capítulos previos obligan a considerar de forma relevante la etapa previa a 1980 para tener claros los antecedentes sobre el desarrollo social en Moquegua. Se considera relevante la etapa previa a 1980 porque el proceso de modernización de la economía moqueguana se gesta desde los años 60 y tiene un crecimiento exponencial en la segunda mitad de los años 70.

Desde las primeras décadas del siglo XX se tiene registro de diferentes menciones de geólogos a los yacimientos de cobre de Toquepala, Cuajone y Quellaveco. La concesión de Toquepala para la exploración minera fue otorgada al arequipeño Juan Oviedo, mientras que Cuajone fue controlado por Julio Gianella (Rodríguez 1990). En el contexto de un estado oligárquico, la corporación Cerro de Pasco, que concentraba grandes yacimientos mineros de la sierra central, realizó estudios geológicos en Cuajone durante la segunda mitad de los años 30 y terminó adquiriendo los derechos de ese yacimiento en 1943 (Rodríguez 1990).

En la segunda mitad de los años 40 los derechos del yacimiento de Toquepala fueron vendidos por 150 mil dólares a una subsidiaria en el Perú de la estadounidense *American Smelting and Refining Company*, conocida comercialmente como ASARCO (Kuon s.f.). Vale recordar que la compañía Cerro de Pasco, que realizó los estudios de exploración en la zona de Moquegua, tenía a capitalistas norteamericanos como sus principales accionistas, mantuvo contacto con ASARCO una de las principales productoras de cobre del mundo a mediados del siglo XX para invitarla a participar en el proyecto minero que demandaba una gran inversión. En los años 40 Perú tenía un contexto político que alentaba la llegada de inversionistas y el caso de los proyectos que significaban explotación de recursos naturales operaban en forma de enclaves orientados a la exportación.

ASARCO, junto con otros socios minoritarios, tomó la decisión de explotar el yacimiento de Toquepala en 1954 para lo cual constituyeron la minera *Southern Peru Copper Corporation* y suscribieron contratos con el gobierno peruano, bajo la presidencia del conservador Manuel Odría, quien era muy cercano a la política exterior de Washington en los inicios de la guerra fría. Posteriormente, esa misma empresa compraría los derechos sobre los vecinos yacimientos de Cuajone y Quellaveco, que se ubican a una distancia menor de 40 kilómetros.

La construcción de la mina de Toquepala comenzó en 1955 y tomó alrededor de cinco años concluir la obra hasta su entrada en funcionamiento. Esta mina se ubica en el departamento de Tacna, prácticamente sobre el límite con Moquegua y desde un inició se proyectó exportar el cobre por el puerto moqueguano de Ilo, que en aquel entonces era casi una villa de pescadores. La empresa realizó una inversión inicial de 234 millones de dólares, en términos nominales de aquella época, convirtiéndose en ese tiempo en una de las 10 mayores minas de cobre del mundo (Kuon s.f.) y la más grande productora de cobre del Perú (Rodriguez 1990).

Gráfico 13
Mina Toquepala



Imágenes © 2020 Maxar Technologies, Maxar Technologies, CNES / Airbus, Imágenes © 2020 CNES / Airbus, Landsat / Copernicus, Maxar Technologies, U.S. Geological Survey, Datos del mapa © 2020 1 km

Fuente: Google Earth

Para la exportación del cobre de Toquepala se construyó una fundición de cobre blíster²⁵ en el pequeño puerto de Ilo, el mismo que en esa época formaba parte de la provincia de Mariscal Nieto, departamento de Moquegua. Toquepala se conectó con Ilo a través de un ferrocarril industrial de unos 200 kilómetros de rieles (Rodríguez 1990). Si bien la mina de Toquepala se encuentra en territorio del departamento de Tacna, en el límite de la frontera con Moquegua, la ciudad más cercana a Toquepala resulta ser la capital de Moquegua, que en línea recta se ubica a una distancia aproximada de 50 kilómetros. Por lo tanto, se considera que desde la segunda mitad de la década del 50 el departamento de Moquegua y en especial la provincia de Mariscal Nieto, que incluía a Ilo, registró algún tipo de impacto económico por la construcción del complejo minero.

Gráfico 14
**Ciudad de Moquegua y minas cercanas
 Toquepala hacia suroriente y Cujajone al nororiente**



Imágenes © 2020 CNES / Airbus, Maxar Technologies, Maxar Technologies, Imágenes © 2020 TerraMetrics, Datos del mapa © 2020 5 km

Nota: La pequeña ciudad de Moquegua está hacia la izquierda de la imagen colindante con un pequeño valle que se observa, mientras que Toquepala se ubica sobre la derecha de la imagen y Cujajone en zona superior de la imagen. Fuente: Google Earth.

²⁵ Blíster es un proceso de fundición de cobre de no alta pureza como los cátodos. Asarco, accionista principal de Southern Peru Copper Corporation, era una empresa que no solo se avocaba al negocio de la minería sino que también estaba dedicada al negocio de la refinación de cobre.

Gráfico 15
Moquegua y el puerto de Ilo



Nota: Vista más amplia de todo el departamento de Moquegua con su capital en la zona central del mapa y la península de Ilo en la zona costera inferior. Un poco más allá de sus límites políticos incluye por el norte parte de Arequipa, al este parte de Puno y por el sur parte de Tacna. Fuente: Google Earth.

Lamentablemente, no se cuenta con datos oficiales sobre el desarrollo económico del departamento de Moquegua en los años anteriores a 1970, pero comenzando la década del 60 se podría considerar que se produjo un importante crecimiento del PBI departamental por la entrada en producción de la mina de Toquepala, en la frontera con Tacna, que procesó y exportó su cobre desde la fundición ubicada en el puerto moqueguano de Ilo. Es decir, por falta de cifras no se puede hacer una comparación de Moquegua con cero extractivismo frente a lo que ocurrió después de la llegada de las industrias extractivas.

Sin embargo, se puede tomar en cuenta que en 1965 el político moqueguano Enrique Rivero Vélez, quien fue electo diputado en 1963 por el partido aprista, pronunció un discurso al asumir la presidencia de la cámara de diputados calificando a Moquegua como uno de los departamentos más pequeños y olvidados del país (Rivero 1965). Quizá Rivero fue un poco exagerado porque, considerando la tasa de analfabetismo del censo de 1961, como indicador de desarrollo educativo, había varios departamentos de la sierra y la amazonia con mayor proporción de población analfabeta que Moquegua, pero a la vez esta

región tampoco estaba entre los departamentos de la costa con mayor población alfabetizada, siendo esta la zona geográfica del Perú la que concentra la población con menores tasas de analfabetismo.

Económicamente, la afirmación de Rivero tiene cierta lógica porque al comparar el tamaño de la economía moqueguana a inicios de los 70, época en la que había comenzado a beneficiarse económicamente por la industria extractiva, se encontró que monetariamente poseía similitud con Huancavelica, una de las regiones más pobres del Perú (ver gráfico 26, capítulo 5). Esta situación invita a pensar que antes de la llegada de Southern a la zona, el escenario económico no era tan prometedor.

Entre los censos de 1940 y 1961 la población de Moquegua pasó de 34 mil habitantes a 51 mil pobladores, mayormente asentados en la capital del mismo nombre. Los otros centros poblados del departamento de Moquegua eran pequeñas localidades. Por ejemplo, Ilo en 1940 contaba con un poco más de 1000 habitantes (Vargas 1998). El saldo migratorio del departamento era negativo entre 1940 y 1961. Es decir, hubo más población que migró a otros departamentos de la que inmigró.

En 1961 Moquegua se ubicó como uno de los pocos departamentos con territorio costero con una tasa de analfabetismo cercana al promedio nacional, que se ubicaba alrededor del 39%, y similar al departamento de La Libertad, mientras que la mayoría de departamentos costeros tenían tasas similares o menores al 25%, salvo un par de excepciones por encima del promedio peruano.²⁶ Es decir, en términos de los logros educativos mínimos, Moquegua en 1961 estaba retrasada en comparación con las zonas costeras de Lima-Callao, Arequipa, Lambayeque, Ica, Tumbes y Tacna.

Sin embargo, para el siguiente censo, de 1972, Moquegua redujo su analfabetismo unos 12 puntos porcentuales, sacando ventaja frente al promedio nacional, que se redujo en unos 10 puntos en ese mismo lapso. Es decir, entre los 60 y los 70, tuvo un proceso de inmigración de personas con mayores años de escolaridad que el promedio de la zona.

Al mismo tiempo que se producía este fenomenal crecimiento productivo focalizado en Moquegua, se fortaleció la organización popular-sindical, produciéndose un proceso de proletarización en nuestra zona de estudio. Desde la etapa de construcción de la mina de

²⁶ Solo Ancash y Piura, del total de departamentos con territorio costero, poseían tasas de analfabetismo por encima del promedio peruano (INEI).

Toquepala en 1957 los trabajadores buscaron constituir un sindicato que contaría con el apoyo de los gremios de las ciudades más cercanas, Tacna e Ilo, en las que también se establecieron dependencias de Southern (Sulmont 1980). Ese mismo año, ante el despido de un dirigente de construcción civil, se desarrolló la primera huelga, cuyas protestas ocasionaron la muerte de dos obreros y varios heridos por parte de la policía.

En 1961, con la entrada en funcionamiento de la mina de Toquepala, se constituyó oficialmente el Sindicato de Trabajadores de Toquepala, que incluía a trabajadores de Ilo. Esta organización gremial tuvo una gran huelga en 1962, exigiendo mejoras salariales (Sulmont 1980). Posteriormente se reconocería a sindicatos de tendencia izquierdista y aprista (Bauch 1985, Sulmont 1980). Cada unidad productiva, minas y fundición, constituyó sindicatos de empleados y obreros. Una de las jornadas de lucha más intensas fue la huelga de 1966 que acabó con tres obreros muertos en lo que se conoce como la masacre de Toquepala (Bauch 1985, Sulmont 1980). Estos hechos van a marcar la memoria de un pueblo que poco a poco irá fortaleciendo a sus gremios y movimientos sociales locales.

1.1. Moquegua y el modelo desarrollista

Si bien para los años 60 Moquegua había recibido algunos beneficios económicos por la explotación de la mina de Toquepala, a partir de 1970 *Southern Peru Copper Corporation* comenzó la construcción de la mina de Cuajone en el distrito de Torata, ubicado a unos 40 kilómetros de la capital de Moquegua y una refinería de cátodos de cobre en el puerto de Ilo, provocando una transformación radical de la economía local.

El acuerdo entre la empresa y el gobierno peruano para la construcción de la mina se firmó en 1969. En el contrato se especificaba que la mina debía ser construida en un máximo de 5 años y también debía invertir en la construcción de una refinería para el procesamiento de los metales con el objetivo de brindar valor agregado al concentrado de cobre (Rodríguez 1990). Si bien la empresa minera estaba dedicada a la refinación de metales, el gobierno militar de esos años también presionó para concretar la refinería de cobre y que este controlada principalmente por la empresa estatal.

Vale señalar que Perú tuvo un giro político importante en 1968, cuando el país pasó de tener gobiernos vinculados a intereses de élites oligárquicas, principalmente terratenientes, a un gobierno militar que buscó modernizar la sociedad peruana impulsando

un modelo desarrollista que produjo una reforma agraria radical, consolidó la presencia del estado en varias áreas económicas, incentivó la industrialización por sustitución de importaciones y, de alguna manera o por lo menos al inicio, buscó fortalecer sindicatos y gremios populares.

En este contexto se debe recordar que en el pasado la mayoría de las industrias extractivas se instaló y desarrolló en el país bajo características políticas que alentaban la inversión de capitales privados, pero esas condiciones cambiaron, a partir del gobierno militar del 68, hacia un modelo más regulador en el que el Estado peruano jugó un rol importante. Por ejemplo, la refinería de cobre de Ilo fue administrada por la empresa estatal Minero Perú.

Mientras tanto, el tercer yacimiento de cobre de importancia en la zona, Quellaveco, que también estaba concesionado a SPCC, no fue explotado y sus derechos revirtieron a favor del Estado en 1971 (Rodríguez 1990). Sin embargo, a pesar de que Southern perdió los derechos sobre Quellaveco, continuó trabajando en la explotación de Toquepala y la construcción de Cuajone. Además, como se advirtió la empresa estatal Minero Perú decidió construir una refinería de cobre en Ilo para producir cátodos de alta pureza, cuyo funcionamiento iba a depender del cobre vendido por Southern a precio regulado por el gobierno, para lo cual constituyeron una asociación estratégica. Para el desarrollo de la refinería se tuvo que incluir una planta de desalinización de agua de mar (Rodríguez 1990), una de las primeras que se instaló en el país. De esta manera el puerto de Ilo pasó de ser una pequeña y remota zona de pescadores en la costa sur de Perú, antes de los años 60, a un puerto importante para el mercado mundial del cobre desde finales de los años 70.

Por último, en esta época, en el departamento de Moquegua se creó la provincia de Ilo, separándola de su dependencia política de Mariscal Nieto. Ilo hasta 1950 era solo un pequeño poblado costero, pero el desarrollo minero, la pesca industrial desde los años 60, y actividad portuaria a partir de 1970 con la inauguración de muelle de empresa nacional de puertos otorgó un dinamismo económico diferente a la zona (Vargas 1998). Los servicios portuarios que se pueden encontrar en Ilo son variados y han ido aumentando con el paso del tiempo. Destaca el terminal portuario principal que cuenta con un muelle de 302 metros de largo con capacidad para administrar casi un millón y medio de toneladas de carga al año, por su parte Southern posee un espigón de 200 metros de largo para el embarque de

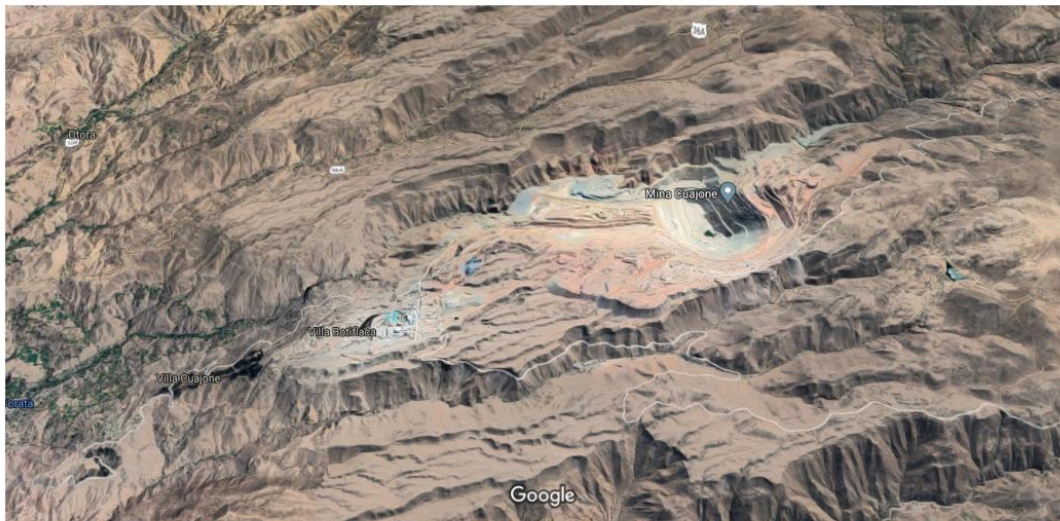
concentrado de cobre, cátodos, ácido sulfúrico y contenedores. A finales del siglo XX la central eléctrica ENGIE también instaló un puente con faja transportadora de carbón, además en el área también se cuenta con cuatro terminales de líquidos: dos de combustible y otros de aceite, alcohol y ácido (APN 7 marzo de 2016).

La situación económica de Moquegua cambiaría notoriamente en la segunda mitad de los 70. Al inicio de las obras en el yacimiento de Cuajone la principal actividad económica de Moquegua fue el sector construcción por las decenas de millones invertidos en la fase de implementación de la mina, que también incluía un túnel para ampliar la línea de ferrocarril, el represamiento de agua, la conducción de agua por ductos desde zonas altas y una pequeña planta hidroeléctrica (Rodríguez 1990). Se estima que en estas obras se emplearon unos 6000 trabajadores.

Al revisar la historia económica Moquegua registra un espectacular crecimiento económico entre 1976 y 1979. En ese lapso el PBI de la región en estudio se expandió casi 300%. Este crecimiento tuvo que ver básicamente con la entrada en producción de la mina de Cuajone en la provincia de Mariscal Nieto y la refinería de cátodos de cobre en el puerto de Ilo. Tanto la mina de Cuajone, operada por Southern, y la refinería de cátodos de cobre, operada por la empresa estatal Minero Perú, comenzaron a construirse a inicios de los 70 y entraron en producción después del 75. Luego del crecimiento del PBI registrado entre 1976 y 1979, Moquegua ocupó un rango de producción cercano al de Ica, una de las regiones más prósperas del país.

Esta situación presenta un escenario de abundancia a inicios de los años 80 para la región de estudio. Revisando las cifras del PBI por habitante, luego de casi triplicar el tamaño de su economía, Moquegua pasó de ser el cuarto departamento con mejor PBI per cápita a inicios de los 70 para ubicarse en el primer lugar desde finales de los 70 (ver gráfico 26, capítulo 5), dejando lejos a los otros departamentos costeros que poseen una productividad por encima del promedio del país. Esta situación se mantiene hasta la actualidad, a pesar de que han pasado alrededor de 50 años desde aquella época.

Gráfico 16
Mina Cuajone en la provincia de Mariscal Nieto



Imágenes © 2020 CNES / Airbus, Maxar Technologies, U.S. Geological Survey, Datos del mapa © 2020 1 km

Fuente: Google Earth.

1.2. Fortalecimiento sindical

A finales de los años 60 y comienzos de los 70 la vida política popular cobró más fuerza por el impulso de la actividad gremial que propició, directa o indirectamente, el gobierno militar de Velasco Alvarado en el marco de un proceso de modernización nacional (Becker, 1983). En el caso de Ilo, encontramos que la nacionalización del sector pesquero articuló a los gremios de trabajadores de la pesca industrial (Álvarez 1984); el proceso de reforma agraria fortaleció la organización de las comunidades indígenas y campesinas en las zonas agropecuarias de la región (Cañedo-Arguelles 2004b); y la entrada en funcionamiento de la mina de Cuajone duplicó el número de trabajadores de SPCC (Bauch 1985) cuya actividad gremial se convirtió en una importante cantera de líderes sindicales.

Por ejemplo, el dirigente Víctor Cuadros venía no solo de la experiencia sindical-minera de Toquepala, sino que en 1969 había logrado consolidar la unidad de los sindicatos mineros del país a través de la Federación Nacional de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos del Perú (FNTMMP), asesorada legalmente por Ricardo Díaz (Sulmont 1980, Zapata 2018). Esta federación de línea comunista fue convocada en 1970 por el gobierno militar para formar parte de una comisión encargada de elaborar una nueva ley de minería, que definió a la minería como sector estratégico para su proyecto desarrollista.

Posteriormente, ambos líderes sindicales, Cuadros y Díaz, serían electos como asambleístas constituyentes por el partido izquierdista Unión Democrática Popular, UDP.

Sin embargo, al poco tiempo del trabajo entre sindicalistas mineros y metalúrgicos con el gobierno militar, se fue produciendo un paulatino distanciamiento de los dirigentes con el gobierno nacional. En 1973 Cuadros constituyó el Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo que tuvo una gran repercusión a nivel nacional, especialmente en los departamentos del sur del país, convocando movilizaciones, paros y huelgas. Una de las primeras grandes paralizaciones masivas de todo el departamento de Moquegua tuvo que ver con una protesta contra el gobierno por el cierre de la escuela normal de profesores, que era la única opción de formación superior en esa región. En estas jornadas de protestas confluyeron políticos locales de diferentes tendencias políticas y fue denominado como “Moqueguazo” (León 2019), alrededor de 30 años después una protesta social importante en la primera década del siglo XXI tomaría nuevamente ese nombre rememorando la lucha de las generaciones anteriores.

En este marco de efervescencia sindical la lucha por un centro de formación de profesores de Mariscal Nieto se convertiría en un referente importante para este departamento. Algunos de los líderes que participaron en las protestas, como Hernán Cuentas o César Vizcarra, quienes fueron apresados en el marco de estas movilizaciones, luego serían electos a la Asamblea Constituyente que el gobierno militar convocó en 1978. Con el retorno a la democracia en los 80 se volvieron a abrir los institutos pedagógicos que habían sido cerrados en el país durante el gobierno militar. En el caso de Moquegua fue todo un acontecimiento la reapertura de la clausurada casa de estudio, la misma que fue rebautizada con el nombre de Mercedes Cabello, una moqueguana que es considerada una de las primeras mujeres novelistas del país, de finales del siglo XIX. Las promociones de profesores que se graduaron de esta institución entre finales de los 80 y comienzos de los 90 tuvieron una profunda identidad con la lucha de Moquegua por preservar y mejorar su sistema educativo (Entrevista 1 2013).

Regresando al plano sindical minero-metalúrgico, después del 1973 el FNTMMP se distanció de la Confederación General de Trabajadores del Perú -CGTP, organización nacional de sindicatos de origen comunista. Tanto Cuentas como Díaz fueron expulsados del Partido Comunista Peruano (PCP) por oponerse al gobierno militar (Zapata 2018) y en

otros momentos fueron deportados y apresados por los militares en el poder, especialmente en la segunda parte del gobierno militar que se desarrolló con la presidencia de Morales Bermúdez²⁷ desde mediados de 1975 con una línea política mucho menos progresista y que terminó rompiendo por completo ciertas alianzas con partidos de izquierda que había forjado el régimen de Velasco Alvarado en sus inicios.

En 1973 el gobierno militar llegó a deportar del país al dirigente Hernán Cuentas, que participaba en la construcción de la mina de Cuajone (Zapata 2018). Posteriormente, como se adelantó, Cuentas sería electo como parlamentario constituyente en 1978 como parte del trotskista Frente Obrero, Campesino, Estudiantil y Popular (FOCEP), liderado por Hugo Blanco, que en esas elecciones se convirtió en el tercer partido más votado del país. En 1978 el dirigente sindical, Víctor Cuadros, también fue elegido miembro de la Asamblea Constituyente representado al partido Unidad Democrática Popular (UDP), resultando con una mayor votación que Javier Diez Canseco o Carlos Malpica, entre otros destacados líderes de ese partido.

En 1979 se registró una importante huelga de maestros en Ilo, que duró cuatro meses, la misma que contó con el apoyo del sindicato de la refinería de cobre (Sulmont 1980). La protesta de los profesores desencadenó una protesta regional mayor. Los exdirigentes sindicales de Toquepala y Cuajone, Víctor Cuadros y Hernán Cuentas, ahora convertidos en asambleístas constituyentes, respaldaron y participaron en distintos momentos en las movilizaciones, siendo detenidos por las autoridades militares y posteriormente puestos en libertad ante la protesta de sus colegas constituyentes (Adrianzén 2011, Asamblea Constituyente s.f.).

Todas las luchas sindicales que se iniciaron en Moquegua y Tacna, alrededor del complejo minero-metalúrgico de SPCC, a partir de los años 60 y que alcanzaron una importante notoriedad en los 70, terminaron reconfigurando la elite política regional en esta parte del sur del país. A nivel nacional también ocurrió un cambio que se evidenció en la composición de la Asamblea Constituyente de 1978 que incluía varios dirigentes sindicales que fueron electos por partidos de izquierda y por otros partidos socialdemócratas y/o

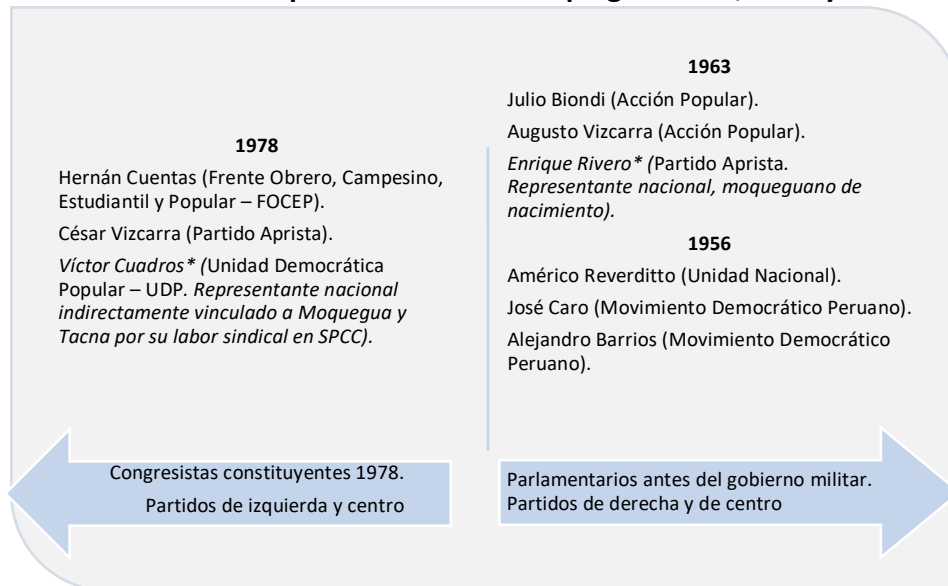
²⁷ El general Francisco Morales Bermúdez tomó el poder en agosto de 1975, defenestrando a Velasco Alvarado. En años recientes fue procesado y sentenciado como culpable por la justicia italiana por delitos de lesa humanidad ocurridos en el marco del Plan Cóndor. Se le acusa puntualmente de colaborar con la desaparición de ciudadanos italo-argentinos.

populistas. Incluso el APRA, que históricamente tuvo una línea socialdemócrata ambigua, aprobó con sus asambleístas constituyentes, en alianza con otros partidos de izquierdistas con los que logró mayoría absoluta, una constitución que reivindicaba conquistas populares de derechos laborales y civiles adquiridos en la década del 70.

Para contrastar las diferencias en la élite política local, ocurridas alrededor del 78, se debe revisar quienes fueron los representantes que tuvo Moquegua en el parlamento en ocasiones anteriores. Antes de la sui generis dictadura militar que se instaló en el poder por un poco más de una década, Moquegua tuvo representantes parlamentarios del APRA de tendencia socialdemócrata y de Acción Popular, este último un partido de centroderecha que ganó la presidencia en 1963 cuando los dos diputados representantes de Moquegua fueron Julio Biondi de Acción Popular y Enrique Rivero del APRA. El primero, vinculado a una familia propietaria de importantes viñedos productores de pisco, entre otros negocios, y el segundo, un abogado dirigente aprista e hijo de un notario moqueguano (Kuon s.f.). Previamente, en la elección parlamentaria de 1956, también fueron diputados integrantes de la élite moqueguana, Américo Reverditto Maldonado, José Caro Cosío y Alejandro Barrios Espinoza, todos representantes de dos partidos de derecha vinculados a la banca; el primero apoyando la candidatura de Hernando de Lavalle y los otros dos respaldando a quien resultó electo por segunda vez como presidente: Manuel Prado Ugarteche.

En la siguiente tabla (4) se aprecia estas diferencias entre los parlamentarios electos antes del 70 y durante esa década. En 1978 hubo congresistas constituyentes del Frente Obrero, Campesino, Estudiantil y Popular – FOCEP, Unidad Democrática Popular – UDP y de la Alianza Popular Revolucionaria Americana - APRA. Mientras que en las elecciones previa de 1963 y 1956 no hubo representantes moqueguanos de izquierda o centro izquierda, salvo un representante nacional del APRA nacido en Moquegua.

Tabla 4
Parlamentarios representantes de Moquegua: 1978, 1963 y 1956



Nota*: Los parlamentarios Víctor Cuadros y Enrique Rivero no fueron electos originalmente por Moquegua, pero estaban plenamente identificados con la problemática del departamento. El primero por su trabajo sindical en Southern y el segundo porque fue su lugar de nacimiento. Rivero del APRA figura a la derecha por la alianza de ese partido con Odría. Fuente: Infogog. Elaboración propia.

El ingreso de dirigentes sindicales a la Asamblea Constituyente de 1978 marca una ruptura con la vieja forma de hacer política, estrechamente vinculada a las clases pudientes y oligárquicas. En el caso de Moquegua, para la constituyente fueron electos el dirigente sindical de la mina de Cuajone Hernán Cuentas e indirectamente, por estar vinculado en sus orígenes al sindicato de Southern desde Toquepala y especialmente a la federación minera nacional, Víctor Cuadros. Además, el tercer constituyente vinculado a Moquegua fue el exalcalde aprista de 1966 César Vizcarra Vargas, padre de Martín Vizcarra, quien se convertiría en el presidente del Perú en 2018. En una entrevista, recogida en un libro biográfico, Martín Vizcarra recuerda que su padre tenía una preocupación muy marcada por garantizar el agua para Moquegua con la construcción del reservorio Pasto Grande en la zona altoandina de la región (León 2019).

Luego de la constituyente se convocaron elecciones generales para 1980 en las que volvió a ganar Acción Popular, el partido que antes de la dictadura militar estuvo en la Presidencia de la República, significando el retorno de la centroderecha al poder, mientras que el partido aprista quedó en segundo lugar a nivel nacional, resultados similares a los de

la elección de 1963, que fue la última elección general antes del gobierno militar. Los diputados electos por Moquegua en 1980 fueron el exalcalde en 1964 Augusto Vizcarra Chocano y el exdiputado en 1963 Julio Biondi, ambos de Acción Popular. Vizcarra Chocano fue uno de los diputados que en 1983 exigió que se cumpla el artículo 221 de la Constitución del 79 que ordenaba destinar el 10% de la renta de la explotación de recursos naturales al departamento de donde se los extraían. En este caso, solicitó que los montos correspondientes por el cobre de Cuajone y la pesca industrial de Ilo se destinaran a los gobiernos subnacionales del departamento de Moquegua (Congreso del Perú s.f.).

El hecho que los dos representantes parlamentarios moqueguanos fueran de Acción Popular puede interpretarse como un giro a la derecha. Pero se debe tomar en cuenta que, en las elecciones de diputados de 1980 en Moquegua, el partido aprista quedó en cuarto lugar en esta jurisdicción a diferencia de su segundo lugar a nivel nacional, mientras que localmente en segundo, tercero y quinto lugar encontramos a partidos de izquierda (Infogob 2019) que, sumando los votos obtenidos, hubieran logrado el primer lugar. El exdirigente sindical de Cuajone y constituyente Hernán Cuentas quedó en tercer lugar y no alcanzó un cupo en el parlamento. Sin embargo, la identidad política izquierdista en Moquegua estaba vigente y contaba con un buen número de simpatizantes. Prueba de ello es que en las siguientes elecciones parlamentarias la alcaldesa de la capital moqueguana por Izquierda Unida en 1981, Cristala Constantinides, resultaría electa diputada por este departamento en 1985, como ampliaremos en la siguiente sección.

En estos resultados electorales, a nivel local, se aprecia que un sector importante de actores políticos moqueguanos comenzaba a reafirmar una identidad política que se gestó inicialmente en los 70 y que continuó en los siguientes años con una marcada opción por atender las demandas de los sectores populares, a la vez que se comenzaba a esbozar una gobernanza particular de la actividad extractiva: Obreros demandando sus derechos laborales y acompañando otras luchas como la de los profesores. Aunque los cambios no fueron radicales se fueron implementando paulatinamente con altas y bajas, como con un péndulo. Un largo proceso de aprendizaje que por momentos tuvo retrocesos, pero también implicó corrección de errores en ciertas acciones colectivas, como veremos más adelante.

2. Los municipios, la izquierda y el retorno a la democracia peruana

A inicios de 1980 el complejo minero-industrial se había convertido en uno de los principales contribuyentes tributarios del país (Becker 1983). Económicamente, Moquegua se consolidó como el departamento con mayor PBI per cápita, aunque el peso del movimiento económico era dependiente de las minas de Southern y la refinería de Minero Perú. Socialmente, durante los años 70 se vivió un proceso de proletarización y el desarrollo de una precaria urbanización. Amplios sectores, campesinos y populares, aún no evidenciaban mejoras sustanciales en sus condiciones de vida, generándose una situación de amplia desigualdad entre los trabajadores minero-industriales y el resto de la población. Incluso, un sector de la población comenzó a ser afectada por la contaminación ambiental producto de las actividades extractivas (Vargas 1998). Además, se debe considerar que la Constitución de 1979 estableció que el 10% del impuesto a la renta que pagan las empresas extractivas se destinara a los gobiernos locales del departamento de donde se extraían los recursos naturales, a través de un canon, pero el cumplimiento de la norma fue irregular en los primeros años tras el retorno a la democracia (Congreso del Perú s.f.).

Sin embargo, a pesar de algunos impactos medioambientales y sociales negativos, paralelamente a comienzos de la década de los 80 también comenzaron a evidenciarse los primeros impactos positivos en calidad de vida de la población promedio. La esperanza de vida al nacer de los moqueguanos a inicios de la década del 70 fue de 55 años, ligeramente por encima del promedio peruano y similar al departamento de San Martín, que no posee industrias extractivas. Después de una década, comenzando los 80, Moquegua tuvo una expectativa de vida de 60 años, ampliando su brecha frente al promedio nacional y dejando relegado al departamento de San Martín con más de 2 años de diferencia (ver gráfico 20, capítulo 5).

En el campo educativo, la tasa de analfabetismo de Moquegua, que se ubicaba en 1961 alrededor del 34.7%, se redujo a cerca del 12% para 1981. De esta manera dejó atrás a La Libertad y Loreto, departamentos que tenían tasas similares en décadas anteriores, Moquegua era similar a La Libertad a comienzos de los 60 y muy parecida a Loreto a inicios 70 (ver gráfico 22, capítulo 5). Tanto en el indicador de expectativa de vida como en la tasa de alfabetización los resultados de Moquegua tuvieron mejores resultados que los avances del promedio nacional y le fue mejor que a departamentos que en décadas previas

eran similares. Este momento histórico al inicio de la década del 80 también va a significar el inicio de un cambio en el desarrollo regional que se irá acentuando en el tiempo. Algunos departamentos del sur del país comenzarán a superar en logros sociales a los departamentos del norte, que durante la mayor parte de la primera mitad del siglo XX tuvieron mejores indicadores de desarrollo social que el sur peruano.

Políticamente el inicio de los 80 coincide con el retorno a la democracia, además de las elecciones presidenciales y congresales, en el Perú se convocaron elecciones para alcaldes distritales y provinciales. Estas elecciones locales eran uno de los pocos espacios para el desarrollo de la política subnacional en el país. En el caso de Moquegua, desde mediados de los años 70 cuenta con tres provincias: 1) Mariscal Nieto, donde queda la capital y el yacimiento de Cuajone; 2) Ilo, que alberga el puerto del mismo nombre y la refinera de cobre; y, finalmente, 3) Sánchez Cerro, que posee básicamente una economía agropecuaria de subsistencia. Los dos principales espacios para el desarrollo de la política local son la capital Moquegua y el puerto de Ilo que, entre ambos suman más del 80% de la población.

En las elecciones municipales la izquierda nacional no se presentó dispersa como en las elecciones presidenciales y parlamentarias de inicios del 1980, sino que esta vez conformaron una alianza bajo la bandera de Izquierda Unidad, que integró hasta 15 diferentes partidos. Las dos principales plazas políticas de Moquegua, los municipios provinciales de Mariscal Nieto e Ilo, fueron ganados por la izquierda. En la provincia de Ilo en 1981 asumió las funciones de alcalde Julio Díaz Palacios. Mientras tanto, en la provincia de Mariscal Nieto, donde se ubica la capital de Moquegua, ganó las elecciones María Cristala Constantinides. Ambos fueron militantes de la Unión de Izquierda Revolucionaria (UNIR), vinculado al sindicato nacional de profesores (SUTEP), situación que marca una continuidad de la fuerte actividad sindical de los 70 y la presencia de assembleístas constituyentes a finales de la misma década, observándose un esbozo de una identidad política regional cercana a la izquierda. A continuación, se detallará la dinámica política electoral en ambas provincias moqueguanas.

2.1. Política provincial de Ilo entre los 80 y 90

La gestión municipal del alcalde provincial de Ilo, Julio Díaz Palacios, que comenzó a inicios de los 80 se convirtió en una gestión emblemática para el departamento de

Moquegua y para la izquierda peruana. El médico arequipeño Díaz Palacios llegó a Ilo para trabajar en el Hospital de Minero Perú, empresa pública que en asociación con *Southern* construyó y administró la refinería de cobre, dónde se convertirá en un desatacado líder y finalmente se convertirá en el primer alcalde provincial del puerto. Un hecho relevante para tomar en cuenta, en el caso de la provincia de Ilo, es que comenzado la década del 80 tuvo su primera elección de alcalde provincial, porque recién fue creada como provincia en la década del 70 y los años previos fue solo un distrito de Mariscal Nieto. Esto es muy importante porque el estilo de gestión municipal que tendrá en los 80 será un momento constituyente de su política local.

Gráfico 17
Zona de la refinería de cobre en Ilo



Imágenes © 2020 Maxar Technologies, Maxar Technologies, TerraMetrics, Data SIO, NOAA, U.S. Navy, NGA, GEBCO, CNES / Airbus, Datos del mapa © 2020 500 m

Nota: La refinería de cobre se ubica a unos 26 kilómetros al norte del centro de Ilo.
Fuente: Google Earth.

En el desarrollo de su trabajo como médico Díaz Palacios ejerció liderazgo y mantuvo contacto con los sindicatos de la zona. Después de la primera elección de 1980, como alcalde provincial de Ilo, Díaz fue reelecto en otras dos ocasiones 1983 y 1986, siempre por la Izquierda Unida (Infogob 2019). El primer alcalde ileño, democráticamente electo, impulsó un modelo de gestión participativa y de planificación con los sectores urbanos marginales (Portocarrero et al 2010). Por ejemplo, el primer plan de desarrollo urbano se aprobó tras múltiples asambleas vecinales en 1984 (Vargas 1998). La búsqueda

del consenso y la concertación de Díaz logró construir una articulación popular de gran base social. En la toma de decisión de la autoridad municipal se involucraban una serie de asociaciones locales y gremios laborales en un gran esfuerzo multisectorial. Asimismo, frente a la gran empresa el municipio tenía una actitud de diálogo formal y en otros momentos, cuando no alcanzaba acuerdos, era necesaria la denuncia y el cuestionamiento (Vargas 1998).

En este proceso también se destacó el trabajo de la Asociación Civil Labor, que tuvo como uno de sus impulsores al alcalde de Ilo Julio Díaz y a otros líderes de la izquierda local. Esta ONG nació en 1981 para acompañar y fortalecer el proceso sindical. En este marco cabe destacarse que en 1983 se registró una de las huelgas más prolongadas de los sindicatos de la SPCC, cuya principal demanda fue el acceso a viviendas dignas para los trabajadores mineros, porque las ciudades de Moquegua e Ilo, especialmente ésta última, habían crecido desorganizadamente con amplias zonas urbano-marginales carentes de servicios públicos básicos (Bauch 1983). En este marco la lucha por el acceso al agua potable jugó un importante bandera de lucha local y fue una primera aproximación a una agenda medioambiental que años después se desarrollará con mayor amplitud.

Estas luchas de sectores populares, como advertimos anteriormente, fueron construyendo una identidad política regional que evocaba con cierta frecuencia la figura del marxista moqueguano José Carlos Mariátegui (Portocarrero et al 2010; Entrevista 2 2013) y, desde mediados de los años 80, al fallecido fundador del sindicato magisterial Horacio Zeballos.²⁸ De alguna manera, en el caso de Ilo, las diferentes posiciones de izquierda no llegaron a fragmentarse hasta el punto de enfrentarse electoramente, como ocurrió en otras localidades del país (Vargas 1998).

Otra asociación que tuvo importancia en el trabajo en zonas urbano-marginales del puerto moqueguano fue el Centro de Educación Ocupacional Particular Ilo (CEOP-Ilo), vinculado a la Iglesia católica, que desarrolló talleres de formación y capacitación laboral. Esta organización también tuvo influencia en la política ileña al debatir los presupuestos

²⁸ En los años 70 y comienzos de los 80 se destacó la figura del moqueguano Horacio Zeballos quien, radicado en Arequipa, llegó a ser uno de los principales líderes del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú -SUTEP. Postuló a la presidencia de la República sin éxito y fue electo diputado por Arequipa en 1980.

participativos del municipio por su cercanía con los gobernantes (Vargas 1998). En su corta historia las decisiones políticas sobre el puerto de Ilo pasaron de estar en manos de la empresa transnacional, luego a los designios del gobierno militar y finalmente recayeron sobre una línea municipal progresista y concertadora.

A partir de 1989, después de 8 años como alcalde, Díaz dejó el municipio para postular en 1990 a la cámara de diputados, resultando electo como representante del departamento de Moquegua. El congreso de 1990 tuvo una corta duración porque en 1992 el presidente Alberto Fujimori disolvió el parlamento para convocar luego a un Congreso Constituyente. Esta situación dejó sin representante a Moquegua por varios años porque las modificaciones en la forma de elegir a los integrantes de la Constituyente del 92-93, como a los representantes del Congreso de 1995 y 2000, dejó a los departamentos de menor población con serias dificultades para obtener una curul. En el caso de Moquegua, no tuvo parlamentarios en ninguno de los años señalados (JNE 2015). En parte para calmar los reclamos de algunos departamentos por la falta de representatividad parlamentaria, la constitución fujimorista duplicó el canon que se entrega a los gobiernos subnacionales, pasando del 10% del impuesto a la renta que pagan las industrias extractivas al 20%. Aunque el principal motivo de ese cambio fue obtener el respaldo de los municipios a la nueva política minera.

En las elecciones municipales de 1989, año en que dejó la alcaldía Díaz Palacios, el nuevo alcalde de Ilo fue Ernesto Herrera, uno de los regidores que acompañó a Díaz todo este tiempo en la gestión municipal y que provenía de la dirigencia sindical de *Southern*. Herrera fue electo alcalde por primera vez por la Izquierda Unida y luego sería reelecto en tres ocasiones, 1993, 1995 y 1998, por un movimiento local independiente. Herrera continuó con varios de los postulados de la gestión izquierdista, especialmente el aspecto participativo. En el inicio de la nueva gestión municipal se aprobó un “Plan de Recuperación Ambiental de Ilo” (Vargas 1998), del que derivaron una serie de exigencias contra la refinera de cobre como la emisión de humos y manejo de residuos. En este sentido la izquierda de Ilo se convirtió en una de las primeras del país en incluir explícitamente una agenda medioambiental como parte de su gestión municipal. Esta agenda según Martínez-Alier (2011) no era de gran preocupación para los principales partidos de izquierda de América Latina a comienzos de los 90. Sin embargo, años después

la defensa de la instalación de una planta termoeléctrica de carbón, necesaria para la ampliación de fundición de cobre, le significó a Herrera una fuerte crítica de los sectores más preocupados por el medioambiente (Portocarrero et al 2010).

La Asociación Civil Labor también tuvo una gran notoriedad en la segunda mitad de los años 80 y en los 90 con estudios y campañas contra la contaminación provocada por la Refinería de Ilo, que incidieron para que el municipio también incluyera temas medioambientales y de salud como ejes de su gestión. Labor en 1992 denunció a SPCC por contaminación ante el II Tribunal Internacional del Agua realizado en Ámsterdam, lo que tuvo un impacto significativo a nivel local e internacional. La empresa transnacional Shell, que era accionista minoritaria de SPCC, a través de una subsidiaria (Rodríguez 1990), se desligó de su participación en la empresa minera, en parte cuestionando sus políticas ambientales.

En 1994, con la entrada en vigor de la nueva Constitución promovida por el gobierno de Fujimori, empezó una ola de privatizaciones. En el caso de Moquegua, se privatizó la refinería de Ilo, que pasó de la empresa estatal Minero Perú a manos de SPCC, y el gobierno central dispuso que los nuevos propietarios ejecutaran, en los siguientes años, un programa de adecuación a exigencias ambientales que anteriormente no se había realizado, como una mejor administración de residuos sólidos y la reducción de la emisión de gases a la atmósfera bajo los estándares de la Organización Mundial de la Salud (Portocarrero et al 2010).

Siempre hubo una tensa relación entre la empresa minera y la ciudadanía organizada de Ilo, que finalmente tuvo éxito exigiendo que la empresa cumpliera con un programa de adecuación ambiental. No se puede considerar que SPCC haya sido una empresa con amplias políticas de responsabilidad social corporativa, sino que fue la presión de sus autoridades locales y ciudadanía las que lograron ir moldeando a la empresa para solucionar problemas de contaminación. Como se va observando, la institucionalidad subnacional en esta región comenzó a tomar forma primero en Ilo. La secuencia de dos alcaldes provinciales que desarrollaron una línea de continuidad con sus propuestas durante dos décadas demuestra que la ciudadanía poseía una alta confianza en sus autoridades e instrumentos como el presupuesto participativo habrían ayudado a generar un sentido

importante de cohesión social, aunque a finales de los 90 se fueron deteriorando los vínculos entre sociedad civil y autoridades locales.

A pesar de cierto debilitamiento de la relación entre el municipio de Ilo y las organizaciones sociales en la segunda mitad de los 90, las propuestas de presupuesto participativo para la construcción de un plan de desarrollo local concertado junto con la propuesta de descentralización, que se formularon de forma primaria en esta región, luego serían un importante referente a partir del cual se debatió legislación nacional cuando Ernesto Herrera fue electo congresista en 2001 (Arellano-Yanguas 2011). Con Herrera en el Congreso la ley de presupuesto participativo para el sector público se aprobó el 2002 y una de las primeras regiones en las que se implementó el primer programa piloto fue Moquegua (Shack 2005). Todo esto en el marco de un proceso de descentralización que será detallado cuando se aborde, en las siguientes páginas, el proceso de regionalización.

2.1. Política provincial de Mariscal Nieto en los 80 y 90

Comenzando los años 80 en la provincia de Mariscal Nieto, la capital departamental de Moquegua también tuvo, como en Ilo, una alcaldesa representante de Izquierda Unida, María Cristala Constantinides. Una de sus primeras apariciones públicas, tras ser electa, fue la firma de la Declaración de Arequipa de 1980 junto con los alcaldes izquierdistas de capitales departamentales del sur peruano: el alcalde de Arequipa José Villalobos y el alcalde de Puno Jaime Ardiles, y el líder nacional de Izquierda Unida, Alfonso Barrantes.²⁹ En este documento los representantes de tres ciudades capitales del sur demandaron al gobierno nacional la realización de un referéndum sobre la nueva ley de petróleos, la rebaja de los precios de alimentos básicos, la investigación y sanción de los actos terroristas,³⁰ y el respeto a la autonomía de los municipios (Desco 1989).

Aunque el caso del municipio provincial de Mariscal Nieto no tuvo la continuidad como si la tuvieron Julio Díaz y Ernesto Herrera, ambos en Ilo, Constantinides después

²⁹ Alfonso Barrantes Lingán se convertiría en 1983 en el primer alcalde socialista de una capital sudamericana, Lima, electo democráticamente. En 1985 postularía a la presidencia de la República, quedando en segundo lugar.

³⁰ Barrantes como líder nacional de Izquierda Unida fue uno de los primeros en marcar distancia con Sendero Luminoso y condenar sus atentados, calificándolos de terroristas.

cumplió un rol importante como diputada en 1985, regresó al municipio en 1995 y comenzando el siglo XXI se convertiría en la primera gobernadora regional de Moquegua. Sin embargo, la capital de Moquegua, de forma similar a los principales municipios provinciales del país, tuvo en las décadas del 80 al 90 una alta rotación de autoridades de diferentes partidos en comparación con el puerto de Ilo. Es probable que esta situación también tenga origen en que la disputa por el poder entre los diferentes sectores políticos que estaban más asentados de forma histórica en Mariscal Nieto, donde por ejemplo había núcleos departamentales de Acción Popular, Partido Popular Cristiano y el APRA.

Constantinides, que fue la primera alcaldesa de Mariscal Nieto tras el retorno de la democracia, intentó la reelección en 1983, pero perdió las elecciones por 5 puntos de diferencia frente al conservador Partido Popular Cristiano que candidateó a Giuseppe Baldi. Posteriormente, Baldi buscó volver al sillón municipal hasta en tres oportunidades en los años 90 pero no logró su cometido. Para las elecciones municipales de 1986 el APRA llevaba un año en la presidencia de la República y tuvo buenos resultados en las elecciones municipales. El partido aprista ganó las elecciones locales en la provincia de Mariscal Nieto postulando a Antonio Cabello Oviedo. El aprista Cabello volvió a postular sin suerte al municipio en 1989 y 1991.

En 1989 el municipio de la capital moqueguana cayó en manos del profesor puneño Hugo Quispe Mamani del FRENATRACA, un frente popular que tuvo gran acogida en los departamentos del sur del país a finales de los 80 y comienzos de los 90 por su reivindicación simbólica del campesino. Anteriormente Quispe había postulado en 1985 a diputado por la Izquierda Nacionalista sin obtener un puesto en el parlamento. La victoria de Quispe, cuya lengua materna es el aymara, también debió tener algún impacto en la identidad moqueguana donde la mayoría de la población posee un origen altioplánico aymara, pero los alcaldes provinciales de Ilo y la capital fueron mayoritariamente blanco-mestizos. Además, Quispe era visto como un emprendedor local exitoso que había constituido el Instituto Superior Tecnológico Benjamin Franklin,³¹ que formaba a jóvenes en carreras técnicas administrativas y contables, en una región con escasa oferta de formación universitaria o terciaria. Quispe fue reelecto como alcalde en 1991 y 1993,

³¹ Curioso nombre para un emprendimiento de un integrante de la ex izquierda nacionalista.

siendo hasta el momento el único alcalde que ganó tres elecciones municipales seguidas en la capital moqueguana. En 1999 fue acusado por malversación de fondos públicos y después de algunos años de litigio fue sentenciado a 2 años de prisión suspendida. Posteriormente, Quispe postuló al parlamento, el municipio de su ciudad natal (Puno) y posteriormente al gobierno regional sin suerte, aunque en 2014 volvió a ser electo como alcalde provincial de Mariscal Nieto.

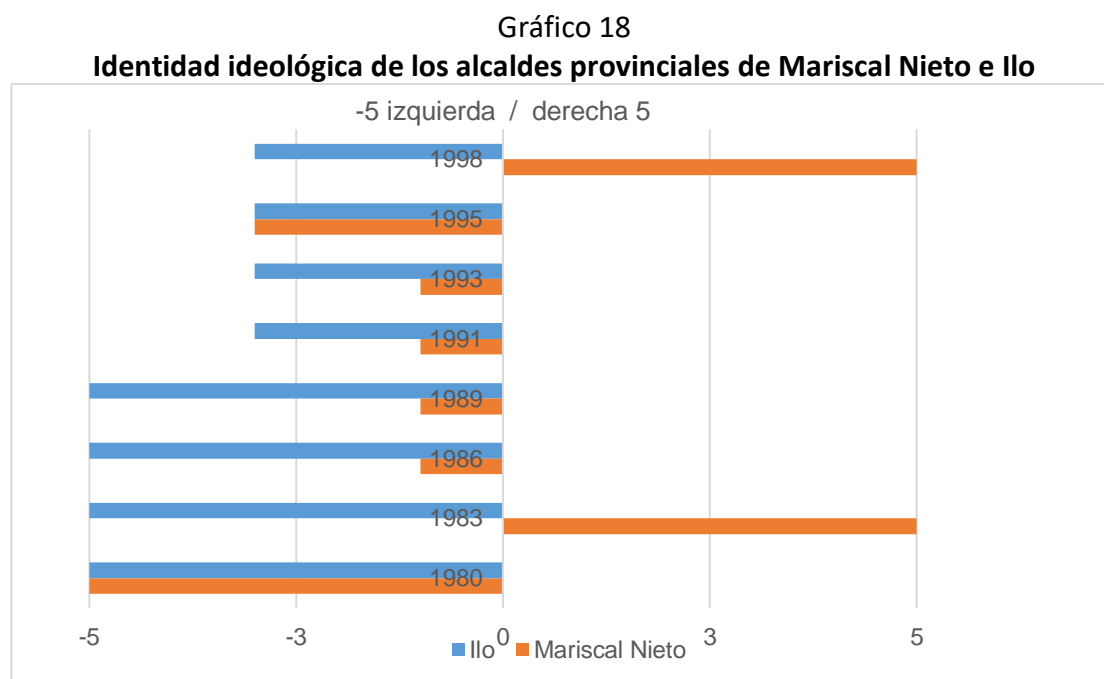
A partir de 1989 se observó mayor presencia de listas independientes locales entre los candidatos a los municipios peruanos. La situación se hizo más evidente desde 1993, en que la crisis de los partidos nacionales cobra fuerza y fue el último año en que la alianza Izquierda Unida presentara candidatos municipales. Para 1995 la exalcaldesa electa en 1980 por Izquierda Unida, María Cristala Constantinides, regresó al municipio provincial de Mariscal Nieto encabezando una lista de un movimiento local. En esta época, la ampliación de la mina de Cuajone en 1997 ocasionó una fuerte confrontación con la población rural del distrito de Torata por el uso del agua del río Osmore para la minería y una polémica sobre dónde serían colocados los desechos (Cañedo-Arguelles 2004b). En este contexto la alcaldesa provincial siempre tuvo una actitud de confrontación con *Southern*.

Constantinides intentó la reelección, pero perdió por menos de un punto de diferencia, 201 votos, frente a Vamos Vecinos, el movimiento fujimorista constituido para afrontar las elecciones municipales de 1998. Desde mediados de los años 90 el fujimorismo se había consolidado como la principal fuerza política del país. Al municipio de Moquegua postuló Luis Dante Zubia por Vamos Vecinos, quien después volvió a postular hasta en cuatro ocasiones al municipio, pero sin lograr ganar ninguna de ellas. Zubia tuvo sentencias del poder judicial por peculado y usurpación.

En estos 20 años de política provincial en la capital de Moquegua sólo dos alcaldes lograron ser nuevamente electos. Ellos fueron Cristala Constantinides y Hugo Quispe. Constantinides regresó al municipio después de casi 15 años, aunque habría que considerar que fue electa diputada para el periodo 1985-1990 y perdió dos intentos de reelección por poco margen. Mientras que Quispe ganó tres elecciones seguidas. En ambos casos, especialmente con Constantinides, comenzaron sus carreras políticas bajo influencias de la izquierda. Quizá Quispe tuvo una identificación más simbólica con ciertas reivindicaciones

étnicas-campesinas y, a pesar de sus problemas legales, fue nuevamente electo alcalde el 2014. En este marco resulta un poco más difícil encontrar una continuidad de políticas de izquierda en la provincia de Mariscal Nieto en comparación con la dinámica política observada en Ilo. Pero se podría destacar que los grupos vinculados a la izquierda local, incluso cuando perdieron elecciones municipales entre los 80 y los 90, lo hicieron por poco margen y luego estuvieron presentes en espacios activos de oposición.

En la siguiente imagen se grafica la identidad política de los alcaldes provinciales de Mariscal Nieto e Ilo, durante las décadas de los 80 y los 90. Se trata de una escala en la que en un extremo -5 figuran los representantes de partidos de izquierda tradicional y en el extremo opuesto 5 están los representantes de partidos de derecha.



Fuente y elaboración propia.

En el gráfico 18 se ubicó en una escala ideológica con -5 a los gobiernos municipales de Izquierda Unida, mientras que con -3 fueron ubicados los ex integrantes de Izquierda Unida que luego ganaron elecciones como representante de otros movimientos o partidos, pero mantenían identificación con ideas progresistas. En el otro extremo con 5 fueron ubicados representantes del Partido Social Cristiano y el movimiento municipal fujimorista Vamos Vecinos. Finalmente, con -1, que sería centro izquierda, fue ubicado el

APRA en la coyuntura del primer gobierno aprista y el FRENATRACA. El gráfico evidencia la mayor estabilidad de gobernantes locales de izquierda en Ilo, mientras que la situación fue más variable en Mariscal Nieto. Esta situación ayuda a comprender porque los logros fueron más importantes en el municipio de Ilo con la creación del presupuesto participativo y las mesas de diálogo para resolver conflictos sociales que se fueron consolidando en el tiempo y que en las siguientes décadas encontremos continuidad.

Otro impacto importante de la política local en Moquegua tiene que ver con las bases organizativas que sembraron los movimientos de origen izquierdista con el escaso impacto del conflicto armado interno que se registró en esta región. Esta situación de cohesión social que implicó una relativa paz social, en comparación con regiones vecinas, acompañada de estabilidad económica por el dinamismo productivo que brindó el complejo minero-metalúrgico convirtió a Moquegua en un territorio que atractivo para la migración interna, especialmente por el puerto de Ilo. Además, se fueron consolidando las bases para que algunas autoridades políticas continúen alentando procesos participativos de gestión local y con especial atención hacia sectores afectados por la industria extractiva.

3. Moquegua en el contexto del conflicto armado interno 80-90

Una actual trabajadora de la asociación Labor, que llegó a vivir a Moquegua hacia finales de los 80 y comienzos de los 90, aseguró que en aquella época Moquegua le pareció un lugar sumamente tranquilo en el que se respiraba paz (Entrevista 7 2014). Ella provenía de Puno, un departamento vecino a Moquegua que fue duramente golpeado durante el conflicto armado interno. En Puno se registraron a finales de los 80 uno de los momentos con mayor cantidad de acciones armadas. Con datos del censo de 1993 el informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR 2003) demostró que el 6.4% de la población que emigró de Puno se ubicó en Moquegua, convirtiéndose en el cuarto territorio receptor de puneños (CVR 2003, 250).³²

En esta coyuntura de violencia política el Perú intentó avanzar con un proceso de regionalización. Las regiones que se intentó crear a finales del primer gobierno aprista eran el resultado de la unión de varios departamentos contiguos, cuyo principal órgano de toma

³² La mayor cantidad de migrantes puneños se instalaron en Arequipa y Tacna.

de decisiones fue una especie de asamblea parlamentaria regional. En 1989 se convocó a la elección de diputados regionales. A través de este proceso el Perú fue dividido en 12 regiones. En el caso de Moquegua el gobierno central conformó la región José Carlos Mariátegui que, además de Moquegua, incluía a Madre de Dios, Puno y Tacna (Slater 1991).

Los diputados conformaron pequeños parlamentos regionales para legislar sobre los destinos de los recién creados gobiernos regionales. Uno de los diputados de la Izquierda Unida electos por la región José Carlos Mariátegui fue el puneño Porfirio Suni, un profesor y dirigente de comunidades del distrito de Cruces, en el vecino departamento de Puno. La policía lo acusó de pertenecer al grupo subversivo Sendero Luminoso, situación que le valió una detención irregular y ser sometido a torturas a finales de 1988 (CVR 2003). Sin embargo, tras demostrar su inocencia, fue liberado y a finales de 1989 fue electo diputado regional. Posteriormente, en mayo de 1991 Suni fue asesinado por Sendero Luminoso en la ciudad puneña de Juliaca (CVR 2003, 520). Con este caso observamos una gran diferencia de la violencia política que se tuvo en el vecino departamento de Puno, quizá una de las zonas más afectadas por el conflicto armado interno que vivió Perú entre 1980 y el año 2000. Mientras que en Moquegua nunca se registró el nivel de violencia de las regiones vecinas. En cuanto al fallido primer intento de regionalización y descentralización, tras el autogolpe de Fujimori en 1992 se puso término este proceso que duró menos de 3 años.

Los departamentos del sur del país que fueron considerados estratégicos para el accionar de Sendero Luminoso fueron Puno y Cusco (CVR 2003, 274), mientras que los departamentos de Arequipa, Moquegua y Tacna no fueron vistos como centrales en su accionar (CVR 2003, 289), especialmente los dos últimos. Sin embargo, se registraron algunos atentados, especialmente en los primeros años de los 80. Una de las acciones más fuertes en Moquegua ocurrió en 1981, cuando fueron derribadas cuatro torres de transmisión de energía de alta tensión en Ilo, que conducían electricidad a los yacimientos de Cuajone y Toquepala. El atentado fue atribuido a Sendero Luminoso (Descro 1989).

La CVR considera que Moquegua fue la única región con territorio costero que no registró víctimas durante el conflicto armado interno de los años 80 y 90 (CVR 2003, 54). La otra región sin víctimas fue la oriental Madre de Dios en la selva sur peruana. Además, habría que considerar que en la vecina Tacna solo hubo una víctima oficialmente registrada.

Sin embargo, la afirmación de la CVR sobre las cero víctimas en Moquegua es dudosa porque a mediados de los 80 incursionó en Moquegua el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). Este grupo tuvo un estilo particular para financiar su guerrilla. Recurrieron a la extorsión de grandes empresas y al secuestro de empresarios para obtener recursos, siendo *Southern* una de las compañías afectadas (Descó 1989).

Comenzando 1987 un comando del MRTA detonó un vehículo con explosivos, llamado por la prensa peruana como coche-bomba, en la sede central de *Southern* en Lima. En agosto del mismo año un grupo de emerretistas incursionó en las oficinas de *Southern* en la ciudad de Arequipa para reivindicar su solidaridad con los trabajadores de la empresa en huelga en Moquegua (Descó 1989). El siguiente año, a fines de enero de 1988, el MRTA atacó un puesto policial en el alejado distrito de Puquina, provincia de Sánchez Cerro. Cuando un grupo de policías fueron en auxilio de sus compañeros desde Torata fueron emboscados en Coalaque y tras realizar una maniobra brusca el vehículo que transportaba a los policías se desvió ocasionando un accidente en el que falleció el chofer (Descó 1989). Quizá no fue una acción deliberada para eliminar a un adversario, pero el desafortunado suceso terminó costando la vida de una persona. Ese mismo año, 1988, dos militares resultaron heridos en el ataque a un cuartel de Moquegua.

Estas situaciones puntuales pueden ser catalogadas como de “esporádicos hechos de violencia política” y no de hechos de violencia regular. Quizá por ello en esta región trabajaron líderes vinculados a la izquierda sin el temor de ser perseguidos y acusados de terrorismo, situación que no ocurría en zonas del país como por ejemplo en la vecina Puno. Más bien los líderes de la izquierda moqueguana llegaron a ocupar importantes cargos de elección popular en diferentes instancias del poder subnacional. Mientras que, en otras regiones del Perú, con mayores hechos de violencia política, varios dirigentes sindicales y/o militantes de los partidos de la izquierda peruana fueron amenazados de muerte o incluso llegaron a ser asesinados, ya sea por los subversivos alzados en armas o por las fuerzas armadas-policiales en su lucha contrasubversiva. Esta situación ocasionó un fuego cruzado que alejó a algunos importantes militantes izquierdistas de sus luchas y, de otro lado, un amplio sector de la población rechazó la forma violenta de hacer política de estos grupos y con ellos ciertas ideas vinculadas a los ideales marxistas. Hacia finales de los 90 los grupos extremistas fueron derrotados durante el gobierno de Fujimori y la victoria ideológica

estuvo del lado de los ideales liberales y conservadores de derecha. En este contexto se debilitó fuertemente a los grupos políticos izquierdistas en la legalidad, especialmente a los grupos más radicales.

Sin embargo, en el caso de Moquegua parece que el desprestigio de las ideas de izquierda peruana no tuvo el mismo impacto que en otros lugares que experimentaron con mayor fuerza el periodo de violencia política. Recordemos que toda la década del 80 el municipio provincial de Ilo estuvo gobernado por la Izquierda Unida con Julio Díaz a la cabeza. Mientras que la provincia de Mariscal Nieto tuvo, comenzando los 80, a la también izquierdista Cristala Constantinides como alcaldesa, la misma que fue electa diputada de 1985 a 1990, también por las filas de Izquierda Unida.

En la década de los 90 el ex alcalde de Ilo, Julio Díaz, fue elegido diputado por Moquegua y en el municipio de Ilo tomó las riendas Ernesto Herrera, en ambos casos nuevamente por la Izquierda Unida. A mediados de los 90 el sistema de partidos tradicionales del Perú entró en una severa crisis. En este contexto tanto Herrera como Constantinides optaron por postular por movimientos políticos locales, aunque sus banderas ideológicas siguieron siendo las de justicia e igualdad social. Herrera llegó a ganar tres elecciones consecutivas en Ilo hasta finales de los 90, mientras que Constantinides tuvo un periodo más como alcaldesa de la capital de Moquegua entre 1995-1998. También habría que considerar que a finales de los 80 y comienzos de los 90 Hugo Quispe del FRENATRACA fue alcalde de la provincia de Mariscal Nieto, con ciertas reivindicaciones populares y antes tuvo una postulación por la Izquierda Nacionalista, aunque terminó siendo un gobierno local más pragmático y con acusaciones de corrupción.

Una situación parecida en cuanto al desarrollo político y de las autoridades locales vinculadas a partidos de izquierda no se puede encontrar fácilmente en otros departamentos o regiones del Perú. En un contexto como el peruano, con una inmensa parte de la población en situación de pobreza, la propuesta de trabajo del gobierno local con un enfoque especial en los sectores más vulnerables de la población fue clave para los posteriores logros de desarrollo social y políticas inclusivas que ha conseguido Moquegua.

Si observamos algunas variables que componen el índice de desarrollo humano, la expectativa de vida al nacer de Moquegua, en el periodo 1980-1991, creció aproximadamente 8 años, de 61 a 69 años, ligeramente superior al avance nacional de 7

años en el mismo tiempo. Incluso Moquegua aumentó la esperanza de vida en comparación con la medición de la década previa, de 1970 a 1980, en que mejoró 6 años. Para comienzos de los 90 Moquegua logró superar en expectativa de vida al departamento de Lambayeque, que hasta inicios de los años 80 eran similares (ver capítulo 5).

Mientras tanto, la reducción del analfabetismo se ralentizó un poco en comparación con la gran disminución de la población analfabeta entre los años 60 y 80, cuando el país redujo el analfabetismo aproximadamente un 11% cada decenio. En cambio, de 1980 a 1990, la reducción de la población analfabeta fue de alrededor del 5%. En el caso de Moquegua la reducción del analfabetismo fue de aproximadamente 4%, pero continuó ampliando la brecha frente al departamento de Lambayeque que en los años 80 era similar, pero luego registró una disminución del analfabetismo menos significativa que Moquegua (ver capítulo 5).

La reducción de analfabetismo y aumento de expectativa de vida se registraron a pesar que el país pasó por un fuerte momento de estancamiento económico a inicios de los 80 y contracción económica e hiperinflación a finales de la década de los 80 y comienzo de los 90, periodo en el que se desarrollaron la mayor cantidad de atentados terroristas en el país, de los que Moquegua no salió vapuleada como otros departamentos del sur del país y de otras zonas en los que la presencia de los grupos subversivos cobró gran número de víctimas. Con información del Censo de 1993 se tiene un cálculo del índice de desarrollo humano, en el que Moquegua se ubicó como la quinta región con mejor IDH del país. Es decir, con la combinación ponderada de esperanza de vida, logro educativo e ingresos per cápita Moquegua se ubicaba como una de las regiones más destacadas del país, aunque quedaba detrás de Ica, Arequipa, Tacna y Lima-Callao. Sin embargo, vale destacar que en indicadores básicos de educación y de salud Moquegua había dejado relegados a departamentos que en la década del 60 y 70 tuvieron logros similares.

4. Inicio del siglo XXI, regionalización y fragmentación

En el año 2000 tras la entrada en crisis del gobierno de Alberto Fujimori se produjo, entre otros acontecimientos contrarios a su última reelección, un levantamiento militar protagonizado por los hermanos Humala. A finales de octubre del año 2000 un grupo de alrededor de 50 soldados al mando del comandante del ejército Ollanta Humala Tasso

salieron a realizar un patrullaje desde un fuerte militar en Tacna y se dirigieron hasta la mina de Toquepala. En el campamento minero tomaron provisiones y vehículos y anunciaron con una radioemisora de alcance nacional el inicio del levantamiento militar de Locumba, que tenía como punto central exigir la renuncia del presidente Fujimori. Al alzamiento se sumó su hermano y capitán en situación de retiro Antauro Humala Tasso y se dividieron en dos patrullas para refugiarse en diferentes pueblos de las alturas de Moquegua. El levantamiento duró poco más de un mes y algunos campesinos y exsoldados se sumaron a las filas de los militares. Fujimori renunció el 17 de noviembre y unas dos semanas después el comandante Humala se entregó a las autoridades (Montoya 2012). En las elecciones del 2001 Antauro Humala postuló al Congreso como candidato representante de Moquegua con un discurso antisistema bastante radical, pero su partido no consiguió los votos suficientes para acceder a una curul a pesar quedar como el tercer candidato parlamentario más votados de la región (Infogob 2019).

Desde la primera mitad de la década de los 90 hasta el año 2003 la situación socioeconómica de Moquegua, observada a través del índice de desarrollo humano, no registró cambios sustanciales. Si bien había mejorado algunos indicadores, especialmente la tasa de analfabetismo y en menor medida la esperanza de vida e ingresos, esas mejoras también ocurrieron en las principales regiones del país. Por lo tanto, no varió sustancialmente la quinta ubicación en el ranking de IDH de Moquegua. Coincidentemente la región Moquegua obtuvo la misma ubicación, quinto puesto, con la antigua y la actual metodología para el cálculo del IDH (ver capítulo 5).

Un hecho relevante, se debe tener en cuenta que el 23 de junio de 2001 ocurrió un sismo de fuerte intensidad, 6.9 grados en la escala Richter,³³ con epicentro en el mar arequipeño, que también provocó un tsunami. Ambos fenómenos naturales afectaron a una gran cantidad de viviendas, especialmente las más antiguas, de la ciudad de Moquegua y del puerto de Ilo. Si bien no se registraron víctimas en Moquegua, tras el sismo se tuvo que implementar programas de reconstrucción de viviendas, edificios públicos y parte de la infraestructura dañada. Este proceso de reconstrucción va a coincidir con tres hechos que contribuyen significativamente a este proceso: 1) la primera elección de gobiernos

³³ Según el Instituto Geológico del Perú, IGP.

regionales, 2) la subida del 150% del monto de canon que comenzarán a invertir los gobiernos subnacionales en una región con industria extractiva, y 3) el inicio del súper-ciclo del precio del cobre y otras materias primas.

Más allá del proceso de desinstitucionalización que sufrió la política nacional con el gobierno de Fujimori, la política subnacional peruana tuvo otros importantes cambios comenzando el siglo XXI. A partir del año 2002 los municipios provinciales que habían sido el centro de las elecciones locales pasaron, de alguna manera, a un segundo plano porque surgieron las figuras de los gobiernos regionales que comenzaron a articular la política departamental, antes realizada a través de designaciones administrativas desde el gobierno central. Además, Moquegua que se había quedado sin representantes parlamentarios desde 1992 al año 2000, por los cambios en las cifras repartidoras de curules, volvió a tener representantes en el Congreso a partir de las elecciones 2001, tras cambios en la normativa electoral que se produjo después de la caída de Alberto Fujimori.

La ley de descentralización, que permitió el surgimiento de los gobiernos regionales, tuvo como uno de sus principales defensores a Ernesto Herrera, el ex alcalde de Ilo, durante la década de los 90, el mismo que a partir del 2001 se convirtió en un destacado parlamentario que también impulsó el aumento del canon minero. El canon es una proporción del impuesto a la renta que pagan las empresas mineras y que se distribuye entre los gobiernos subnacionales de las regiones en cuyos territorios se extraen minerales. El 2002 este monto se elevó del 20% al 50% del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras (De Echave et al 2009). La ley de canon se implementó a partir del 2003 y estos recursos, que comenzaron a ser entregados con regularidad desde el año 2004, están destinados principalmente a infraestructura autorizada por el gobierno nacional, aunque al inicio no hubo mucha claridad sobre el tipo de inversiones y hubo críticas sobre la distribución de los recursos que correspondía a cada gobierno subnacional de una región. Estos puntos se fueron afinando con el paso del tiempo, pero hasta la actualidad existen críticas sobre la eficiencia y aprovechamiento efectivo de estos recursos, especialmente porque a partir del año 2005 con el inicio del súper-ciclo del precio internacional de los minerales los ingresos de los gobiernos subnacionales crecieron sustancialmente. Vale mencionar que si bien en el territorio peruano cuenta con varios departamentos cuyos gobiernos subnacionales reciben mayores cantidades de montos correspondientes al canon,

en el caso de Moquegua por su pequeña dimensión y baja densidad poblacional, el conjunto de los órganos de gobierno subnacional, municipios y autoridad regional, recibe la más alta transferencia de canon minero por habitante (Arellano-Yanguas 2011).

En el campo político, desde el año 2002, la autoridad política regional cada vez tuvo más protagonismo en la solución de los conflictos o en el respaldo de las protestas sociales contra el gobierno central. Con la regionalización las autoridades que antes eran designadas por el gobierno central ahora son elegidas a través de un proceso electoral. El proceso de descentralización regional generó una dinámica política subnacional que incentivó a quienes desarrollan una carrera política a que desafíen el accionar del gobierno central, obligándolo a ampliar sus programas y políticas sociales, especialmente en aquellas regiones donde están instaladas o buscan instalarse industrias extractivas. En este contexto, se originaron conflictos de límites territoriales, disputas por las prioridades de inversión y denuncias por el uso de los fondos, entre otros conflictos políticos. Arellano-Yanguas (2011) considera que, en algunos casos, en el contexto de algunas protestas contra industrias extractivas, el ecologismo aparece como un discurso retórico para ganar apoyo a causas que, en ciertas ocasiones, son resueltas con ejercicios distributivos de las ganancias mineras.

Tras la implementación de la ley de descentralización de 2002 la exalcaldesa provincial de Mariscal Nieto, María Cristala Constantinides, se convirtió en la primera presidenta regional electa de Moquegua (Infogop 2019). Vale recordar que su experiencia política era destacable porque, además de ser alcaldesa provincial en dos periodos 1980-1983 y 1995-1998, fue diputada en 1985-1990. En las elecciones regionales de 2002 en segundo lugar quedó Jaime Rodríguez, quién no tenía experiencia ejerciendo un puesto de elección popular, pero había postulado sin suerte, hasta en tres ocasiones, a otros cargos políticos en Moquegua (Infogop 2019). La gestión como gobernadora de Constantinides se estrenó con una férrea defensa del proyecto de irrigación de Pasto Grande para los campesinos moqueguanos frente a los reclamos de la región Arequipa para utilizar el recurso hídrico para sus agricultores. En aquella época, “entre los conflictos de carácter interdepartamental por el uso del agua destacaban los existentes entre Cusco y Arequipa, Moquegua y Arequipa, Puno y Moquegua, en el sur” (PNUD 2009b, 94). Las protestas por Pasto Grande provocaron la paralización de la carretera Panamericana Sur por dos semanas.

Finalmente, ante la férrea negativa de los moqueguanos Arequipa tuvo que ceder sus pretensiones (Caretas 2003). El tema del acceso al agua en una zona de estrés hídrico, como Moquegua, es un tema muy sensible en esta región especialmente entre los agricultores de las zonas altoandinas que compiten por el recurso con la industria extractiva:

“Respecto del uso minero del agua, algunas cuencas sobrepasan nítidamente el promedio nacional. En la cuenca de Moquegua, por ejemplo, las actividades extractivas absorben el 25% del total de recursos hídricos de la cuenca, nivel que excede notablemente el promedio nacional (2%)” (PNUD 2009b, 70).

Hacia finales del 2006, a pocos meses de terminar su mandato, Cristala Constantinides respaldó y participó de una protesta de varios días contra la minera, exigiendo reparación de los daños ambientales producto de las actividades de refinación de cobre en Ilo (La República 2006). En este punto vale recordar, como se mencionó al momento de explicar la gestión municipal de Ilo, durante los 90, que la municipalidad ileña tuvo un activo protagonismo exigiendo el cumplimiento de normas medioambientales a la refinería de cobre. A finales de los 90 se instaló una mesa de diálogo en la que incluso intervinieron algunas autoridades nacionales para encontrar una solución al problema ambiental. Para el año 2007 la cuestionada refinería cumplió con el programa de adecuación ambiental que se había comprometido realizar tras su privatización en 1994, algo que nunca ocurrió con otra importante refinería de minerales privatizada en los 90 y que tuvo que ser intervenida por el estado.³⁴

En el plano de los gobiernos locales, comenzando en el año 2002 el ganador de las elecciones en la capital de Moquegua fue el abogado Vicente Zeballos Salinas por un

³⁴ La refinería de La Oroya de Doe Run incumplió constantemente la implementación de su programa de adecuación ambiental tras su privatización. La Oroya ha sido por décadas uno de los lugares más contaminados del Perú y del planeta. Sin embargo, el sindicato de trabajadores y la mayoría de las autoridades locales constantemente desestimaron las críticas sobre los altos niveles de contaminación. La administración de la refinería por parte de Doe Run incluso fue cuestionada por otras empresas mineras. Doe Run Perú fue expulsada de la Sociedad Nacional de Minería que agrupa a las principales mineras del país. El año 2009 sus operaciones fueron suspendidas, dejando varios millones de dólares en deudas al fisco, a otras empresas y trabajadores.

movimiento local (Infogop 2019). Previamente había postulado al Congreso, pero no logró ganar un puesto en el parlamento. Después de ser alcalde Zeballos tentó nuevamente la alcaldía en dos oportunidades, pero perdió en ambas ocasiones. Sin embargo, más adelante logró entrar al parlamento nacional e incluso fue reelecto como congresista.

Mientras tanto en Ilo, luego del extenso periodo como alcalde de Ernesto Herrera, en el 2002 ganó las elecciones ileñas Jorge Mendoza, líder de una agrupación independiente (Infogop 2019). Mendoza había sido dos veces regidor entre el 93 y 98. Posteriormente fue reelecto como alcalde en el 2006, pero no pudo terminar el mandato porque fue suspendido en sus funciones y posteriormente sentenciado por peculado (Correo 25 febrero de 2015). En cuanto a la municipalidad provincial de Mariscal Nieto, el 2006 ganó el municipio Edmundo Coayla Olivera, quien fue sentenciado por corrupción y desbalance patrimonial (La República 20 septiembre de 2017).

Estos políticos locales que representaban a movimientos vecinales pasaron a controlar la mayor cantidad de alcaldías, no solo en Moquegua sino en la mayoría del territorio peruano. En el caso particular de Moquegua, salvo una que otra excepción, la mayoría tuvo gestiones intrascendentes y con administraciones varias veces acusadas de corrupción. Si bien la descomposición partidaria comenzó en los 90 con Fujimori, la crisis de los partidos nacionales se acentuó en el siglo XXI, con mayor énfasis en la política subnacional.

Algunos autores califican este periodo pos-fujimorista como el reino de los “partidos empresariales” en que personajes que han tenido relativo éxito con sus negocios usan su estructura empresarial como plataforma partidaria en su proyecto personalista, incluso negociando o comprando/alquilando postulaciones (Levitsky y Zavaleta 2018). En el siguiente cuadro se puede apreciar el avance de los partidos regionales/provinciales especialmente a partir del 2006.

Tabla 5

GOBIERNOS PROVINCIALES Y REGIONALES GANADOS POR LOS PARTIDOS NACIONALES Y LOS MOVIMIENTOS REGIONALES, 2002-2014

	2002		2006		2010		2014	
	REGIO- NES	PROVIN- CIAS	REGIO- NES	PROVIN- CIAS	REGIO- NES	PROVIN- CIAS	REGIO- NES	PROVIN- CIAS
PARTIDOS NACIONALES	18	110	7	109	6	72	6	47
MOVIMIENTOS REGIONALES/ PROVINCIALES	7	84	18	86	19	123	19	148

Fuentes: Rodríguez y Coronel 2011, Tanaka y Guibert 2011, Vera 2010. <<https://infogob.jne.gob.pe/>>.

Ahora, a pesar de la fragmentación política subnacional, el desarrollo humano de Moquegua mejoró sustancialmente en la medición que se hizo procesando los datos del censo de 2007, con la metodología que se empleó hasta 2009 para calcular el IDH. Cabe recordar que, entre 1993 y 2005, Moquegua se mantuvo en el quinto lugar de las regiones peruanas con mayor desarrollo humano. Sin embargo, el 2007 dio un gran salto y se ubicó en el segundo lugar. Había logrado tener la más alta tasa del país de niños y adolescentes asistiendo a la educación básica, y también se ubicó en cuarto lugar de esperanza de vida al nacer. A primera vista el proceso de regionalización y el aumento del canon minero, administrados por una figura política local con experiencia de gestión pública como Constantinides, tuvo resultados positivos para Moquegua.

En las elecciones congresales del 2006 Washington Zeballos Gámez fue electo congresista por Unión Por el Perú, partido por el cual Ollanta Humala, con un discurso antisistema, postuló a la presidencia, sacando una alta votación en Moquegua y otras regiones del sur del país (Montoya 2012). En esas mismas elecciones entró como segunda congresista por Moquegua la aprista Hilda Guevara (Infogop 2019). Recordemos que Alan García fue electo presidente ese mismo año, mientras que Humala quedó en segundo lugar. Sin embargo, ninguno de los dos parlamentarios tuvo un rol importante o relevante en su función legislativa.

A finales del 2006, fue electo gobernador regional de Moquegua, por un margen muy estrecho, Jaime Rodríguez, quien ganó las elecciones por 402 votos a Martín Vizcarra, candidato del APRA (Infogop 2019). La primera gobernadora regional, Cristala

Constantinides, intentó la reelección, pero quedó rezagada al cuarto lugar. En el pasado Rodríguez había postulado como regidor al municipio de Mariscal Nieto, en 1989, cobijado por la lista del FREDEMO, el frente que postuló al escritor Mario Vargas Llosa a la presidencia, pero no resultó electo. En 1993 postuló a la alcaldía sin suerte por Acción Popular, el partido de centro derecha que estuvo en el poder el 1980. Para el 2001 tentó suerte para el Congreso de la República por la Alianza Unidad Nacional, liderada por el Partido Popular Cristiano (PPC). Por estos antecedentes de participación electorales se deduce que el segundo gobernador electo de Moquegua posee una tendencia ideológica cercana a la derecha política, lo que implicó un giro en la política regional en comparación con la gestión de Constantinides, que fue la gobernación inaugural. Rodríguez, cuya familia está vinculada a una serie de empresas locales, como gobernador no se mostró tan crítico con *Southern*, más bien llegó a firmar varios acuerdos de colaboración con la principal empresa de la región.

4.1. Nuevo Moqueguazo

Con el giro a la derecha del gobierno regional el año 2009 ocurrieron fuertes protestas en Moquegua. Se produjo un gran levantamiento de la población, liderado por el Frente de Defensa de Moquegua, que históricamente estuvo vinculado a líderes sindicales locales, que se denominó como el “Moqueguazo”. Vale recordar que el primer “Moqueguazo” ocurrió en la década del 70 y hubo un amplio respaldo popular contra el cierre de un instituto público para la formación de maestros. En esta ocasión se paralizó la región, con el apoyo de algunas autoridades municipales y líderes de diferentes sectores sociales, demandando una mejor distribución del canon minero. Las autoridades y el pueblo moqueguano no estaban de acuerdo con la forma como el gobierno nacional distribuyó la renta producida por *Southern* los años 2007 y 2008 (ver gráfico 37).

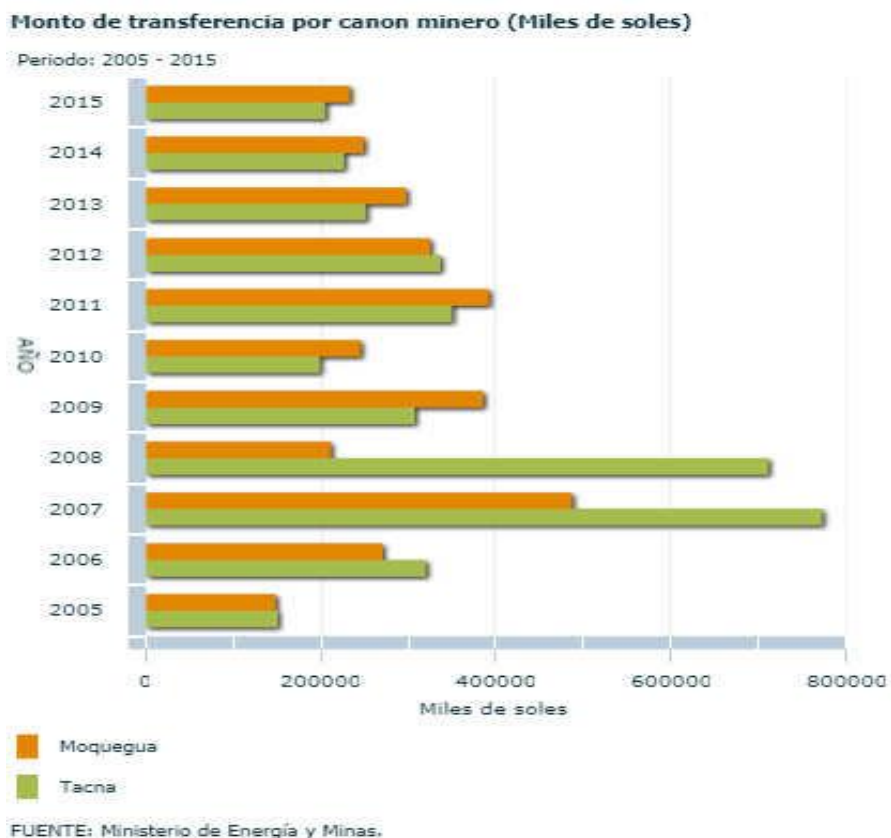
El conflicto se originó porque la empresa minera explota los yacimientos de Cuajone en Moquegua y de Toquepala en Tacna como una sola unidad productiva, pero para repartir el canon entre las dos regiones el gobierno nacional introdujo una metodología que dejó disconformes a los moqueguanos. En el gráfico 37 se observa como las rentas se redujeron y tuvieron una gran diferencia para Moquegua entre los años 2007 y 2008 a pesar de no haber ocurrido ninguna caída dramática del precio internacional del cobre ni haber tenido severos problemas de producción. Al momento de distribuir el canon entre las dos

regiones el gobierno central tomó la decisión de fijarse en el indicador de movimiento de tierra en los yacimientos. En este caso, era mayor el movimiento de tierras de la mina de Toquepala, ubicada en Tacna, lo que provocó que los recursos se destinaran en mayor cantidad a esa región vecina. Pero no se tomaba en cuenta que la mayor cantidad de cobre provenía del yacimiento de Cuajone, en Moquegua, que tiene una mejor ley de mineral (Arellano-Yanguas 2011).

Desde esta perspectiva la mayor cantidad de cobre proviene de Moquegua, a pesar de que haya un mayor movimiento de tierra en Tacna. Por lo tanto, los moqueguanos exigían una mayor proporción de los recursos. Pero los reclamos de los moqueguanos no fueron tomados en cuenta por las autoridades nacional. Ante esta situación la carretera Panamericana fue bloqueada durante 10 días y los ánimos populares se fueron caldeando. Uno de los puntos más álgidos de la protesta ocurrió cuando la policía intentó despejar la vía y fueron reducidos y tomados prisioneros. El desborde popular fue más allá de lo que algunas autoridades locales habían previsto con sus movilizaciones (Meléndez 2012). Finalmente, a regañadientes y contra su negativa inicial, el gobierno de Alan García tuvo que escuchar y aceptar las demandas de los moqueguanos.

En el gráfico 19 se observa que, después del 2009, Moquegua comenzó a recibir más recursos por canon minero que Tacna luego que el 2007 y 2008 ocurriera un modificación en la forma del cálculo que perjudicó a los moqueguanos.

Gráfico 19



Entre los líderes del movimiento social en Moquegua destacaba el profesor Zenón Cuevas, que venía de las canteras de la izquierda local, la exgobernadora Cristala Constantinides y el excandidato que quedó en segundo lugar en las anteriores elecciones regionales del 2006, Martín Vizcarra. Precisamente, el empresario constructor Vizcarra, ex decano del colegio regional de ingenieros y excandidato por el APRA, ganaría las elecciones de gobernador regional el año 2010 postulando por otra agrupación política (Infogop 2019). La única autoridad que resultó algo descolocada luego del “Moqueguazo” fue el gobernador Rodríguez, quién mostró una actitud más conciliadora con el gobierno nacional de turno.

Vizcarra, como representante de una agrupación local independiente, tuvo un gobierno regional que lo podemos calificar como centrista y bastante pragmático, aunque algunos opositores políticos de extrema derecha lo ubican ideológicamente como de centro izquierda. En segundo lugar, quedó el izquierdista Zenón Cuevas (Infogop 2019), el principal líder del “Moqueguazo”. Aunque habría que señalar que Vizcarra, junto con la

mayoría de los representantes de organizaciones públicas y privadas locales, también participó y apoyó esas jornadas de protestas.

Con la nueva metodología para el cálculo del IDH, Moquegua se consolidó en el segundo lugar regional a partir del 2010, el año que dejó el poder Rodríguez. En este año la principal explicación del alto desarrollo humano de la región tuvo que ver con un considerable aumento de los ingresos per cápita, alrededor del 100% entre 2007 y 2010, producto de la alta cotización del cobre en el mercado internacional, cuyo impuesto a la renta revertía, en 50% bajo la figura del canon a los gobiernos subnacionales de Moquegua, especialmente después del “Moqueguazo”.

4.2. Conflicto de Quellaveco

Antes que se inicie la gestión de Vizcarra como gobernador regional se anunció el próximo desarrollo el proyecto minero Quellaveco de la transnacional Anglo American, cuya inversión inicial se estimaba en alrededor de 3 mil millones de dólares. El proyecto venía postergándose desde varias décadas atrás. Constantinides recuerda que previamente, entre el 98 y 99, llegaron a Moquegua los representantes de la empresa con autorizaciones del gobierno de Fujimori para comenzar los estudios de construcción de la mina (Entrevista 5, 2014). A finales de los 90 la minera Anglo American llegó a perforar pozos en cabecera de cuenca del río Chilota, que es parte del proyecto de irrigación Pasto Grande, cuyos afluentes llegan a las comunidades andinas de Alacoa y Cuchuquipaya. Los campesinos, las organizaciones y una serie de políticos locales se opusieron a la perforación. Los estudios de impacto ambiental de la minera fueron duramente criticados por especialistas y comunidades de la región (Morán 2002). Ante esta situación durante el gobierno regional de Constantinides surgió la propuesta de no perforar pozos que afecten a los ríos Chilota y Chiquincuna, sino que se construya una represa, pero la empresa se opuso (Entrevista 5, 2014).

A inicios del gobierno regional de Vizcarra el proyecto, que parecía que se retomaba, nuevamente fue paralizado por varios meses ante la oposición de organizaciones populares como el Frente de Defensa de Moquegua y diferentes juntas de regantes de la zona. El investigador Martin Scurrah explica que las organizaciones sociales señalaban constantemente que no querían repetir otra experiencia similar a la Southern, que durante décadas provocó contaminación sin atender las demandas de la población (Entrevista 6

2014). Ante este problema el gobernador Vizcarra prometió encontrar una solución a las diferencias y se convirtió en el principal mediador del conflicto. Scurrah, que ha investigado este conflicto, destacó que el proceso de diálogo fue bastante democrático y contó con una amplia participación de diversos actores locales³⁵ (Entrevista 6 2014). Además, remarcó que la empresa también buscaba el consentimiento previo y modificó el diseño original de la mina para proteger el río Osmore/Moquegua. Incluso, la empresa se comprometió a realizar importantes inversiones de represamiento para ampliar el abastecimiento de agua destinada a la agricultura.

Luego de estas consideraciones a mediados del 2012 la minera obtuvo el consentimiento de las autoridades locales y la ciudadanía para iniciar sus operaciones que ahora involucrarán una inversión superior a los 5 mil millones de dólares. Esta acción de mediación del gobernador regional de Moquegua fue aplaudida por un gran sector de dirigentes políticos nacionales, varios de los cuales contrastaban lo que ocurría en otras regiones del país, donde algunos políticos locales se oponían al desarrollo de ciertos proyectos mineros importantes. Sin embargo, vale señalar que desde el 2013 el precio internacional de los minerales cayó de forma significativa y la empresa Anglo American tuvo que afrontar problemas económicos que postergaron el inicio de la construcción de la mina de Quellaveco por aproximadamente seis años adicionales.

4.3. Moquegua contemporánea

Tras la solución al conflicto de Quellaveco, Vizcarra, aparte de consolidar una imagen como de gran conciliador entre las demandas populares y los intereses empresariales, tuvo una gestión destacada en cuanto a los resultados de aprendizaje que consiguieron los estudiantes de primaria en las evaluaciones censales del Ministerio de Educación. Si bien Moquegua nunca tuvo resultados educativos desastrosos (Entrevista 2, 2014), y desde finales de la gestión de Constantinides fue aumentando su prepuesto de inversión al sector educación (Entrevista 3 2014), entre los años 2011 y el 2014 los

³⁵ Esta situación ha sido muy diferente a otros procesos de diálogo entorno a conflictos socioambientales en los que los niveles de desconfianza llevan a deslegitimar a los pobladores que protestan, incluso tildándoselos de terroristas (De Echave et al 2009; Dunlap 2019). Quizá en Moquegua no se llegaba a “terruquear” a los dirigentes por la escasa presencia que tuvo la subversión en esta zona del país y porque sus dirigentes sociales con identidad izquierdista poseen cierto reconocimiento regional.

estudiantes de segundo de primaria, aproximadamente de 7 años, resultaron ser los mejor evaluados del país en comprensión lectora y razonamiento matemático.

Este logro hizo que Moquegua fuera reconocida por el Ministerio de Educación por su gestión en el campo educativo. Vizcarra decidió elevar a cerca del 30% el presupuesto de inversión total de la región el monto destinado al sector educación y gestionó aportes adicionales con grandes empresas como Southern (León 2019). Pero no solo fue inversión en infraestructura, sino que unidades de gestión pedagógica, de las tres provincias de la región, trabajaron seriamente con metas establecidas en análisis de resultados de aprendizaje, capacitación y evaluación docente e incluso con el involucramiento de los padres de familia en el proceso formativo de los escolares (Entrevista 4 2014).

El primer año que se aplicó la Evaluación Censal de Estudiante el promedio de Moquegua, en el nivel satisfactorio de comprensión lectora, alcanzó aproximadamente el 29% de estudiantes. Este promedio fue ligeramente inferior a Arequipa, seguida de cerca por Tacna y Lima Metropolitana. Para el año 2014, los logros en comprensión lectora se habían más que duplicado: casi el 70% de estudiantes alcanzaron el nivel satisfactorio y había sacado una ventaja entre los 10 y 15 puntos a Arequipa y Lima Metropolitana (Ver capítulo 5) . En algunas entrevistas Vizcarra ha manifestado que tanto su madre como su esposa fueron maestras de colegio y, por lo tanto, él como político posee un especial vínculo y preocupación con el fortalecimiento de la educación pública (El Comercio 24 de marzo 2018).

En estos años, bajo el gobierno regional de Vizcarra, entre 2010 y 2014, se tuvo el periodo de mayores ingresos registrados en los gobiernos subnacionales de Moquegua, generados principalmente por el canon minero. Por esta misma razón las provincias de Ilo y Mariscal Nieto lograron desplazar a Lima Metropolitana al tercer lugar en IDH provincial en 2012. El distrito de Pacocha, en la provincia de Ilo, fue considerado en 2012 como el de mayor IDH del país. Asimismo, en 2012, Mariscal Nieto fue considerada entre las provincias con mejor evolución de desarrollo humano. Además, habría que considerar que

el promedio regional de esperanza de vida al nacer mejoró, en estos últimos años, por encima del promedio nacional, aunque sin llegar a los primeros 10 lugares.³⁶

En este periodo el ex alcalde de la capital de Moquegua en 2002, Vicente Zeballos Salinas, fue electo congresista en 2011 por el partido Solidaridad Nacional (Infogop 2019). Sin embargo, el partido que sacó la mayoría de los votos en Moquegua para el Congreso de la República, en 2011, fue el Partido Nacionalista de Ollanta Humala, quien esa vez ganó la Presidencia de la República. Como representante de Moquegua por el nacionalismo fue elegido Jaime Valencia Quiroz (Infogop 2019). En la siguiente elección de congresistas, del 2016, Zeballos Salinas fue reelecto por el partido de Pedro Pablo Kuczynski – PPK - y en segundo lugar por Moquegua fue electo Mario Mantilla por el partido fujimorista Fuerza Popular (Infogop 2019).³⁷

En 2014, tras culminar su periodo como gobernador, Martín Vizcarra no postuló a la reelección y quien regresó al cargo fue el controvertido exgobernador Jaime Rodríguez. En esta elección Zenón Cuevas, que el año 2010 quedó en segundo lugar, nuevamente volvió a ubicarse en la segunda posición, pero en esta ocasión perdió por un margen muy estrecho.³⁸ Rodríguez, a pesar de ser un personaje cuestionado, fue electo afrontando un proceso judicial por favorecer a la empresa de su hermano, PROMASA, en la compra de pescado para un programa público de alimentación (Gestión 11 agosto 2016). Además, tenía otro proceso por la construcción de una carretera regional que no se culminó por fallas geológicas (Correo 22 abril de 2015).

Rodríguez incluso había admitido en una reunión política durante su campaña a la reelección que durante su anterior gestión hubo malos manejos, pero los justificaba de la siguiente manera: “Se robó plata ... pero lo que yo robé compartí con ustedes, para que

³⁶ Todos los datos pormenorizados sobre la evolución del IDH, ingresos, esperanza de vida y algunos otros indicadores de bienestar se muestran detalladamente el capítulo 5.

³⁷ Regresando brevemente a las elecciones municipales provinciales, durante los años que Vizcarra estuvo como gobernador, el 2010 en la capital de Moquegua resultó electo Alberto Coayla Vilca, quien antes había candidateado hasta en cuatro ocasiones a puestos de elección popular sin resultar electo en ninguna de ellas. Luego de terminado su mandato, Coayla Vilca fue acusado por la fiscalía por negociación incompatible (Prensa Regional 21 de septiembre de 2018). Mientras tanto, en la provincia de Ilo el año 2010 regresó al poder una agrupación local con tendencia izquierdista como es FIRME, con Jaime Valencia Ampuero. El profesor Valencia intentó la reelección por otra agrupación política, pero perdió. Valencia tuvo una sentencia por malos manejos administrativos, que luego fue desestimada por la Corte Suprema (Prensa Regional 5 de octubre de 2018).

³⁸ Cuevas ganó en la provincia de Mariscal Nieto, pero Rodríguez sacó ventaja con los votos de la provincia de Ilo.

lleven un pan a su casa” (Perú21 30 abril 2014). Sin embargo, Rodríguez ganó por una diferencia muy ajustada frente a Cuevas, quizá por la percepción de la población sobre el crecimiento económico y el bienestar que comenzó durante su primera gestión como gobernador. Además, fue un personaje bastante campechano que mostraba cercanía con el poblador haciéndose llamar en campaña “Jamocho”. Mientras tanto, en la alcaldía de la capital de Moquegua el año 2014 volvió a ser elegido el carismático exalcalde del FRENATRACA, Hugo Quispe, esta última vez postulando por un movimiento local (Infogop 2019).

En el segundo periodo como gobernador, Rodríguez afrontó una caída sistemática de los ingresos reales de la población, que alcanzaron un pico en 2012. Para 2016 Moquegua dejó de ser la región con mejores ingresos promedio del país, aunque se mantenía entre las tres mejores del país en este aspecto. La caída del precio internacional del cobre originó un ajuste de los presupuestos locales. A partir del 2014 Moquegua fue desplazada por Tacna como la región con mejores resultados en las evaluaciones de estudiantes, aunque este último punto también podría ser consecuencia del descuido de la gestión educativa de Rodríguez.

Por ejemplo, a nivel de la construcción pública en Moquegua, la administración de Vizcarra había dejado encaminando los estudios para la construcción de un hospital, con estructura antisísmica, para reemplazar el vetusto hospital regional. Sin embargo, no pudo terminarse en los cuatro años de la nueva gestión de Rodríguez. Además, un proceso judicial casi origina que pierda el cargo. Rodríguez fue sentenciado, en 2016, por el poder judicial a cuatro años de prisión suspendida por el caso del Programa de Apoyo Alimentario Regional. Sin embargo, la Corte Suprema anuló el fallo y ordenó que vuelva a ser juzgado, proceso que continuaba sin veredicto hasta el 2018 (Prensa Regional 19 julio 2018).

Para las elecciones generales del 2016 el ex gobernador de Moquegua, Martín Vizcarra, fue convocado por el candidato presidencial Pedro Pablo Kuczynski para que lo acompañara como candidato a vicepresidente. Luego de ganar las elecciones presidenciales, venciendo a la candidata favorita Keiko Fujimori (Arce e Incio 2018), Vizcarra fue nombrado Ministro de Transporte y Comunicaciones y aproximadamente un año fue designado como embajador en Canadá. Antes de cumplir dos años en el cargo Kuczynski

renunció a la Presidencia de la República, luego de conocerse públicamente que una de sus empresas financieras había sostenido una extraña relación comercial con la constructora brasileña Odebrecht, aproximadamente cuando fue ministro bajo la presidencia de Alejandro Toledo 2002-2006 (Ponce de León y García 2018). En este contexto la mayoría opositora en el Congreso de la República, liderada por el fujimorismo, amenazó con la destitución del mandatario, ante lo cual optó por presentar su renuncia. Ante esta circunstancia asumió como Presidente Constitucional de la República Martín Vizcarra, convirtiéndose en el primer gobernador regional en asumir como mandatario del país.

Si bien Vizcarra fue elegido vicepresidente y también ejerció como ministro y gobernador regional, su figura no era muy conocida por la ciudadanía en general del país. Incluso, en algunos de los reportajes y biografías que se han publicado recientemente lo presentan como un personaje que recién se hizo algo conocido con el “Moqueguazo” (León 2019). Sin embargo, debemos tener en cuenta que el ingeniero Vizcarra no era ajeno a la política como manifestaba algunas críticas de opositores en medios de comunicación (Expreso 7 de julio de 2019). El padre del presidente Martín Vizcarra no solo fue alcalde de la provincia de Mariscal Nieto en 1966 y asambleísta constituyente en 1978, sino que también su padre candidateó sin éxito a la cámara de diputados en 1980 y como regidor al municipio provincial de Mariscal Nieto en 1983. La esposa del presidente Vizcarra, Maribel Díaz Cabello, es sobrina del exalcalde aprista de la capital de Moquegua, Antonio Cabello (El Comercio, 24 de marzo de 2018). Antes de ser gobernador de Moquegua Vizcarra había sido funcionario del proyecto de Pasto Grande en los últimos años del primer gobierno aprista. También había participado en una elección regional que perdió por pocos votos (Infogob 2019). Su vida familiar ha estado relacionada con la élite política de su ciudad y región (León 2019).

Quizá por su vínculo con la política subnacional y por no contar con mayoría en el parlamento, Vizcarra al asumir el gobierno nacional dio un impulso fuerte a las reuniones ejecutivas que sostiene con las diversas autoridades locales y regionales del país, que acababan de asumir funciones. Posteriormente, en una solicitud de confianza al Congreso de la República, que es una especie de llamada de atención del ejecutivo para que el parlamento atienda prioritariamente la aprobación de una serie de reformas políticas y del sistema de justicia. El presidente apareció ante las cámaras de televisión con todos los

gobernadores regionales del país reunidos en palacio de gobierno. Finalmente, la solicitud de confianza logró su aprobación por el Congreso (Ponce de León y García 2018). También habría que considerar que la presidencia de Vizcarra aceleró las transferencias de dinero que se realiza el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales.

Por último, ante la crisis política originada con el escándalo Lava Jato que ha derivado en varias otras investigaciones no solo de empresas constructoras brasileñas, en el Perú ha significado tener expresidentes, ministros, alcaldes y otras autoridades con orden de prisión, la principal reforma que buscó impulsar Vizcarra fue de carácter político. Es decir, buscó cambiar la regulación del sistema político aumentando la fiscalización sobre los partidos, especialmente sobre sus fondos de campaña, además de reformar el sistema de justicia. Esta situación le significó un nuevo enfrentamiento con el desprestigiado parlamento y la solicitud de una nueva cuestión de confianza que no le fue otorgada provocando el cierre constitucional del Congreso y la convocatoria de nuevas elecciones parlamentarias (Lovón, Camarena y Palomino 2020).

Finalmente, regresando al ámbito subnacional moqueguano, el profesor Zenón Cuevas ganó las elecciones como gobernador regional en 2018 por el frente local FIRME, movimiento del cual es fundador y presidente. Cuevas, además de ser el principal líder del célebre “Moqueguazo” en 2008, fue regidor oficialista durante el primer gobierno municipal de Cristala Constantinides en 1980 y también resultó electo como regidor opositor en 1986, en ambas ocasiones por la Izquierda Unida (Infogob 2019). En 1989, 1991 y 2002 tentó como candidato a alcalde y en 2010 y 2014 fue candidato a gobernador regional, pero perdió todas las elecciones. Es decir, después de casi dos décadas de postulaciones finalmente accedió al gobierno regional de Moquegua, llegando a culminar una carrera como dirigente político y social. Aunque sectores de la prensa limeña más conservadora calificaron a Cuevas, junto a otros dos gobernadores, electos en 2018 como violentos por su participación en la protesta del “Moqueguazo” (Correo 14 de octubre de 2018).

Lo que observamos en este recorrido por la política subnacional de Moquegua durante el siglo XXI es una heterogeneidad de opciones políticas locales. Sin embargo, los líderes con orígenes izquierdistas siguieron manteniendo presencia durante toda esta época con Constantinides como su primera gobernadora regional electa y finalmente con Zenón

Cuevas asumiendo el cargo en 2018. Y los años que no estuvieron ejerciendo puestos de gobierno subnacional tuvieron importantes roles en la oposición. Ahora, vale aclarar que todos los proyectos políticos afrontan problemas de organización y fragmentación, algunos de sus cuadros son cooptados por el poder económico o cuando llegan a ocupar un puesto público terminan decepcionando a la ciudadanía, pero a pesar de ello en esta región se pudo rastrear continuidad, aunque con ciertas intermitencias, de propuestas identificadas con políticas de justicia social. Además, otra característica que se aprecia en Moquegua es que existe cierta predictibilidad sobre quienes terminan asumiendo el cargo de gobernador regional, en el sentido que generalmente fueron los que quedaron en segundo lugar en las elecciones previas.

La otra situación particular que se presenta en esta región es que la capital departamental tiene otra ciudad, en otra provincia, que tiene casi el mismo peso poblacional y económico. En la gran mayoría de regiones peruanas la capital absorbe el peso poblacional y económico, situación que termina debilitando una descentralización más efectiva y generando mayores brechas de desigualdad. En cambio, dos provincias con una buena dinámica económica y de un similar tamaño de población fomentan resultados más homogéneos en los diferentes componentes de desarrollo humano medidos de forma regional. Sin embargo, cuando se conversa con algunos líderes radicados en la capital de Moquegua y que están involucrados en actividades políticas locales, si bien reconocen que algunos aspectos mejoraron desde el 2006 en adelante, también consideran que falta seguir consolidando el tema educativo, la agricultura, el turismo y las micro y pequeñas empresas (Entrevista 9 2014).

Esta percepción de la ciudadanía sobre el potencial que podría tener la región se reafirmó, como una postura bastante generalizada, cuando en la segunda mitad del 2013, caminando por las estrechas calles del centro de Moquegua, en la puerta de un local partidario donde se calentaba el ambiente electoral para las próximas elecciones subnacionales, un orador hablaba de los problemas de la región alzando la voz por unos parlantes. El activista político, aparentemente de raíces urbanas, comparaba a la capital de Moquegua con las ciudades de Arequipa y Tacna, a las que clasificaba como más modernas, mientras que los moqueguanos estaban atrasados. Este tipo de intervención no

fue la única, sino que se repetían constantemente en diferentes actividades políticas-electorales de la región.

¿Cuál será el futuro de Moquegua?, ¿qué le espera a la región que, a pesar de todas sus dificultades, ha logrado mejorar sus indicadores de desarrollo? Moquegua, a pesar de tener más de 50 años con el desarrollo de la megaminería, aún posee importantes reservas de cobre, probadas y probables, según información del Ministerio de Energía y Minas. Aunque en los últimos años haya retrocedido a la sexta ubicación como productora del país, en 2018 se ha iniciado la construcción de la mina Quellaveco por la transnacional Anglo American, que se espera tendrá una vida productiva mayor a los 50 años (El Comercio 15 junio 2019). Por tanto, la economía de la zona seguirá generando renta de industria extractiva por un buen tiempo y pareciera que, si logran profundizar sus políticas locales de bienestar para la población vulnerable con salud y educación de calidad, podrían generar una base social que inicie la diversificación productiva.

Tabla 6
RESERVAS DE COBRE SEGÚN REGIÓN (MILES DE TM)
COPPER RESERVES BY REGION (THOUSAND OF MT)

REGIÓN / REGION	PROBABLE	PROBADA	TOTAL
MOQUEGUA	9,485	12,294	21,779
AREQUIPA	9,965	5,438	15,403
TACNA	3,364	11,032	14,396
JUNIN	3,506	3,623	7,129
ANCASH	4,281	2,654	6,936
CUSCO	3,112	3,247	6,359
APURIMAC	2,169	2,977	5,146
PASCO	1,631	716	2,346
ICA	249	183	432
LIMA	217	112	329
HUANCAVELICA	129	188	317
LA LIBERTAD	283	9	292
CAJAMARCA	34	227	261
PUNO	41	22	63
AYACUCHO	12	3	15
HUANUCO	7	7	13
PIURA	1	0	1
TOTAL	38,486	42,733	81,219

Fuente: Ministerio de Energía y Minas de Perú.

Ahora, a pesar de los acuerdos alrededor del proyecto Quellaveco, es probable que durante el avance de la construcción de la mina y especialmente cuando entre en producción, surjan diferencias con sectores de la población que se vean afectados o no

cumplidas sus legítimas expectativas. Incluso algunos problemas menores ya ocurrieron con el inicio de las primeras obras de construcción (Rey-Coaquis 2020). En ese sentido las protestas, en este momento, incluso pueden tener el respaldo del gobernador regional Cuevas, que históricamente ha sido un dirigente local con estrechos vínculos a los movimientos sociales regionales. La dinámica política no es estática y está sujeta a diferentes incentivos que puedan surgir en coyunturas particulares. Pero estas situaciones forman parte de las tensiones sociales en el contexto de grandes inversiones que intervienen modificando territorios. La cuestión clave radica en que los conflictos se conviertan en oportunidad para encontrar beneficios compartidos para los actores involucrados.

En el caso de la historia de Moquegua pareciera que la reforma agraria de finales de los 60 y el impulso industrializador inicial puesto en práctica por el general Velasco Alvarado, a comienzos de los 70, va cerrando su ciclo después de 40 años, especialmente en democracia y con una activa participación ciudadana que fortaleció el proceso de descentración de inicios del siglo XXI, gracias al desempeño de una élite política local que, en el inicio de la explotación minera, tuvo preocupaciones por los obreros, la salud, el medioambiente y la educación. Estas importantes luchas pareciera que se atendieron de mejor manera en el contexto de boom de materias primas con mayores ingresos por canon minero y que se tradujeron en inversión social.

Esta situación se evidencia al observar que las brechas de desarrollo humano entre el sector urbano y rural no son tan grandes como en la mayoría de las regiones del Perú. Los distritos rurales más pobres de Moquegua no llegan al nivel de pobreza extrema que se puede encontrar al otro lado de sus fronteras regionales en Puno, Arequipa o Tacna. Es decir, todavía persisten brechas, especialmente con la población rural de mayor edad, pero estas distancias se han logrado reducir en los últimos años. La mayoría de las zonas rurales poseen un alto porcentaje de las vías pavimentadas, servicios de salud, telefonía, entre otros elementos (Entrevista 2 2014; Entrevista 3 2014). Fue una sorpresa encontrar que los mejores resultados en matemáticas de los alumnos de escuela primaria los tuvo en 2012 la provincia de Sánchez Cerro, cuya principal actividad económica está relacionada con las actividades productivas propias del campo.

Pero algunos investigadores toman con pinzas esas cifras, explicando que los resultados de aprendizaje por la poca población escolar que se tienen en las escuelas de esa

zona, una tasa de 10 estudiantes por profesor (Entrevista 2 2014), lo que permite un seguimiento muy personalizado de ellos al estudiante (Entrevista 4 2014), siendo una situación no replicable en otras zonas del Perú. Además, las escuelas rurales más alejadas que cuentan con menos de 10 estudiantes en el segundo nivel de primera no son consideradas en la evaluación (Entrevista 3 2014). De otro lado, también se debe considerar que el distrito de Torata donde se encuentra la mina de Cuajone y recibe el mayor porcentaje de canon no se encuentra entre los distritos con mejores resultados de aprendizaje de la región (Entrevista 3 2014).

Sin embargo, a pesar de los retos que todavía afronta Moquegua, el conjunto de transformaciones que combinan movilización social y representación política se han traducido en interesantes logros para la región. Por ejemplo, los municipios de Moquegua, a pesar de ciertos malos manejos, tienen una mejor capacidad técnica para desarrollar su trabajo de planificación y gestión en comparación con otros municipios de regiones mineras como Pasco y Ancash (Arellano-Yanguas 2011).

Este caso da cuenta de una activa organización social que en diferentes momentos de la historia regional ha cumplido un importante rol. A pesar de que en ciertas ocasiones las protestas parecieran desarticuladas, cuentan con un gran poder de negociación en los conflictos sociales que involucran el control de recursos naturales frente a empresas, las regiones vecinas y el gobierno central. Han conseguido que sus demandas de alguna manera se traduzcan en mejores servicios de educación, salud e infraestructura, lo que se evidencia en sus indicadores de desarrollo humano.

Si bien se ha revisado información regional desde 1960 y especialmente desde 1970 en adelante, queda pendiente la necesidad de explorar hasta qué punto en el extremo sur de la costa peruana la propiedad terrateniente, luego de la guerra del Pacífico, no habría alcanzado el altísimo nivel de concentración latifundista que se tuvo en la costa norte y central, como consecuencia de la reconfiguración de su elite tras la invasión chilena. Evidentemente hubo una élite terrateniente, pero las haciendas no llegaron a tener la extensión que sí tuvieron las grandes haciendas del norte, quizá por la escasa disponibilidad de agua en comparación con otras regiones del país y por ende menor cantidad de tierras disponibles para la agricultura. Queda como tarea revisar la situación socioeconómica anterior a la llegada de la minería a la zona, aunque el indicador de analfabetismo a

mediados del siglo XX no era de los mejores comparado con la mayoría departamentos costeros.

Capítulo quinto

Desarrollo Humano en Moquegua en perspectiva regional comparada

Como se señaló en el capítulo metodológico, los indicadores de desarrollo humano de Moquegua junto con otros indicadores complementarios de desarrollo social serán sometidos a un ejercicio de comparación con otras regiones del Perú con el objetivo de rastrear los cambios que se han producido en el tiempo. En primer lugar, se revisarán los logros de desarrollo humano obtenidos por las principales regiones o departamentos del país. Para ello, se realizará un ejercicio comparativo de diferentes mediciones de IDH realizadas en la segunda mitad de los años 90 y luego con especial énfasis nos detendremos en las mediciones publicadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) los años 2009 y 2013.

Posteriormente, en los siguientes capítulos, se irán desagregando algunas de las variables que componen este índice. Desde la teoría neoinstitucional, con énfasis en aspectos sociopolíticos, las mejoras en las dimensiones de salud, educación e ingresos, entre otros indicadores, el largo plazo suelen ser consecuencia de logros de gobernanza y de una institucionalidad inclusiva.

Conforme a la metodología planteada lo que se busca es determinar qué regiones tuvieron condiciones similares de desarrollo en el pasado, pero después de ciertas intervenciones políticas y económicas, se produjeron distintos rumbos en el mediano y/o largo plazo. De esta manera se discernirá si los cambios observados en Moquegua fueron significativos frente a otras regiones con trayectorias parecidas en otras partes del país.

Asimismo, en los casos que sea posible, la comparación se aproximará a los criterios del método de control sintético, siguiendo el principio de comparar la región de Moquegua con quienes tuvo fuertes semejanzas en algún momento del pasado. Solo de esta manera se determinará con mayor exactitud si algunos acontecimientos específicos provocaron cambios importantes en el territorio estudiado o en caso contrario también se podrá considerar si ciertas intervenciones, nacionales o locales, no fueron tan relevantes. A

través de las siguientes tablas y/o gráficos se tratará de identificar los principales momentos en los que se habrían registrado importantes cambios y que acontecimientos habrían permitido esas variaciones. Posteriormente, en siguiente capítulo se discutirán más a fondo esos logros relacionando los hallazgos con la historia política local y nacional.

1. Comparación histórica del IDH regional

Para observar la evolución histórica del Índice de Desarrollo Humano (IDH) a nivel departamental o regional se buscará comparar diferentes series que fueron trabajadas en el plano subnacional, con el objetivo de tener una especie de fotografía que nos permita ubicar al grupo de los departamentos que, bajo este índice, en algún momento del pasado fueron semejantes a Moquegua. A partir de ese dato histórico se analizará cómo ha evolucionado en el tiempo nuestra región de estudio.

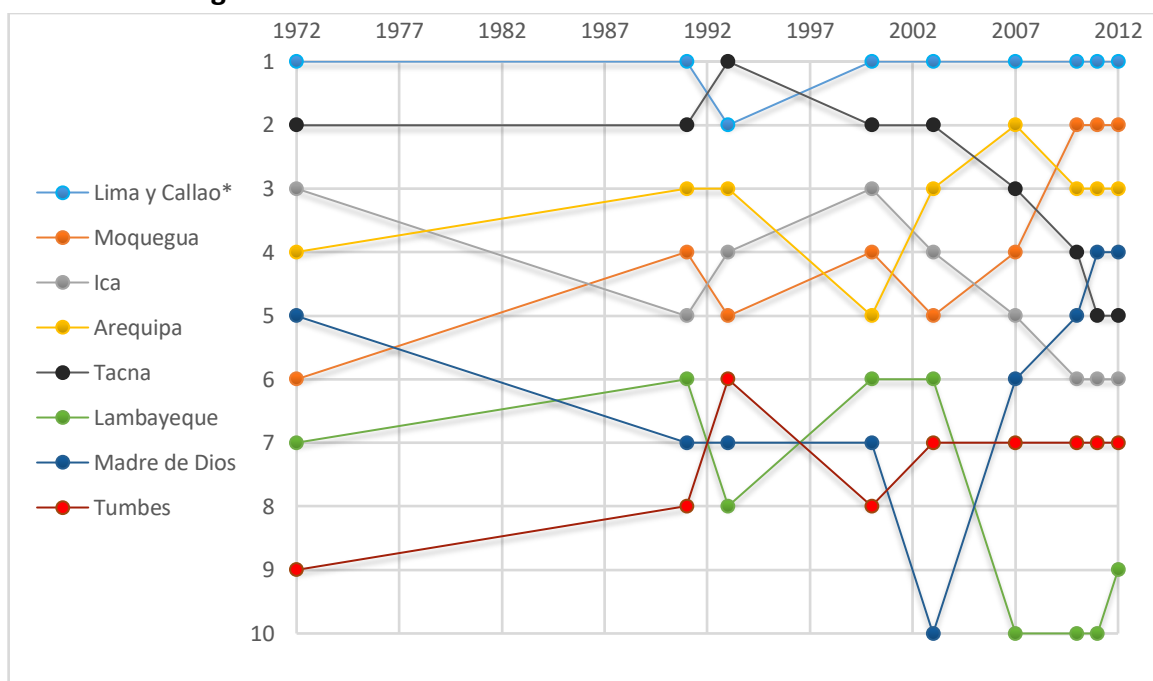
Explorando las publicaciones de IDH subnacional que se han realizado en Perú se encontró dos investigaciones de desarrollo humano realizadas por la asociación Acción Ciudadana, que en 1997 divulgó una investigación con cifras de 1972 y el propio PNUD que también en 1997 presentó resultados con data de 1991. Para los años 1993 y 2000 se emplearán datos procesados por el PNUD el 2009, este organismo a partir de ese año comenzó a publicar con cierta regularidad cifras del IDH. También desde el año 2003 al 2012 se utilizarán los datos de la serie publicada por el PNUD el 2013.

Se recalca que, si bien las ponderaciones de IDH no son exactamente iguales, porque cambian algunas variables de análisis entre las diferentes series, se mostrará una aproximación a la evolución de las regiones de acuerdo con el ranking de desarrollo humano de los departamentos o regiones en los años estudiados. A pesar de que algunas de las variables de los diferentes estudios tienen algunas modificaciones o ajustes de ponderación, vale aclarar que siempre las mediciones de desarrollo humano intentan capturar la ponderación de tres dimensiones básicas: salud, educación y producción o ingresos por habitante.

Un ejercicio comparativo similar al que se realiza en este trabajo presentó el PNUD, con sede en Perú, en su primera publicación oficial sobre desarrollo humano a nivel provincial que realizó en el año 2002. Es decir, se comparó sus resultados con los de otros

autores que realizaron series de IDH en años previos. Para ello, utilizaron la ubicación lograda de los departamentos en una especie de ranking en los que se presenta una lista en orden de mayor a menor desarrollo humano. En el caso de la presente sistematización también se presentará el puesto en el que ubicaron los siete departamentos con mejores logros de IDH, entre los cuales se encuentra Moquegua, desde 1972 y como fueron evolucionando en el tiempo utilizando las principales series publicadas.

Gráfico 20
Regiones líderes en Índice de Desarrollo Humano 1972 - 2012



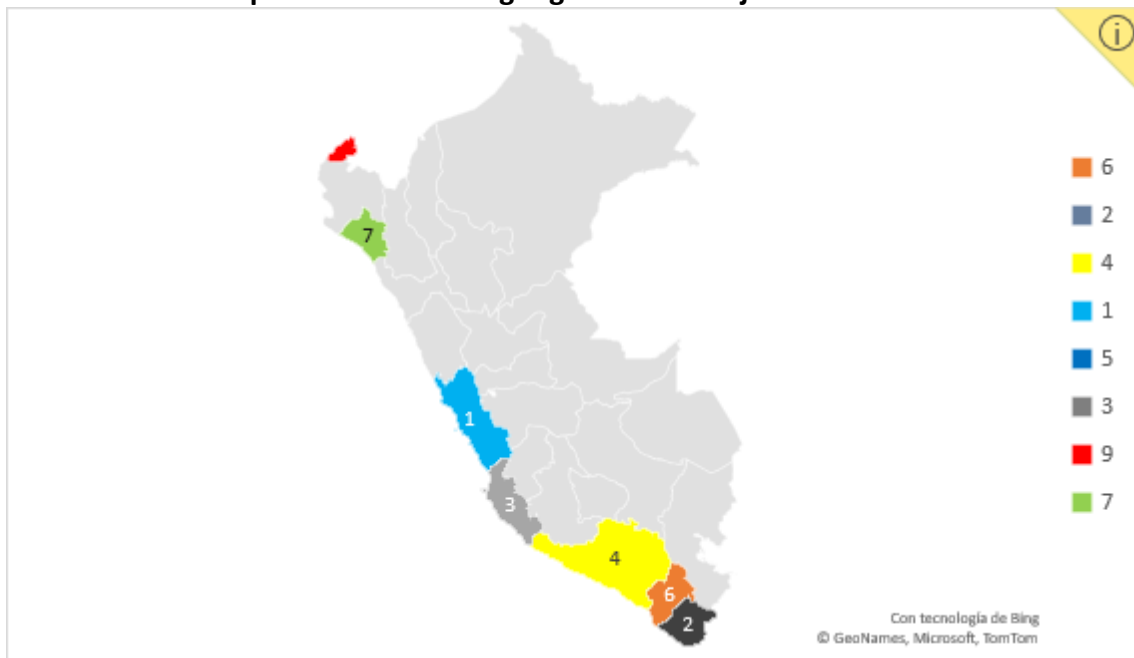
Nota: Regiones que en las diferentes mediciones de IDH ocuparon del primer al séptimo puesto en los años indicados. Fuente: Información de 1972 (Acción Ciudadana 1997), 1991 (PNUD 1997), 1993 y 2000 (PNUD 2009), 2007, 2010, 2011 y 2012 (PNUD 2013).

Elaboración propia.

Con el gráfico 20 se busca destacar el punto de partida más antiguo que registra el IDH departamental y su trayectoria en el tiempo. En la medición que recoge datos de 1972 Moquegua se ubica en un sexto lugar, siendo superada, en la ubicación inmediata superior, por Madre de Dios y por debajo aparece Lambayeque. Moquegua no aparece dentro de las cinco regiones más destacadas del país en desarrollo humano, como sí ocurrió entre 1991 y 2007, periodo en los que siempre superó a las regiones antes mencionadas.

Si bien Moquegua estuvo por encima del promedio nacional en desarrollo humano también se debe notar que parecía muy difícil que Moquegua logre consolidarse en el segundo lugar, como ocurrió a partir del 2010. Para ello, tuvo que desplazar a regiones consolidadas históricamente como Arequipa, Tacna e Ica. En el siguiente gráfico se grafican los resultados de IDH estimados en 1972 en el mapa de Perú, con el objetivo de ubicar geográficamente los diferentes departamentos que serán mencionados en varias ocasiones en este capítulo y en los siguientes en los que también se exploran datos comparativos.

Gráfico 21

Mapa de Perú: Ranking regiones con mejor IDH en 1972

Nota: De norte a sur, Tumbes (rojo), Lambayeque (verde), Lima y Callao (celeste), Ica (gris), Arequipa (amarillo), Moquegua (naranja) y Tacna (negro). Los colores de las regiones corresponden al gráfico 16 y también sirve de referencia, con el mismo patrón de colores, para los gráficos de líneas de los siguientes cuadros.

Elaboración propia.

Vale señalar que, en la primera medición del IDH para el país, con datos del censo de 1972 se tomaron en cuenta las siguientes variables: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización, tasa de matriculación y producción por habitante. En este punto es importante mencionar que en 1972 ya se había iniciado la construcción de la mina de

Cuajone y la refinería de Ilo, situación que implicó un fuerte movimiento económico para Moquegua. Además, desde los años 60 se instaló una fundición de cobre en la pequeña ciudad de Ilo, Moquegua. Sin embargo, ninguna de las dos unidades, que se construían en Moquegua, entraba aún en fase de producción, por tanto, el PBI per capital regional todavía no era el más alto del país.

A finales de la década del 70, cuando entró en producción un gran complejo minero que incluía la Mina Cuajone y la Refinería de Ilo, Moquegua se convirtió en el departamento de mayor producción por habitante del país, pero con grandes desigualdades porque la mayor parte de la producción estaba concentrada por el complejo de *Southern Peru Copper Corporation*, mientras que el resto de la economía regional era bastante tradicional. Pero el PBI no daba cuenta de la situación de gran desigualdad que se produjo en el departamento.

Se debe aclarar que algunos investigadores que calcularon el IDH para los años 1981 y 1993 incluyeron la variable producción por habitante, catapultando a Moquegua al primer lugar del ranking de desarrollo humano del país (Acción Ciudadana 1997). Pero por las distorsiones mencionadas del PBI per cápita de Moquegua no se incluyó esas valoraciones en la serie mostrada en el gráfico 16.

En posteriores estudios de IDH se dejó de lado la variable PBI per cápita en el cálculo del desarrollo humano subnacional del país. La nueva variable que comenzó a utilizarse en las siguientes mediciones de IDH subnacional fue la de ingresos por habitante, situación que refleja mejor la dinámica económica de los diferentes territorios subnacionales.

También el logro educativo fue ponderado de forma diferente de tal forma que, para los datos mostrados a partir del 2003, se retiró del cálculo las cifras de alfabetización y se la reemplazó por una ponderación que incide en aspectos de escolaridad. A continuación, se detallará y explicará la información de las dos últimas series que se han publicado en el país y los cambios que han sufrido las últimas ponderaciones de desarrollo humano.

2. Mediciones de desarrollo humano del 2009 y 2013

En el capítulo metodológico se señaló que la oficina peruana del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizó mediciones de IDH a nivel distrital,

provincial y regional con dos metodologías que tienen ligeras variaciones. Hasta el año 2009 se presentaron resultados con una metodología que incluía, por ejemplo, la tasa de alfabetización en su ponderación de logro educativo. Bajo este primer esquema se tiene datos procesados de los años 1993, 2000, 2003, 2005 y 2007.

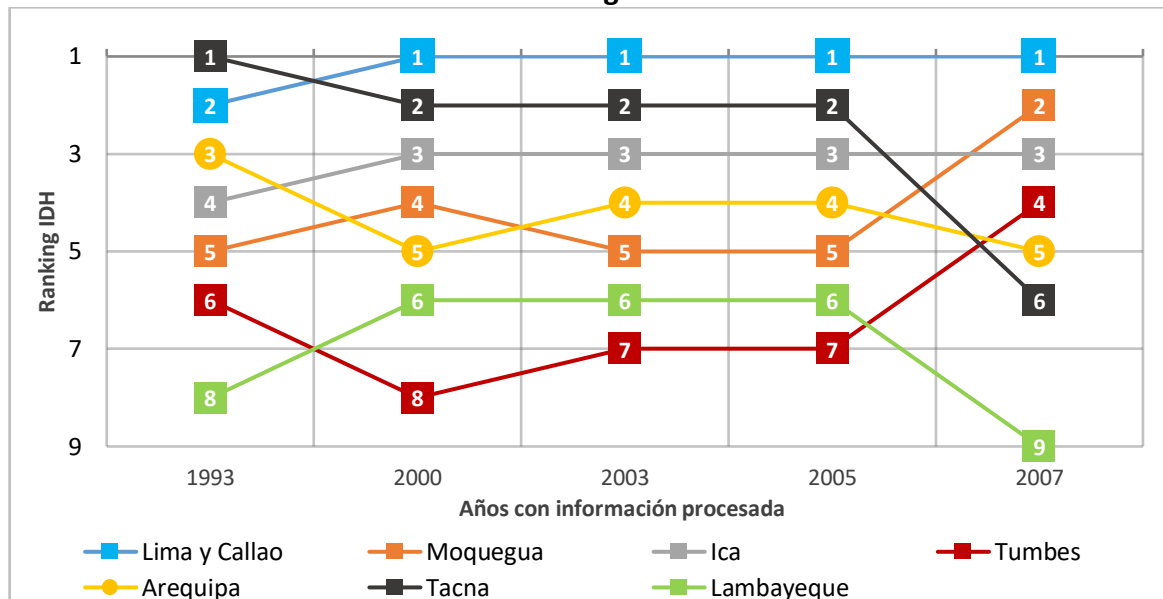
A partir del año 2013 se publicaron resultados con ajustes de la metodología, excluyendo la tasa de analfabetismo para enfatizar los años de escolaridad. Bajo este segundo esquema se volvieron a procesar datos de algunos años anteriores y se agregaron otros más recientes, obteniendo una serie que incluye los años 2003, 2007, 2010, 2011 y 2012.

En la presente investigación se analizará en primer lugar los resultados de la serie de 2009 y posteriormente se revisarán los datos de la ponderación publicada en 2013. Estudiando ambas series tendremos una mejor perspectiva del desarrollo humano en la región Moquegua.

2.1. Desarrollo humano: metodología 2009

El Índice de Desarrollo Humano desagregado a nivel regional muestra que Moquegua ocupó en promedio la quinta ubicación, entre 1993 y 2005. En este periodo se ubicó detrás de las regiones de Lima-Callao, Tacna, Ica y Arequipa (PNUD 2009). Es decir, para inicios de los años 90 y primeros años del 2000 se ubicaba detrás de las cuatro regiones con indicadores más consolidados del país. Esta aproximación nos ubica en una región con logros de desarrollo por encima del promedio nacional desde inicios de la década de los 90 y que pertenecía al quinto superior de los territorios peruanos con mejores condiciones socioeconómicas, expresadas a través del IDH, aunque a una distancia significativa de los tres primeros lugares.

Gráfico 22
Primeras regiones del Índice Desarrollo Humano de Perú
Metodología 2009



Nota: Figuran todas las regiones que en las mediciones de IDH con la metodología utilizada por el PNUD hasta el 2009, ocuparon del primer al sexto en algún momento. Para ubicar geográficamente las regiones puede ver el gráfico 17. Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano Perú (PNUD, 2009a).

Elaboración propia.

En 1993 Moquegua se ubicó en el quinto lugar departamental en IDH, luego el año 2000 Moquegua avanzó a la cuarta ubicación, aunque estuvo más cerca del quinto lugar que del tercer puesto, en una especie de empate técnico con Ica. Sin embargo, en los años de 2003 y 2005 Moquegua regresó a la quinta ubicación.

En estos años las regiones con similares logros que la acompañaban en el puesto inmediato superior e inferior variaron. En 1993 Ica estuvo cuarto lugar y Tumbes en sexto lugar. En el año 2000 Ica estuvo ligeramente por debajo y una ubicación por encima estaba Arequipa. Luego en los años 2003 y 2005 Lambayeque estuvo un puesto por debajo de Moquegua y también en ambos años Arequipa se ubicó por encima.

Entonces, entre inicios de los 90 y comienzos de los 2000 Moquegua tuvo un desarrollo humano más cercano a los resultados de Ica y Arequipa, antes que Tumbes y Lambayeque cuya proximidad fue más esporádica, mientras que, en este mismo periodo, Lima-Callao y Tacna lideraron como los territorios con mejor desarrollo humano del país.

No obstante, de acuerdo con esta ponderación del IDH, desde el año 2007 la región de Moquegua saltó del quinto lugar hasta la segunda ubicación, solo después de Lima Metropolitana - Callao, aunque más cerca del tercer lugar que ocupó Ica que de la primera ubicación (PNUD 2009). Al revisar los detalles de las cifras del 2007 se encuentra que Moquegua fue la primera región del país en la proporción de niños y adolescentes asistiendo a la educación básica. Esta variable se promediaba con la tasa de alfabetización, que se ubicó en séptimo lugar, para luego determinar el indicador compuesto de logro educativo, el mismo que posicionó a la región de estudio en quinta posición.

En cuanto al promedio de los ingresos, del 2005 al 2007 tuvo solo una muy ligera mejora. A pesar de que había comenzado el alza del precio internacional de los minerales, las regiones de Lima Metropolitana, Callao y Madre de Dios tenían mejores ingresos por habitante que Moquegua.

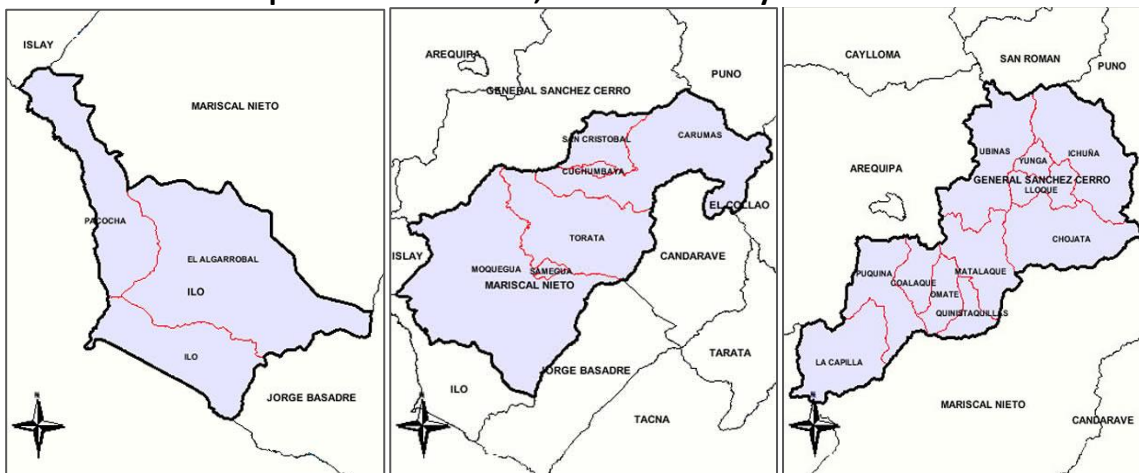
Finalmente, la esperanza de vida al nacer de Moquegua se ubicó en cuarto lugar, detrás de Lima Metropolitana, Callao y Tumbes. No obstante que la región de estudio se ubicó entre el tercer y quinto lugar en los diferentes indicadores independientes del IDH, al momento de ponderar todos los elementos Moquegua se catapultó a la segunda ubicación por tener un rendimiento más homogéneo que otras regiones en escolaridad, esperanza de vida e ingresos.

A continuación, se detallaran algunos de los logros y problemas que arrojan los resultados de IDH de las provincias integrantes de Moquegua: Ilo, Mariscal Nieto y Sánchez Cerro. Las tres provincias que conforman Moquegua poseen un promedio de desarrollo humano diferente:

- a) Ilo posee una intensa actividad industrial principalmente por la refinación del cobre y otras actividades como la pesca para la producción de harina y aceite de pescado, servicios portuarios, generación eléctrica, almacenamiento y distribución de combustible, etc., contando con el mejor IDH de la región;
- b) Le sigue la provincia de Mariscal Nieto, donde se ubica la capital regional y varios de sus municipios tienen altos ingresos por canon de la mina de Cuajone, aunque los distritos más alejados de la capital tienen dificultades para consolidar sus indicadores de desarrollo;

- c) En tercer lugar, la provincia más atrasada fue Sánchez Cerro, ubicada en la zona altoandina más distante de las ciudades consolidadas y cuya actividad económica es principalmente agropecuaria, aunque curiosamente en esperanza de vida le va mejor que las otras dos provincias moqueguanas.

Gráfico 23
Mapas distritales de Ilo, Mariscal Nieto y Sánchez Cerro



Fuente: www.perutoptours.com

Como se advirtió, Ilo es la provincia más destacada de la región en términos de desarrollo. En la medición de 2007 (PNUD 2009) fue considerada como la tercera provincia con mejor desarrollo humano del país, solo por detrás de la provincia de Lima y la provincia de Callao. Ilo se destacó como la primera provincia del país en asistencia a la educación básica y logro educativo, que es la ponderación entre la tasa de la asistencia escolar y la tasa de alfabetismo de las personas mayores de 15 años. En esta última tasa Ilo se ubicó el cuarto lugar, siendo superada por Callao, Lima y Talara. Además, obtuvo el cuarto puesto en ingreso por habitante, después de las provincias de Lima, Callao y Trujillo.

El indicador más rezagado de Ilo fue el de expectativa de vida al nacer que se ubicó en el puesto 30 de las casi 200 provincias que tiene el país. Esta situación evidencia serios problemas en la dinámica de la salud pública del puerto a pesar de contar con buenos logros de educación básica. Las otras dos provincias de Moquegua, Mariscal Nieto y Sánchez Cerro, a pesar de tener una ponderación menor de IDH, registraron mejor expectativa de

vida que Ilo. Dentro de la provincia de Ilo, el distrito Pacocha fue la zona con mejor resultado de desarrollo humano de toda la región Moquegua, ubicándose en el puesto 15 de los casi 1900 distritos con los que cuenta Perú. Es decir, está dentro del 1% de mejor IDH distrital.

Vale recordar que la unidad política más pequeña del país es el distrito, que es gobernado por un alcalde o municipio distrital. Pacocha es un distrito con una población menor a 5 mil habitantes, similar en tamaño poblacional a La Punta en el Callao, y que tuvo en 2007 un resultado de IDH cercano al de Yanahuara de Arequipa o al pequeño distrito limeño de Santa María del Mar. Todos los distritos mencionados con los que se ha comparado a Pacocha son localidades en la que predomina la clase media.

De los 15 primeros distritos del país con mejor IDH, 11 correspondieron a los distritos limeños más consolidados de la capital peruana y también se encontró un distrito de la provincia del Callao, Trujillo, Arequipa y finalmente uno de Ilo. En esta medición que recoge datos del 2007 el principal problema para la consolidación de Pacocha fue que la expectativa de vida se ubicó en el puesto 240. Este problema, como se mencionó recientemente, también es la principal causa que evita la consolidación de Ilo. Pese que la expectativa de vida estaba ligeramente por encima del promedio nacional, los primeros 10 distritos con mejor IDH poseen una diferencia mayor a 2 años a su favor, situación que vuelve a evidenciar problemas de salud pública.

Tabla 7

Índice de Desarrollo Humano Distrital 2007

Distritos ordenados por IDH - Los 30 mejor ubicados

Departamento	Provincia	Distrito	Población		Índice de Desarrollo Humano		Esperanza de vida al nacer		Alfabetismo		Escolaridad		Logro educativo		Ingreso familiar per cápita	
			habitantes	ranking	IDH	ranking	años	ranking	%	ranking	%	ranking	%	ranking	N.S. mes	ranking
PERÚ a/			27 428 615	-	0,6234	-	73,07	-	92,86	-	85,71	-	90,48	-	374,1	-
			3 569 958	-	0,7069	-	75,87	-	98,90	-	90,78	-	96,20	-	676,9	-
Lima	Lima	San Isidro	58 056	93	0,7590	1	76,19	17	99,67	4	94,17	18	97,83	2	954,8	1
Lima	Lima	Miraflores	85 085	56	0,7574	2	76,19	18	99,71	3	92,85	61	97,42	6	953,4	2
Callao	Callao	La Punta	4 370	914	0,7483	3	76,53	5	99,78	1	93,72	30	97,76	3	878,6	3
Lima	Lima	La Molina	132 498	35	0,7369	4	76,10	30	99,35	15	93,95	25	97,55	5	827,1	5
Lima	Lima	Jesús María	66 171	79	0,7359	5	76,19	19	99,53	6	91,68	147	96,92	14	831,1	4
Lima	Lima	Magdalena Vieja	74 164	68	0,7333	6	76,15	24	99,48	9	92,60	77	97,19	9	810,7	6
Lima	Lima	San Borja	105 076	45	0,7324	7	76,19	20	99,52	7	92,75	68	97,26	7	802,1	7
Lima	Lima	Magdalena del Mar	50 764	109	0,7289	8	76,15	25	99,21	23	91,55	160	96,66	21	792,2	9
Lima	Lima	Lince	55 242	100	0,7275	9	76,15	26	99,56	5	90,85	240	96,66	20	785,7	10
Lima	Lima	San Miguel	129 107	36	0,7273	10	76,10	31	99,41	13	92,05	118	96,66	13	779,8	12
Lima	Lima	Santiago de Surco	289 597	12	0,7263	11	76,10	32	99,43	11	92,62	65	97,23	8	767,6	13
La Libertad	Trujillo	Víctor Larco Herrera	55 781	97	0,7208	12	75,24	164	97,92	85	90,78	252	95,54	56	798,4	8
Lima	Lima	Barranco	33 903	146	0,7202	13	76,00	42	99,35	16	91,45	173	96,72	19	744,1	16
Arequipa	Arequipa	Yanahuara	22 890	225	0,7202	14	74,28	284	99,44	10	94,16	19	97,88	4	784,0	11
Moquegua	Ilo	Pacocha	4 401	905	0,7187	15	74,68	240	99,76	2	95,72	3	98,41	1	745,9	15
Lima	Lima	Santa María del Mar	161 1 833		0,7176	16	75,81	69	97,67	104	91,89	123	95,75	44	754,9	14

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano Perú (PNUD, 2009a).

En cuanto a la provincia moqueguana de Mariscal Nieto, en 2007 se ubicó en el noveno lugar de las cerca de 200 provincias que posee el Perú, colocándose dentro del 5% de provincias con mejor resultado IDH. La situación de Mariscal Nieto fue comparable a las provincias de Tumbes o Nazca que, ese mismo año, se ubicaron en el puesto octavo y décimo lugar respectivamente.

Mariscal Nieto después de Ilo contó con el segundo mejor promedio provincial del país en asistencia a educación básica. Sin embargo, los resultados entre los diversos distritos que componen la provincia de Mariscal Nieto son bastante heterogéneos. En esta provincia, el distrito altoandino de Carumas se ubicó en el puesto 1043 en asistencia a la educación básica y los distritos Cuchumbaya, San Cristobal y nuevamente Carumas registraban más de 10% de analfabetismo, retrasando la ponderación de logros de escolaridad de la provincia.

Los otros indicadores en los que destacó la provincia fueron expectativa de vida al nacer y los ingresos, en ambos casos en el puesto 11. Comparativamente con la provincia de Ilo, Mariscal Nieto tuvo mejores resultados en salud, pero lució más rezagada en ingresos y logro educativo. En el balance general la ciudad capital fue el distrito mejor ubicado de la provincia de Mariscal Nieto, ubicándose en el puesto 57 entre

aproximadamente 1900 distritos de todo el país. Comparativamente con un distrito de la capital peruana tiene resultados similares a Lurín que se ubica en el puesto 58.

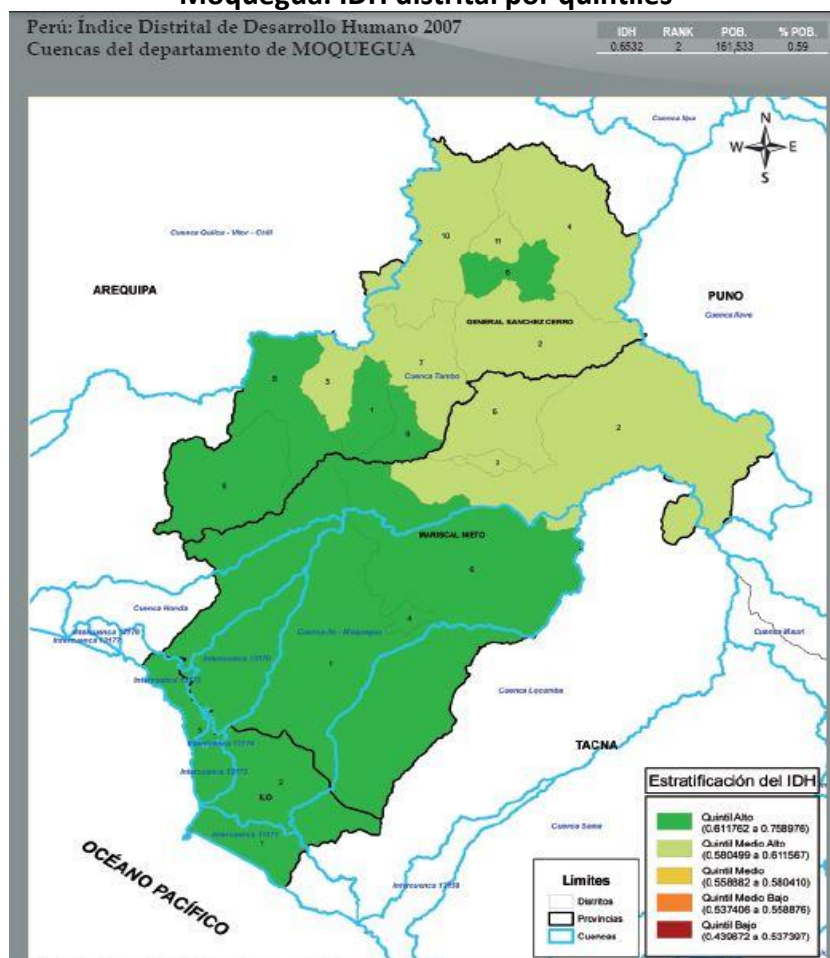
La tercera provincia que conforma Moquegua es Sánchez Cerro. Como se adelantó, es la zona más alejada de las dos principales ciudades de la región y la que presentó un menor desarrollo humano en comparación con las otras dos provincias que conforman la región Moquegua. Pese a que avanzó bastante en desarrollo humano entre comienzos de los 90 e inicios de los 2000 (PNUD 2002), su IDH la ubicó en el puesto 43 de las casi 200 provincias del país. Su mejor logro fue expectativa de vida en el puesto 13, pero en ingresos casi se ubicó en el puesto 100, ligeramente por debajo de la mitad de la tabla del total de provincias. Cuatro de los once distritos de Sánchez Cerro estaban por debajo del promedio nacional de ingresos por habitante. Mientras que la ponderación de logro educativo ubicó a la provincia en el puesto 46, sin embargo, como en el caso de Mariscal Nieto, se encuentran dos distritos, Coalaque y Ubinas, que están más allá del puesto 1000 en asistencia a la educación básica, de los cerca de 1900 distritos del Perú.

Al estratificar por quintiles los resultados del IDH se observa que los distritos que forman parte o son vecinos de las ciudades de Ilo y Moquegua tiene el IDH calificado como muy alto. Es decir, forman parte del 20% de distritos con mejores resultados de desarrollo humano del país. Mientras tanto, los distritos más alejados de las provincias de Sánchez Cerro y Mariscal Nieto registran un IDH medio-alto, que agrupa a los distritos alrededor del promedio nacional en IDH.

Sin embargo, a pesar de las diferencias, habría que destacar que los distritos alejados de esta región poseen una situación significativamente mejor que los distritos del otro lado de las fronteras regionales de Moquegua. Las diferencias son significativas con Puno³⁹ que registró dos de los distritos con peor desempeño de desarrollo humano del país y en menor medida con distritos fronterizos de Tacna y Arequipa. En estas últimas regiones se encuentran distritos alejados de las principales ciudades calificados en los quintiles de IDH medio-bajo y bajo, situación que no se presenta en los distritos más alejados de Moquegua.

³⁹ Puno es una región sur-andina cuyo territorio limita con Bolivia. Los distritos puneños de Corani y Ollachea, ambos de la provincia de Carabaya, fueron considerados por el el PNUD (2009) entre los 30 distritos con peores resultados de índice de desarrollo humano del Perú.

Gráfico 24
Moquegua: IDH distrital por quintiles



Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano Perú (PNUD, 2009).

2.2. Desarrollo humano con metodología 2013

La metodología implementada para calcular el IDH subnacional de Perú, a partir del 2013, puso la valla un poco más alta para nuestra región de estudio, pero los resultados del índice a partir del 2010 volvieron a destacar el desarrollo humano de Moquegua (PNUD 2013). Como se advirtió en el capítulo metodológico, se efectuaron cambios para valorar con mayor énfasis la escolaridad de la población adulta. Para esta ocasión se modificaron las variables de asistencia a la educación básica y alfabetización, porque ante el avance de la educación primaria entre los territorios disminuyeron las diferencias, situación que

potenciaba que las otras variables tengan un peso mayor en la ponderación final del índice. Las nuevas variables que se tomaron en cuenta para evaluar el logro educativo fueron porcentaje de la población con educación secundaria completa y años de educación de las personas a partir de los 25 años. Con estos ajustes Moquegua retrocedió un par de ubicaciones en 2007, pero volvió a colocarse detrás de Lima y Callao a partir del año 2010.

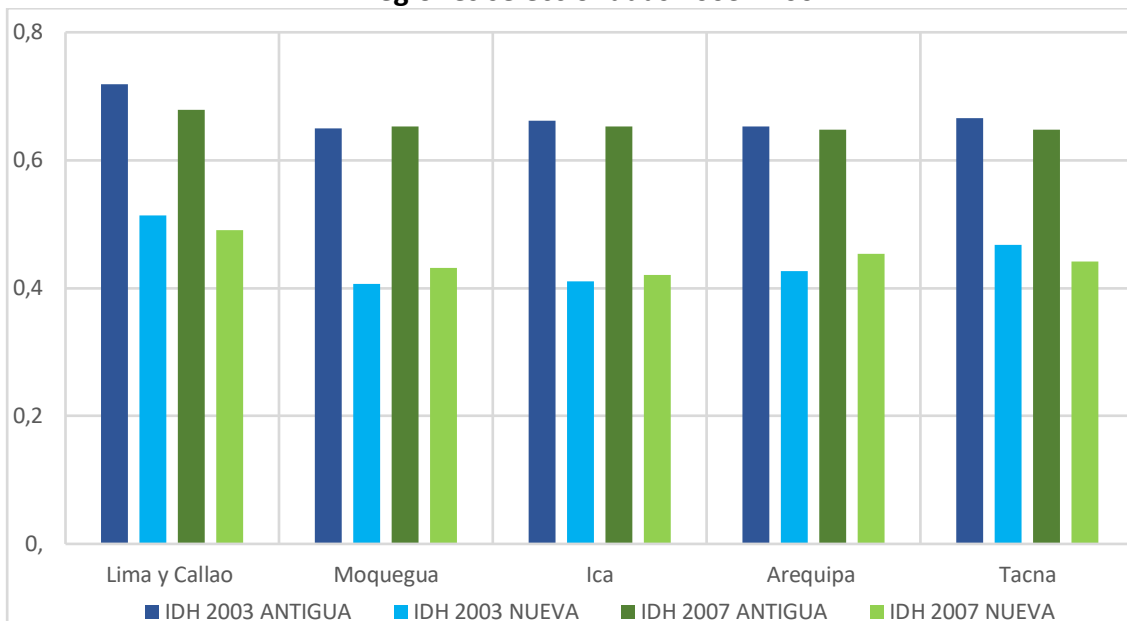
Evaluando el año 2007, con los datos de la nueva metodología, Moquegua descendió del segundo lugar, que alcanzó con la vieja metodología, hasta la cuarta ubicación por detrás de Lima Metropolitana – Callao, Arequipa y Tacna; aunque vale aclarar que en la antigua metodología cuando Moquegua ocupó el segundo puesto estuvo solo por centésimas encima del tercer lugar y algo distante del primer lugar. Por lo tanto, su descenso no es tan abrupto como podría considerarse.

Con la nueva medición del IDH Moquegua tuvo más dificultades en escalar posiciones, porque se había convertido en la región con mayores tasas de asistencia a la educación básica y al descartar esa variable termina retrocediendo un par de ubicaciones. Bajo las nuevas variables de logro educativo Moquegua se ubicó en el tercer lugar de la población que terminó la educación secundaria y en el quinto lugar de la población con mayores años de escolaridad.

Si bien el logro educativo implicó un desafío mayor para Moquegua en 2007, los cambios metodológicos no fueron tan diferentes al comparar los resultados generales ponderados del 2003, que es el año más antiguo procesado con la nueva metodología, Moquegua se ubicó en quinto lugar tanto en la nueva como en la anterior metodología y coinciden las cuatro regiones con mejores logros de desarrollo humano en el siguiente orden Lima Metropolitana – Callao, Tacna, Arequipa e Ica, aunque con un ligero cambio de puestos entre el tercer y cuarto lugar en la anterior ponderación. En cuanto a la región que ocupó el sexto lugar, en 2003, ambas metodologías coinciden con Lambayeque. Por lo tanto, se puede considerar que los resultados fueron bastante similares para los primeros lugares en el 2003.

Otro aspecto para destacar es que tanto en la anterior como la nueva ponderación del IDH se evidenciaron un deterioro en los logros de desarrollo humano entre 2003 y 2007 en Lima – Callao y Tacna, que durante los años 90 e inicios de los 2000 ocuparon las dos primeras ubicaciones.

Gráfico 25
**Comparación resultados IDH con antigua y nueva metodología:
 Regiones seleccionadas 2003 - 2007**



Nota: Figuran las cinco regiones peruanas con mejores resultados de IDH según el PNUD (2013), comparando los resultados de los años 2003 y 2007, con la antigua y nueva metodología. Fuente: Informes sobre Desarrollo Humano Perú publicados por el PNUD los años 2009 y 2013.

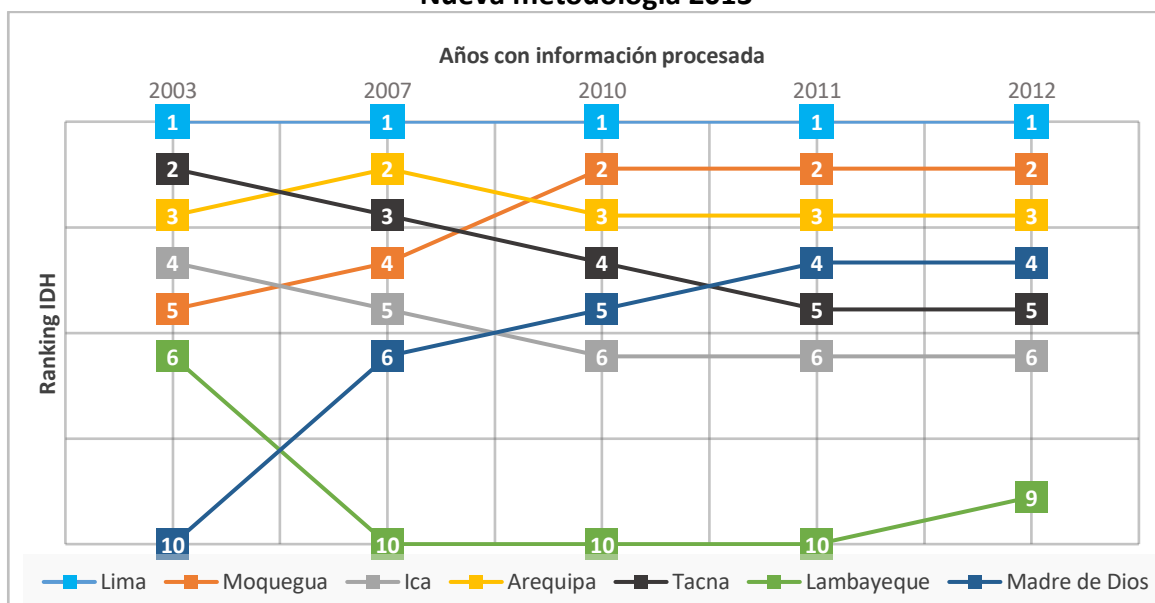
Elaboración propia.

Ahora, al revisar cifras del año 2012, que fue el último año procesado con la nueva metodología, se debe tener en cuenta que fue el año de máxima bonanza minera, por los altos precios de los metales en el mercado internacional. A pesar de que los cambios en la ponderación del IDH redujeron un poco el impacto del factor monetario, la variable de ingresos favoreció en general a las provincias de poca población y con grandes yacimientos mineros en fase de explotación.

Como consecuencia, en 2012, de las primeras 10 provincias con mayor desarrollo humano, 6 fueron provincias con gran actividad minera. En el informe del PNUD (2013) también se remarcó que territorios con puertos para el comercio internacional y zonas de agricultura orientada a la exportación crecieron de forma importante sus ingresos, durante el periodo del gran ciclo de cotizaciones de materias primas. Por el caso peruano esta situación produjo mayor heterogeneidad interna en los indicadores de desarrollo que, años atrás, tenía solo a la provincia de Lima como la zona líder en desarrollo a gran distancia de

otras provincias peruanas. También se debe señalar que, bajo la nueva metodología, el 2003 fue el último año en que la medición de IDH tuvo a una región del norte del país en el sexto lugar del ranking regional. A partir de las mediciones del 2007 en los seis primeros lugares solo encontramos regiones del centro y sur del país.

Gráfico 26
Primeras regiones del Índice Desarrollo Humano de Perú:
Nueva metodología 2013



Nota: Figuran todas las regiones que, en las mediciones con la nueva metodología de IDH, ocuparon del primer al sexto en algún momento. Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano Perú (PNUD, 2013). Elaboración propia.

A pesar de que con la nueva metodología Moquegua retrocedió tres ubicaciones en el año 2007, en comparación con la anterior medición, a partir del año 2010 logró ubicarse “nuevamente” en el segundo lugar de las regiones con mejor desarrollo humano. La misma ubicación la mantuvo los años siguientes 2011 y 2012, solo por detrás de Lima Metropolitana. La principal explicación para la escalada fue que los ingresos laborales por habitante crecieron algo más del 50% entre 2007 y 2010, logrando convertirse el año 2012 en la región con el mejor ingreso real per cápita del Perú. Esta situación contrasta con la observación de los ingresos entre 2003 y 2007, que en Moquegua solo aumentaron en

promedio 5 soles.⁴⁰ Si bien los indicadores de logro educativo y esperanza de vida avanzaron en la región, no se registraron cambios importantes en la ubicación del ranking regional porque las otras regiones líderes también tuvieron mejoras similares.

A nivel provincial para el 2012 las provincias moqueguanas de Ilo y Mariscal Nieto se consolidaron como la primera y segunda provincia con mejor desarrollo humano del país, incluso con mejor IDH que Lima Metropolitana, especialmente en el caso de Ilo. La capital del Perú fue relegada a tercera ubicación, a pesar de contar con un mercado de 9 millones de personas, gran dinámica comercial y ser históricamente el centro político-económico del país. Habría que remontarse a la medición del IDH de 1993 con la anterior metodología (PNUD 2009) para observar cómo temporalmente Lima Metropolitana fue ligeramente desplazada ese año por Tacna.

¿Cómo Ilo se consolidó en la provincia con mejor desarrollo humano del país en 2012? En comparación con las mediciones de años anteriores, la provincia portuaria de Ilo mejoró algo su esperanza de vida al nacer avanzando 5 ubicaciones desde el 2007, logrando posicionarse para el año 2012 en el puesto 25, aunque el indicador de salud sigue siendo el mayor problema por resolver. Pero el cambio más significativo tuvo que ver con el ingreso por habitante. Ilo pasó de estar en cuarta ubicación en el año 2007 al segundo lugar en el 2012, la mejora de los ingresos fue mayor aún si la comparamos con los ingresos de 2003 en que Ilo se ubicaba en el puesto 18 del ranking provincial. En cuanto a la ubicación de logros de escolaridad no hubo mayor variación en comparación con los logros obtenidos el año 2007, que ya eran de los destacados del país.

Dentro de la provincia de Ilo nuevamente el distrito de Pacocha fue el de mejores resultados de toda la región Moquegua en 2012. En esta nueva medición logró un gran avance hasta alcanzar el segundo lugar de Perú con mejor IDH, luego de Miraflores en Lima y ligeramente por encima de los también distritos limeños de San Isidro y La Molina, en los que predomina una población de clase media-alta. Sin embargo, en 2012 Pacocha retrocedió algunas ubicaciones en esperanza de vida. Mientras que avanzó ligeramente en años de escolaridad y el principal cambio frente a los datos del 2007 tiene que ver con el aumento del ingreso por habitante, saltando del puesto 15 al número 2, en un rango similar

⁴⁰ Al tipo de cambio promedio de 2007 el aumento del ingreso per cápita, entre 2003 y 2007, sería de alrededor de \$1.6 dólares americanos.

al distrito limeño de Miraflores. Curiosamente en términos de ingresos Pacocha fue ligeramente superada por el distrito minero y poco poblado de Alis en Yauyos, aunque la data de este pequeño poblado podría tener un elevado margen de error.

Ahora, a pesar de los interesantes logros de Ilo, la provincia moqueguana que más ubicaciones avanzó, en el periodo analizado, fue Mariscal Nieto. Al contrastar las cifras entre 2003 y 2012, bajo la metodología 2013, Mariscal Nieto aparece dentro del grupo de las 30 provincias, de las casi 200, con un crecimiento mayor al 50% en la evolución de su desarrollo humano (PNUD 2013).

La provincia de Mariscal Nieto se convirtió el 2012 en la segunda provincia con mayor desarrollo humano del país, cuando en el 2003 ocupaba la quinta ubicación. Ahora había logrado superar ligeramente, casi en un empate técnico, a Lima Metropolitana. La principal mejora de Mariscal Nieto, al igual que Ilo, estuvo en el rubro ingresos, donde logró ubicarse en la tercera posición cuando el 2007 estaba en el puesto 11.

En los logros de educación de Mariscal Nieto, si bien mejoraron los indicadores, no hubo un cambio de posición importante frente a otras provincias. En esperanza de vida se retrocedieron algunas posiciones a pesar de una ligera mejora en el indicador. Es decir, otras provincias tuvieron avances más significativos.

El distrito con mejores resultados de IDH en la provincia de Mariscal Nieto fue Torata, donde se ubica la mina Cuajone, logrando superar a la capital Moquegua, que en la medición del 2007 tuvo el primer lugar distrital en la provincia. Vale recalcar que Torata solo superó claramente a la capital Moquegua en la variable ingresos, durante los años de altos precios de los minerales.

Finalmente, como en anteriores ediciones, en 2012 la provincia de Sánchez Cerro fue la de menores logros en desarrollo humano de la región Moquegua, ubicándose en esta ocasión en el puesto 44. Si bien mejoró un poco en esperanza de vida, y es la provincia moqueguana con mejores resultados en este rubro, retrocedió del puesto 13 al 18 en el ranking de IDH provincial, entre 2007 y 2012. En logro educativo hubo ligeras mejoras, pero no cambió sustancialmente la ubicación de la provincia. Al igual que las otras provincias de Moquegua el principal avance se dio en la variable ingresos, pasando del puesto 98 en 2007 al 64 en 2012, de un total de casi 200 provincias.

El distrito que presenta la peor ponderación de la provincia Sánchez Cerro es Chojata, que cuenta con el peor ingreso de toda la región. El distrito mejor ubicado de Sánchez Cerro fue La Capilla, que tiene el mejor ingreso de la provincia y que logró desplazar a la capital Omate.

Como cuestión complementaria vale mencionar que, luego del tercer lugar de IDH que logró la provincia de Lima – Metropolitana en 2012, en el cuarto lugar del índice aparece la provincia Jorge Basadre de la región Tacna, donde se ubica la mina de Toquepala que también procesa su cobre en la refinera de Ilo y que territorialmente se encuentra en el límite con Moquegua. Sin embargo, si se pondera solo educación y salud, excluyendo ingresos, la provincia de Jorge Basadre retrocede al puesto 25.

Algo similar ocurrió con las otras provincias mineras fuera de Moquegua, que se ubicaron del puesto 6 al 10 en la medición provincial de IDH del 2012, pero al retirar la variable ingresos esas provincias retroceden a puestos entre la 19 y 38 en la ubicación global, por lo tanto, se puede afirmar que sus buenos logros son esencialmente monetarios durante la coyuntura de precios altos de los *commodities*.

Sin embargo, las dos provincias de Moquegua, Ilo y Mariscal Nieto, que lideran el índice provincial de IDH también destacan en los primeros lugares de logros educativos, aunque es esperanza de vida al nacer se presentan deficiencias por resolver. En este punto vale mencionar que una investigación del INEI consideró que Moquegua poseía niveles de desigualdad menores que otras regiones del Perú en IDH y al controlar el indicador por desigualdad Moquegua lograba ubicarse como la región líder del país. Esta situación va en concordancia con lo que muestra el índice de desarrollo humano internacional, donde los países con mejores resultados de IDH tienden a ser países con menor desigualdad no solo en ingresos sino también en escolaridad y esperanza de vida (UNDP 2019).

En las siguientes secciones se continuarán analizando variables vinculadas al índice de desarrollo humano de forma desagregada e información complementaria de algunos indicadores sociales para fortalecer las dimensiones de salud, educación e ingresos. Además, las cifras serán acompañadas de explicaciones sobre los momentos los diferentes momentos políticos que se han considerado claves en la historia reciente de Moquegua. Vale recordar que teóricamente las mejores condiciones socioeconómicas en un territorio con industrias extractivas, suele responder en el largo plazo a la presencia de una

institucionalidad moldeada por una gobernanza en la que intervienen los diversos actores sociales involucrados.

3. Profundizando en salud y educación

Si bien en los resultados que se han mostrado previamente se evidencia el avance de Moquegua en IDH frente a otros territorios, es necesario realizar una aproximación más detallada para comparar a Moquegua con regiones que tuvieron logros de desarrollo y características productivas parecidas y busca determinar si ciertas intervenciones políticas provocaron cambios importantes frente a regiones que en el pasado tuvieron algunos indicadores similares. En este acápite se plantearán comparaciones regionales utilizando dos de las tres variables que componen el índice nacional de desarrollo humano: esperanza de vida y logros de escolaridad. El tema de ingresos y producción quedarán reservadas para la siguiente sección.

Analizar las variables, vinculadas al IDH, de forma independiente permite tener una línea de tiempo más definida de varias décadas. Ahora, se debe señalar que el indicador compuesto de desarrollo humano, que se ha aplicado en el Perú, posee una metodología que ha ido cambiando en el tiempo, lo que imposibilita hacer comparaciones certeras uniendo las series con los diferentes resultados de IDH que se han obtenido. No existe un mismo procesamiento de datos a nivel subnacional que haya realizado alguna institución por más de una década. Sin embargo, para hacer la exploración de los datos históricos de varias décadas se puede recurrir a sus variables de forma separada.

Luego de revisar los resultados de desarrollo humano se evidencia que las regiones similares a Moquegua desde los 90 y comienzos de los 2000 fueron Ica y Arequipa. Además, debemos tener en cuenta que ambas regiones también poseen industrias extractivas mineras a gran escala. Una primera aproximación desde las pautas del método de control sintético sugeriría hacer una ponderación de Ica con Arequipa para comparar los resultados combinados que obtienen esas regiones frente a los resultados de Moquegua. De esta manera se podrá determinar si efectivamente se registró un crecimiento importante a partir de ciertas intervenciones locales. Pero proceder de esta manera solo arrojaría resultados aplicados de los 90 en adelante. Sin embargo, si se busca hacer una comparación

histórica más extensa se debe buscar cuales fueron las regiones similares a Moquegua antes de contar con industrias extractivas.

Para ello, quizá se deba retroceder a inicios de los años 50 cuando *Southern* adquiere los derechos mineros para explotar los yacimientos de Toquepala y Cuajone. O se puede ir a los años 60 con la entrada en operación de la mina de Toquepala que está ubicada en la frontera de la región Tacna con Moquegua y que exportó cobre por el puerto moqueguano de Ilo, donde también estableció inicialmente una fundición de cobre blíster. O también se podría ir a los años 70, cuando comenzó la construcción de la mina de Cuajone y la refinería de cátodos de cobre en Ilo. Es decir, la sociedad moqueguana sufrió sus primeros cambios socioeconómicos importantes a inicios de los 60 y tuvo otro fuerte impulso a mediados de la década del 70.

Lamentablemente, en el Perú es muy difícil acceder a información estadística por departamentos con fechas anteriores a 1970, salvo algunos datos bastante generales. Quizá se puede conseguir información más detallada sobre Lima Metropolitana, Callao y algunas de las provincias más pobladas del país, pero no es el caso de Moquegua y en general de las provincias más pequeñas. Sin embargo, fue posible encontrar información sobre analfabetismo a partir de los censos realizados en Perú y se pudo hacer una serie desde comienzos de los años 60. Pero para el caso de esperanza de vida al nacer la serie recopilada, a través de varias investigaciones, comienza en los años 70. Este conjunto de consideraciones obliga a que las comparaciones con Moquegua no sean exclusivamente Ica o Arequipa, porque se buscará a sus equivalentes en los años 60 y 70, según lo que corresponda para cada variable. Finalmente, la información será complementada con otras variables que nos ayuden a visualizar mejor los logros en las dimensiones mencionadas en años más recientes.

3.1. Esperanza de vida al nacer e indicadores complementarios de salud

De acuerdo con la proyección de la esperanza de vida del INEI, para el año 2012, Moquegua registró un promedio de 77.76 años de expectativa de vida al nacer. Es decir, un moqueguano promedio vive algo más de tres años que un peruano promedio. Esta cifra de años recientes debe ser contextualizada revisando su evolución histórica. ¿Será que Moquegua siempre estuvo entre las regiones con buenos indicadores de salud? Explorando

las bases de datos del INEI y otras investigaciones complementarias se encontró que, a nivel departamental, se puede rastrear la esperanza de vida al nacer desde los años 70 y, aunque no se puede encontrar la cifra exacta para todos los años, recurriendo a diferentes documentos, especialmente los censales, se ha construido una serie que llega hasta el 2012.

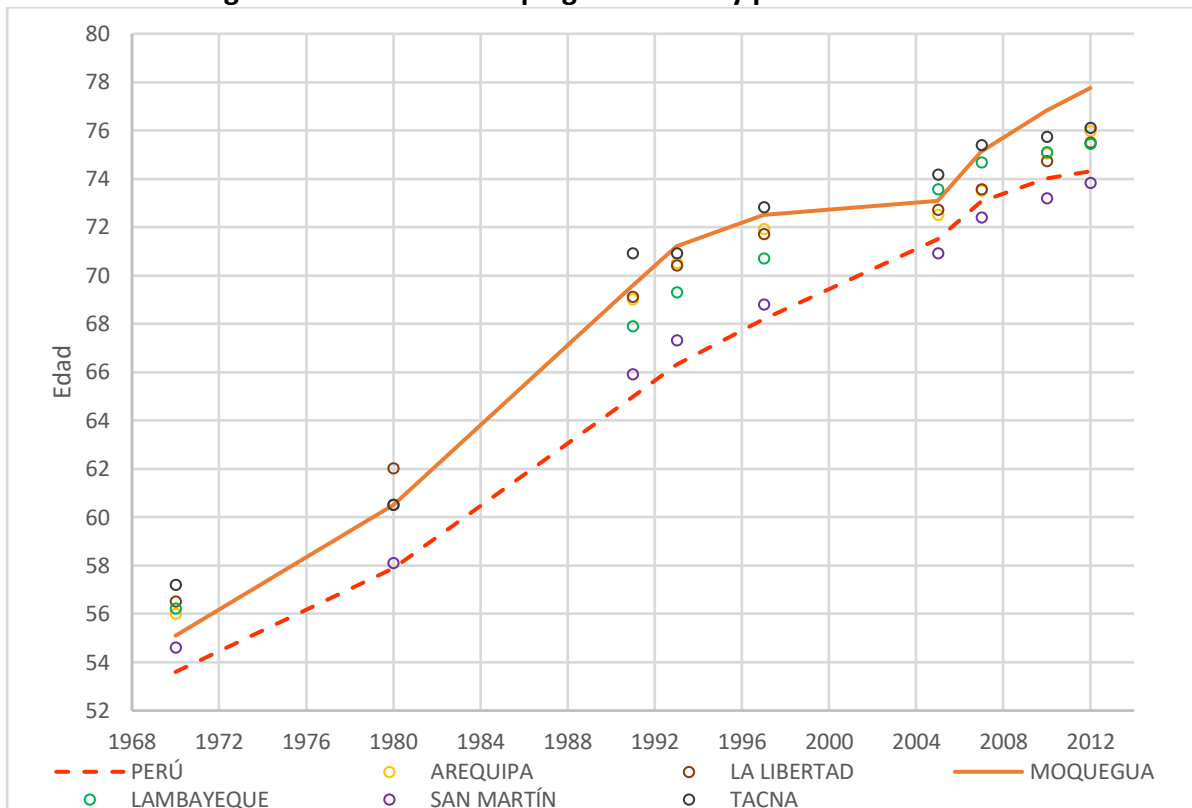
La esperanza de vida al nacer es consecuencia de múltiples factores que inciden en la calidad de vida a largo plazo. Los territorios con mayor expectativa de vida generalmente poseen un sistema de salud pública que funciona relativamente bien, una población bien alimentada, baja mortalidad infantil, baja tasa de homicidios y un reducido segmento de la población en situación de pobreza. En 1970 Moquegua tuvo una expectativa de vida de 55.1 años, un promedio que era un año y medio superior al promedio nacional de aquella época. Si bien Moquegua tuvo una cifra superior al promedio peruano desde que existe el cálculo de esta tasa, en 1970 era el tercer departamento con territorio costero con peor esperanza de vida luego de Ancash y Piura.⁴¹ Sin tomar en cuenta la zona geográfica los departamentos que tuvieron una esperanza similar a Moquegua a inicios de los años 70 fueron San Martín, Lambayeque, La Libertad, Tacna y Arequipa, todos con una expectativa de vida superior al promedio peruano de 1970. De este grupo, San Martín tenía medio año menos (-0.5) expectativa de vida que Moquegua. Los otros departamentos mencionados le sacaban una ventaja entre medio año (0.5) y dos años.

Para los fines de este estudio que pretenden hacer comparaciones de territorios con indicadores similares quedaron excluidas de la muestra comparativa las regiones con mayor expectativa de vida del país: Lima, Callao e Ica porque en 1970 sacaban una ventaja de 5 años o más sobre Moquegua. También se excluyó a Tumbes porque superaba a Moquegua por más de dos años.

En el siguiente cuadro se aprecia como la brecha de esperanza de vida, entre el 1970 y el 2012, se redujo a favor de Moquegua en comparación con los departamentos similares. Podemos adelantar en este lapso Moquegua tuvo un desempeño mejor que el promedio nacional y que las regiones que en el pasado fueron parecidas.

⁴¹ Piura tenía una esperanza de vida a nacer de 49.5 años y era el departamento costero con peor promedio, incluso por debajo del promedio peruano.

Gráfico 27
Esperanza de vida al nacer 1970 – 2012
Regiones similares a Moquegua en 1970 y promedio nacional



Fuente: La información de 1970 y 1980 proviene del libro *La Situación Poblacional Peruana: Balance y Perspectivas* (Varillas y Mostajo 1990). Los datos de 1991, 1993 y 1997 fue tomada de *Género, equidad y disparidades* (INEI 2000). La data de 2005 es del Informe de desarrollo humano PNUD (2006). Finalmente, las cifras de 2007, 2010, 2012 son del Informe de desarrollo humano PNUD (2013).

Elaboración propia.

El cuadro nos permite visualizar el importante ascenso de Moquegua que, del conjunto seleccionado en 1970, solo superaba a San Martín y tenía por encima a Arequipa, La Libertad, Lambayeque y Tacna. Una década más tarde, para 1980, San Martín se fue quedando relegada del conjunto y La Libertad despuntó por encima de los demás, mientras que el resto tenía logros muy parecidos.

Comenzado los 90 las regiones de Tacna y Moquegua comenzaron a destacar seguidos de cerca por La Libertad y Arequipa, mientras que Lambayeque se fue quedando rezagada junto con San Martín. Finalizando los 90 y comenzando los 2000 se produce una situación de estancamiento en la mejora de la expectativa de vida, que se evidencia especialmente en Arequipa y en menor medida a Moquegua, aunque no ocurre lo mismo

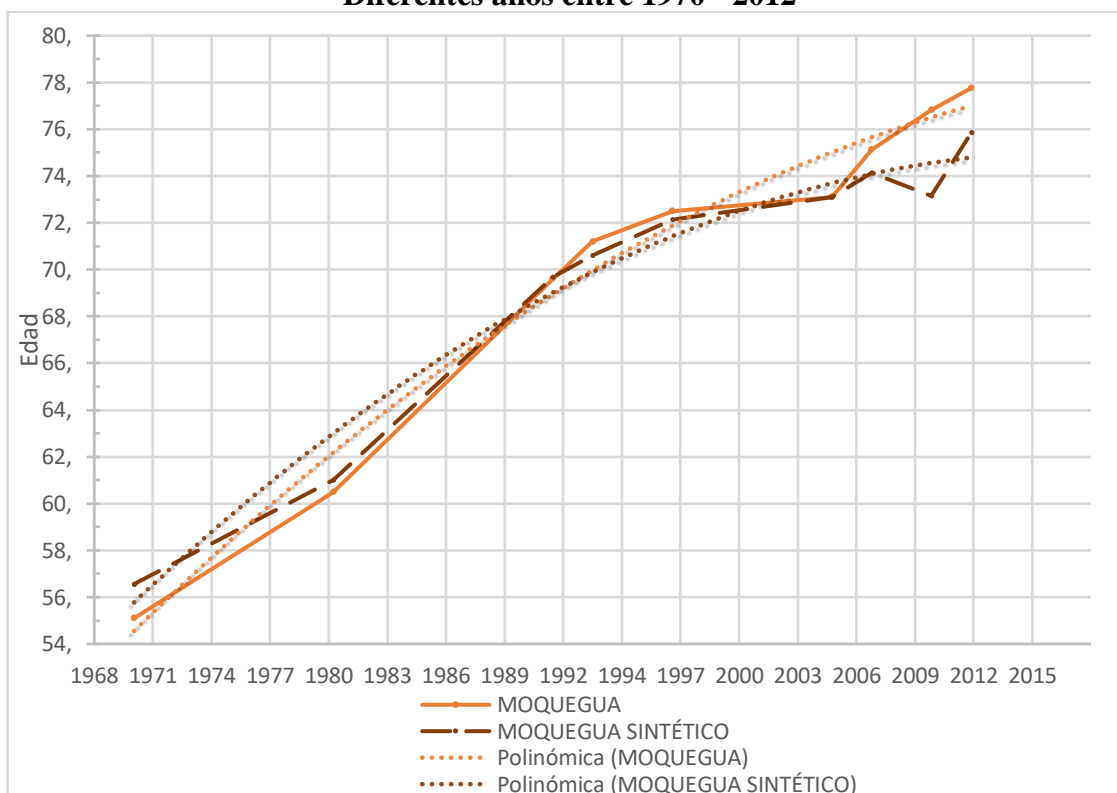
con el promedio nacional y otras zonas del país. En este punto es pertinente recordar que el año 2001 ocurrió un terremoto con epicentro en el litoral de Arequipa que causó más de un centenar de víctimas y fuertes daños en la infraestructura de esa región. Además, por la cercanía del epicentro a Moquegua también afectó a miles de viviendas moqueguanas.

Finalmente, transcurrida la primera década del nuevo siglo San Martín se ubica por debajo del promedio peruano y Moquegua despunta dejando atrás a La Libertad, Lambayeque, Arequipa y Tacna. Asimismo, vale señalar que los tres primeros territorios con mejor esperanza de vida del país - Callao, Ica y Lima - se ubicaron el 2012 alrededor de los 79 años, y Moquegua logró converger de una distancia de 5 años que los separaba de los departamentos líderes en 1970 a 1.5 años de diferencia en 2012.

Ahora, teniendo en cuenta que la metodología seguida en este trabajo considera pertinente hacer las comparaciones sintéticas con territorios que tengan mayores similitudes productivas y económicas haciendo una ponderación entre ellas, se procederá a retirar San Martín y Lambayeque, en ambos casos por ser áreas sin grandes industrias extractivas mineras.

Por lo tanto, se constituyó un contra ejemplo sintético o grupo control a partir de la combinación de los resultados de esperanza de vida de Arequipa, La Libertad y Tacna, que sí poseen tradición minera de varias décadas, para comparar sus resultados con los de Moquegua, que a partir de los 70 entró al grupo de los territorios con desarrollo de minería a gran escala.

Gráfico 21
Esperanza de vida: Moquegua vs. Moquegua sintética
Diferentes años entre 1970 - 2012



Nota: Moquegua sintética es una combinación de los resultados de esperanza de vida de Arequipa, Tacna y La Libertad con promedio simple. Fuente: Información de 1970 y 1980 de La Situación Poblacional Peruana: Balance y Perspectivas, de Varillas y Mostajo (1990). Datos de 1991, 1993 y 1997 de Género, equidad y disparidades (INEI 2000). Dato de 2005 del Informe de desarrollo humano PNUD (2006). Cifras de 2007, 2010, 2012 del Informe de desarrollo humano PNUD (2013).

Elaboración propia.

Al realizar este examen comparativo de forma más rigurosa, creando una Moquegua ficticia, con criterios expresados en el capítulo metodológico, se evidencia que la Moquegua real parte en 1970 de una posición ligeramente rezagada frente al otro conjunto. Pero logra reducir la brecha de esperanza de vida de más de un año en los 70, a medio año a favor de Moquegua en los 80.

Durante los años 90 y comienzos de los 2000 Moquegua logró equipararse frente al control sintético, pero no tuvo el mismo nivel de avance que se registró entre los años 70 e inicios de los 80, ni la ventaja que registró entre el 2007 y el 2012. En este punto es

interesante remarcar que algunas interpretaciones sobre el desarrollo social de Moquegua inciden en destacar el trabajo de los municipios locales, especialmente de la municipalidad provincial de Ilo, junto con dos de las principales ONG de la zona: Labor y CEOP, asociaciones privadas sin fines de lucro, que aparentemente tuvieron un rol muy importante en las mejoras de la calidad de vida de la región (Vargas 1998; Portocarrero et al 2010; Quiñón 2017).

El trabajo de estas instituciones tuvo su mayor fuerza en las décadas de los 80 y los 90. Varios de sus proyectos fueron acogidos e impulsados por el municipio provincial de Ilo, aunque Vargas (1998) advirtió algunos problemas de representación no institucionalizada en el trabajo de las ONG, algo paradójico en su propósito de fortalecimiento de la política local. En el caso de Labor promovió proyectos para mejorar la calidad del aire y administrar mejor los desechos de la refinería de cobre y el puerto. En el caso de CEOP desarrolló proyectos para impulsar programas para el mejoramiento del entorno urbano en zonas marginales.

Sin embargo, al evaluar el indicador de esperanza de vida durante las décadas de los 80 y 90 se registraron los menores avances de la región frente al grupo control. Es decir, hubo mejoras en esperanza de vida, pero los resultados fueron similares al promedio de las regiones que se utilizaron para la comparación de los avances de Moquegua. En todo caso se podría destacar el trabajo de esas organizaciones desde el punto de vista de la cohesión social en el largo plazo, pero no de forma global en el indicador de salud que se monitoreó.

Finalmente, la evidencia muestra que Moquegua volvió a sacar ventaja frente al control sintético a partir del año 2007 en adelante, en un contexto en que comenzó a registrarse altos precios de los minerales y el canon minero empezó a crecer y distribuirse en mayor cantidad, en ambos casos las mayores rentas del complejo SCC y como consecuencia directa más ingresos para inversión de los gobiernos subnacionales comenzó a ser notable desde el 2005. Este segundo momento la mejora de la esperanza de vida fue incluso un poco mayor a la registrada entre los 70 y 80.

Al analizar todo el periodo completo, comprendido entre 1970 y 2012, se puede afirmar que el desempeño de Moquegua fue superior frente a su par ficticia. En 2012 un moqueguano promedio vivía casi dos años más que sus compatriotas de la Moquegua ficticia, mientras que, al inicio de la serie, unas cuatro décadas atrás, vivía 1.5 años menos.

Además, las series del gráfico 27 están acompañadas de unas líneas de tendencia polinómica, de grado dos o al cuadrado, para simplificar la trayectoria del camino recorrido en el tiempo con una gráfica más lineal. Estas mismas líneas de tendencia polinomial se extendieron ficticiamente hacia los próximos cinco años y el cálculo arroja que la ventaja de Moquegua se mantendría en el corto plazo. Aunque este simple ejercicio no llega a ser una proyección estadística, permite graficar de forma sencilla la diferencia de la tendencia a favor de Moquegua sobre el conjunto ficticio considerando la información previa mostrada.

La mejora de las condiciones de salud se corrobora varios indicadores complementarios de salud materno-infantil alcanzados especialmente en 2012, que es el año de la última tasa de esperanza de vida mostrada en este trabajo. Vale recordar que en las últimas décadas se ha demostrado que los datos materno-infantiles son aspectos sumamente relevantes al evaluar la calidad de vida de una sociedad. Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar –ENDES 2012– la región Moquegua tuvo la mayor estatura promedio de mujeres en edad fértil, 154.2 centímetros, junto con la menor proporción de mujeres, 3.7%, por debajo de 145 centímetros. Esta misma población femenina registró los menores niveles de anemia del país. Además, debemos mencionar que el embarazo adolescente, entre 15 y 19 años, que generalmente conlleva negativas consecuencias sociales, económicas y de salud, fue de 8.9%, mientras que la tasa nacional alcanzó el 13.2%.

La situación de la primera infancia en términos de indicadores de salud también está por encima del promedio nacional, aunque sin alcanzar los mejores resultados del país. Moquegua se ubica entre las regiones con mayor proporción de niños nacidos con más de 2,5 kilogramos y con talla igual o superior al promedio. Mientras tanto, la desnutrición crónica infantil que es un indicador de deficiencia de talla y peso, con serias consecuencias para el desarrollo neuronal, que provoca deficiencias en el aprendizaje y en el desarrollo físico, para el caso de Moquegua fue de 4.4% en valores de la Organización Mundial de Salud, cifra que estuvo bastante por debajo del promedio del país que alcanzó el 18.1% en el 2012.

Sin embargo, una cuestión que genera preocupación es el tema del sobrepeso y la obesidad. Tanto la población femenina en edad fértil como los niños mayores de 5 años poseen índices de masa corporal que ubican a Moquegua dentro de las regiones con

mayores problemas de sobrepeso y obesidad. Otro aspecto en el que Moquegua está ligeramente alejada de las regiones con mejores resultados es la tasa de mortalidad de menores de 5 años, registró en 2013 una tasa similar al promedio nacional (16/1000). Igualmente, esta región posee un porcentaje cercano al promedio nacional de niños entre 3 a 6 años con anemia.

Una cuestión que llama la atención es que, si bien Moquegua para el año 2007 era la quinta región con mayor número de médicos, 17,1 por cada 10 mil habitantes, la provincia de Mariscal Nieto contaba con una tasa de 21,3 médicos, mientras que Sánchez Cerro lucía una tasa de tan solo 7,2 médicos. Lo curioso de estas cifras es que Sánchez Cerro, la provincia más alejada de las dos principales ciudades de la región, posee mejor esperanza de vida que las provincias de Mariscal Nieto y que Ilo.

En el tema de salubridad pública Moquegua también destaca en algunos aspectos. Por ejemplo, la falta de acceso al agua potable implica que se tenga que recurrir a fuentes alternativas de agua sin el tratamiento adecuado, situación que aumenta el riesgo de contraer enfermedades. En cuanto al saneamiento básico (agua y desagüe), al año 2007 la provincia de Ilo llegó a cubrir el 95.8% de viviendas, siendo la provincia con mayor porcentaje de cobertura del país, que tenía un promedio de cobertura nacional alrededor del 67%. En este mismo año la electrificación también ubicaba a Moquegua entre las regiones con mayor cobertura después de Lima. Sin embargo, las desigualdades en la cobertura eléctrica entre Ilo y Sánchez Cerro era un 40% a favor del puerto.

Para el año 2012, según la Encuesta Nacional de Hogares, la cobertura de servicios públicos básicos se amplió considerablemente. Moquegua superó el promedio nacional en tres rubros esenciales: 1) La red pública de agua cubrió el 91.4% del total de la población, 2) la red de desagüe alcanzó el 76.8% de hogares, y 3) la electricidad llegó al 93.3%. Destacamos estos servicios básicos porque tienen una influencia directa en la calidad de vida de la población.

En estos puntos se evidencia que el trabajo del gobierno regional y los municipios provinciales, han realizado una destacada labor especialmente después al terremoto del 2001, en comparación con otras regiones del país. En el caso de salud pública desde la aprobación de la ley de descentralización progresivamente se fue entregando facultades a las direcciones regionales de salud para la administración de los establecimientos de salud y

para determinar sus prioridades en temas de sanidad, claro está dentro del marco de las políticas nacionales que determina el gobierno nacional. Asimismo, los servicios de salubridad, de agua y desagüe, desde mediados de años 90 están a cargo de los municipios provinciales en casi todas las regiones del país exceptuando Lima Metropolitana y Callao.

3.2. Logro educativo y analfabetismo

Múltiples estudios demuestran que las sociedades con mayores tasas de escolaridad tienden a ser más productivas y cuentan con un ejercicio de la ciudadanía más institucionalizado, en comparación con los países con menores años de escolaridad y baja calidad educativa (World Bank 2018). Al analizar el tema educativo desde la perspectiva de desarrollo humano las variables de logro educativo que se utilizaron, en la última medición subnacional del indicador nacional (PNUD 2013), corresponden a años de escolaridad y proporción de la población mayor de 25 años que acabó secundaria.

De estos indicadores lamentablemente no se cuenta con series de varias décadas, porque a lo mucho se trabajó oficialmente desde la segunda mitad de los 90. Por lo tanto, para hacer una comparación histórica en la presente investigación se empleará la tasa de analfabetismo, que fue una de las variables tomadas en cuenta por el PNUD en las primeras mediciones de IDH, en el caso peruano hasta la publicación del informe de 2009. Los temas de alfabetización han sido trabajados por múltiples investigadores, incluyendo historiadores que han intentado reconstruir estas cifras a partir de viejos censos. Finalmente, una vez elaborada y revisada la serie de la tasa de alfabetización se procederá a complementar los resultados con otras variables del sector educativo.

Según historiadores que han rescatado fuentes estadísticas sobre analfabetismo, antes de la guerra del Pacífico en 1877, “la costa central y sur se encontraban por debajo del promedio de analfabetismo. Moquegua, Arequipa, Tacna, Tarapacá e Ica estaban entre el 78% y el 64%; mientras Lima y el Callao tenían 62% y 45%” (Cosamalón 2011, 55). En el conjunto de zonas de la costa sur, Moquegua era la de mayor analfabetismo. Esta situación colocaba al actual territorio de Moquegua en una situación similar a la de Amazonas en el nor-oriental y ligeramente debajo de La Libertad en la costa norte.

Para el censo de 1940 la tasa de analfabetismo se redujo en la costa central y sur entre el 45 y el 20 por ciento, siendo Moquegua y Tacna las regiones con menor reducción.

Moquegua, tanto en los datos recogidos en 1877 y de 1940, estuvo cerca del promedio nacional de analfabetismo, que en la década del 40 abarcó el 57.6% de la población peruana. Estamos hablando que durante el último cuarto del siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX Moquegua no estuvo a la zaga de las regiones con peores logros educativos, pero tampoco destacó en el grupo de las regiones con los mejores logros que lideraban Lima y Callao.

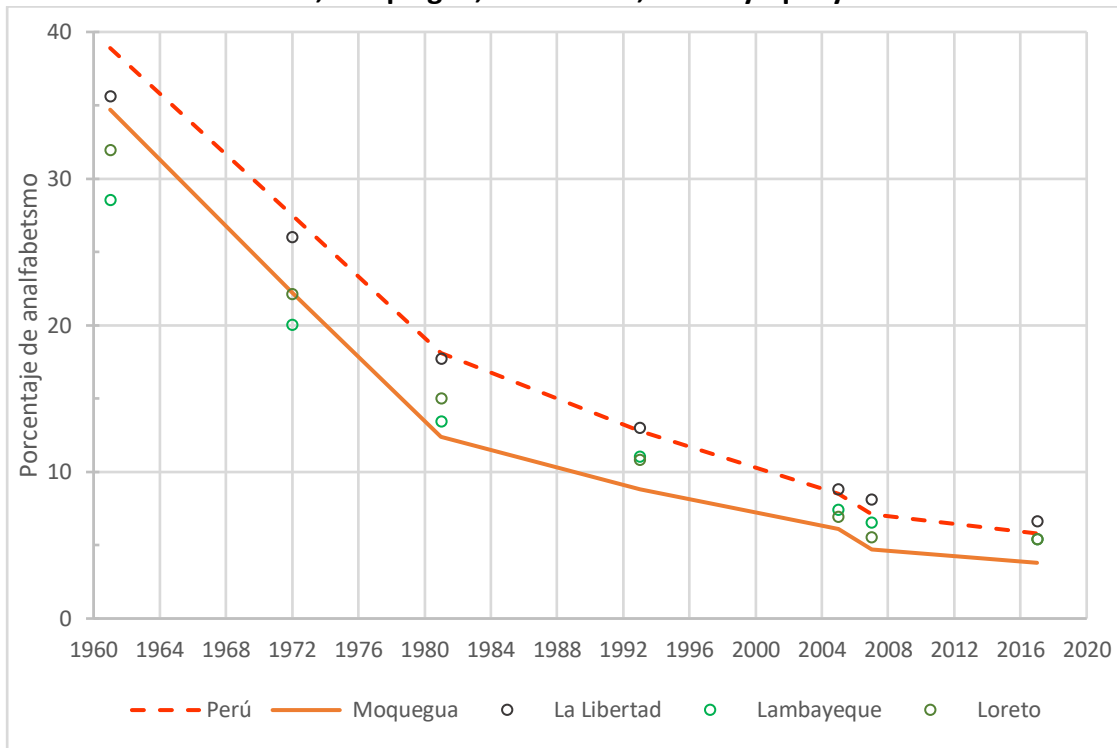
Comenzando los años 60 la situación fue similar para nuestra región de estudio. Un total de ocho departamentos con territorios costeros, incluyendo Lima y Callao, superaban en logros de alfabetización a Moquegua. Dado que la situación económica de la región en estudio comenzó a variar a partir de la década del 60, cuando entró en operación la mina tacneña de Toquepala, cuyo mineral se exporta por Ilo, se va a considerar el censo de 1961 como el punto de partida de la serie, la misma que incluirá información de los censos realizados en el Perú a partir de ese año hasta el último realizado en 2017.

Las cifras de analfabetismo de Moquegua entre 1961 y 1972 presentan resultados cercanos a los datos de La Libertad, Lambayeque y Loreto. Por ello, inicialmente se procederá a una comparación con las regiones mencionadas y con el promedio nacional. La información del censo de 1961 indicó que Moquegua poseía una situación similar a la de La Libertad, donde alrededor del 35% de su población mayor de 15 años era analfabeta, mientras que Lambayeque y Loreto tienen una posición de ligera ventaja de alfabetización sobre Moquegua y La Libertad. En los cuatro departamentos las cifras de analfabetismo son menores al promedio nacional de inicios de los 60 que alcanzaba al 38.9% de peruanos. De los departamentos seleccionados Lambayeque poseía una mejor situación con 28% de analfabetismo.

Una década después, para 1972 el departamento de La Libertad quedó ligeramente rezagado, mientras que Moquegua fue, de los territorios seleccionados, la región que más redujo analfabetismo alcanzando una tasa de 22%. Su nueva situación la ubicó más cerca a los datos de Loreto y Lambayeque. Posteriormente, para 1981 Moquegua nuevamente redujo el analfabetismo de forma acelerada, en comparación con los otros territorios mencionados, y en esta ocasión se convirtió en el departamento con menor analfabetismo del grupo, logrando bajarlo a 12.4%. Esta cifra era ligeramente similar a la de Lambayeque

y dejaba atrás a Loreto y La Libertad. En 1981 Moquegua obtuvo su ventaja más amplia frente a los territorios con los que se realizó la comparación.

Gráfico 28
Tasa de analfabetismo de personas mayores de 15 años
Perú, Moquegua, La Libertad, Lambayeque y Loreto



Fuente: Información censal de 1961, 1972, 1981, 1993, 2005, 2007 y 2017. Diversas publicaciones INEI y BCRP.

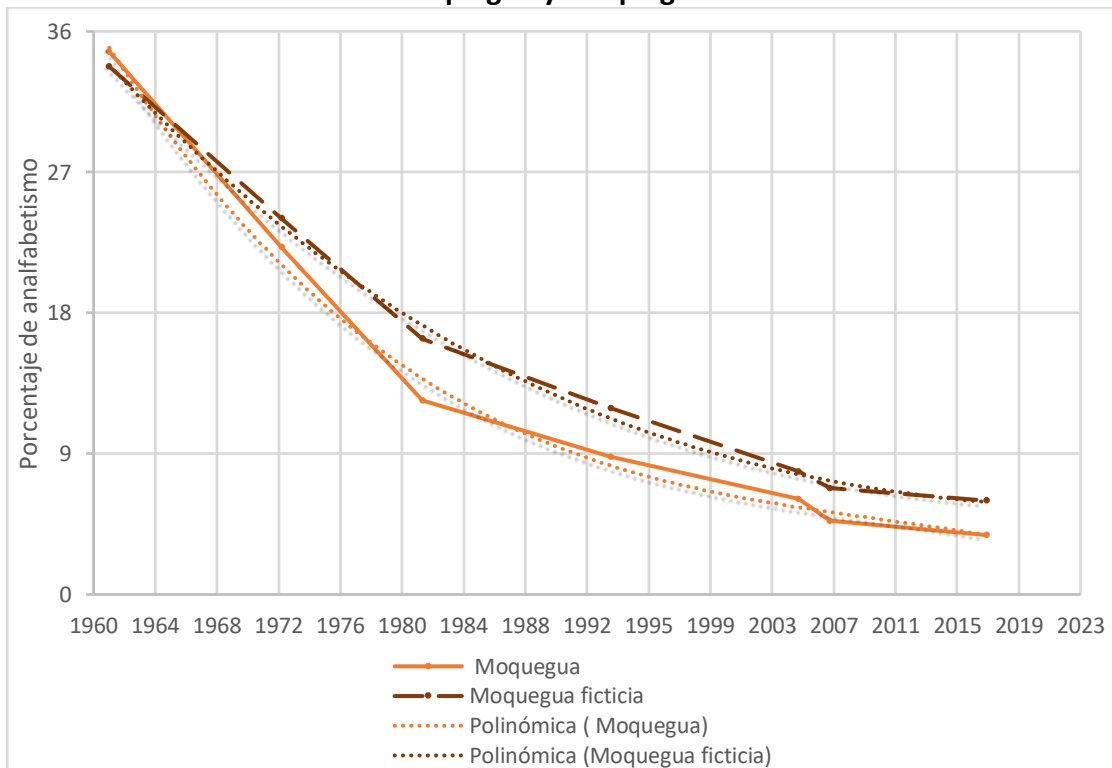
Elaboración propia.

A partir de 1993 Moquegua consolidó su ventaja frente a las otras regiones porque las otras regiones ralentizaron su disminución del analfabetismo, especialmente La Libertad que progresivamente, en los siguientes años, comenzó a quedarse por encima del promedio nacional. Posteriormente, para el censo de 2005, parecía que la brecha se comenzaba a cerrar, especialmente con Loreto; sin embargo, en el censo de 2017 nuevamente se amplió un poco la diferencia de Moquegua frente a las otras regiones que hace más de cinco décadas contaban con un mejor desempeño de alfabetización.

Ahora, el siguiente procedimiento será realizar el ejercicio de control sintético sobre la tasa de analfabetismo con las regiones similares a Moquegua. Para ello se trabajó con una combinación de los departamentos de La Libertad con Loreto, debido a que ambos

poseen industrias extractivas que explotan recursos minerales e hidrocarburos, respectivamente. Quedará excluida de la muestra Lambayeque, debido a la ausencia de industrias extractivas. El promedio de La libertad con Loreto será denominado Moquegua ficticia y sus datos serán comparados con los de Moquegua real. De esta manera se tendrá mayor certeza sobre los logros de nuestra región de estudio.

Gráfico 29
Tasa de analfabetismo de personas mayores de 15 años
Moquegua y Moquegua ficticia



Nota: Moquegua ficticia responde a la tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años de La Libertad y Loreto, combinadas con promedio simple. Fuente: Información censal de 1961, 1972, 1981, 1993, 2005, 2007 y 2017 de diversas publicaciones INEI y BCRP.

Elaboración propia.

El ejercicio de construir una Moquegua ficticia confirma el punto de partida negativo que tuvo la Moquegua real comenzando los años 60 y cómo la tendencia se revirtió en 1972, año en que estaba en plena construcción la Mina Cuajone y la refinería de Ilo. Precisamente cuando Moquegua mostraba una mejora en la reducción del

analfabetismo el gobierno militar ordenó cerrar la escuela normal de profesores, que era la única opción de formación superior en esa región. Como respuesta ocurrió una de las protestas más importantes en la historia política de Moquegua. En 1973 el Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo convocó a una de las primeras grandes paralizaciones masivas de todo el departamento de Moquegua que denominado como el “Moqueguazo”⁴² (León 2019).

La lucha contra el cierre del centro de formación de profesores, ubicado en la provincia de Mariscal Nieto, se convertiría en un referente importante para la región. Dos de los líderes que participaron en las protestas, como Hernán Cuentas y César Vizcarra, posteriormente fueron luego electos en la Asamblea Constituyente que el gobierno militar convocó en 1978. Con el retorno a la democracia en los 80 se volvieron a abrir los institutos pedagógicos que fueron cerrados en todo el país. En el caso de Moquegua la reapertura fue todo un acontecimiento regional.

Para el censo de 1981 Moquegua obtuvo su ventaja más grande en la serie mostrada frente al conjunto sintético. A parte de su defensa de la formación de maestros que ocurrió en la década previa, Moquegua tuvo un acelerado proceso de urbanización en comparación con otras regiones del país, lo que ayudó a consolidar la escolaridad de su población, que por cierto es una de las de mayor edad del país. Para ello, la construcción y entrada en funcionamiento del complejo minero-metalúrgico habría tenido un rol importante, que coincide con un importante saldo migratorio que comenzó a recibir Moquegua desde finales de los 70 en adelante (ver gráfico 4).

Después en el periodo comprendido entre 1981 y 2005 si bien Moquegua mantuvo una ventaja frente al control sintético. La brecha se fue acortando a favor del grupo control. Sin embargo, Moquegua volvió a aumentar ligeramente su ventaja desde el 2007 y mantuvo esa ventaja hasta el censo de 2017, que es la última observación reportada en la serie. Estos últimos años corresponden al periodo de bonanza de los minerales y que significó un extraordinario ingreso de rentas para los gobiernos subnacionales de Moquegua y otras regiones con industrias extractivas, aunque desde el 2012 los precios internacionales de los metales comenzaron a descender.

⁴² Sería el primer “moqueguazo”. El segundo “moqueguazo” ocurrió en 2008.

Como en el caso de la esperanza de vida, para la serie de analfabetismo se trazó una línea de tendencia polinómica para graficar la trayectoria en el tiempo de forma simplificada. Asimismo, se extendió la tendencia hacia los próximos cinco años y el ejercicio, sin ser una proyección estadística, arroja que de mantenerse los supuestos observados la ventaja de Moquegua frente al grupo control se mantendría estable en los siguientes años.

Luego de evaluar diferentes momentos entre 1961 y 2017 es indiscutible que Moquegua redujo más su tasa de analfabetismo en comparación con los departamentos que anteriormente tuvieron logros parecidos a los moqueguanos. No se trata solo de la expansión progresiva de la cobertura educativa que experimentó el país en los últimos cincuenta años o el esfuerzo por mejorar la calidad educativa de la última década, sino que hubo una serie de características particulares en los 70 y luego desde el 2006 que alentaron estos resultados.

Ahora, se presentarán otros resultados educativos que posee la región. No solamente se revisará el porcentaje de asistencia a la educación primaria, secundaria y superior, sino también resultados de aprendizajes en la escuela y datos sobre infraestructura y presupuesto educativo. Como se adelantó al revisar los logros educativos del informe de desarrollo humano con la anterior metodología (PNUD 2009), para el año 2007 Moquegua se ubicaba entre las regiones con mayor asistencia a la educación básica y dos de sus tres provincias lideraron en promedio la mayor asistencia a primaria y secundaria.

Con información del INEI (2018) y del Ministerio de Educación - MINEDU (2018) - sobre la tasa neta de asistencia en los diferentes niveles escolares se puede asegurar que esos logros de escolaridad de Moquegua se han mantenido. Para 2017 en secundaria cerca del 92% de adolescentes entre 12 y 16 años asistieron al colegio de forma regular, siendo la cifra más alta del país cuyo promedio nacional llegó a cerca del 85%.

En cuanto a la tasa neta de asistencia a la educación primaria, entre el 2008 y el 2017 se ha estabilizado el promedio nacional alrededor del 93%. En este aspecto la gran mayoría de regiones del país han alcanzado una importante cobertura y no existen grandes diferencias, salvo una que otra excepción de regiones retrasadas. En el caso de Moquegua la asistencia en primaria, entre 2008 y 2017, superó levemente el 95% de los niños entre 6 y 11 años. En cuanto a la educación inicial o preprimaria, que en los últimos años ha crecido

sostenidamente promedio nacional, desde el 2014 más del 90% de los niños que ingresan al primer grado de primaria han cursado por lo menos un año de educación inicial. En el caso de la región Moquegua casi la totalidad de niños cursó por lo menos un año de inicial, llegando a una cobertura del 99% (MINEDU, 2018).

Luego de la educación básica la tasa de asistencia neta a la educación superior, tanto universitaria como no universitaria, de jóvenes entre 17 y 24 años encuentra que Moquegua también ha liderado este segmento educativo en la última década. Para 2017 el 44% de jóvenes residentes en Moquegua asistió a alguna institución de educación terciaria, cuando el promedio nacional fue de 31%. Finalmente, otro dato global de escolaridad moqueguana indica que en 2017 las personas de 25 años de edad a más poseen un promedio de 10.6 años de estudio, un resultado muy similar al de Arequipa según los datos de la encuesta nacional de hogares del INEI (2018). Este resultado está por encima del promedio nacional de 10 años, pero se ubica por debajo de Lima Metropolitana que alcanza el primer lugar con 11.4 años y también es superada ligeramente por Callao e Ica.

En todos estos aspectos de escolaridad se confirma que Moquegua dejó atrás a las regiones que estaban ligeramente por encima del promedio nacional, como ocurría en las décadas de los 60 y los 70. Ahora Moquegua lidera varios de estos indicadores y en algunos casos superan a los de Lima, Callao, Ica, Arequipa o Tacna, regiones que hace algunas décadas mostraban mejores resultados que Moquegua.

De acuerdo con la información del Ministerio de Educación, Moquegua, durante la última década, posee uno de los menores promedios de alumnos por clase. En 2017 se registraron 12 estudiantes por profesor para inicial y primaria, mientras que en secundaria la proporción se redujo a 6 estudiantes por profesor. Descontando los profesores que cumplen funciones administrativas, la situación de reducidos grupos de estudiantes por profesor implica una mayor compenetración del docente con sus estudiantes. Además, Moquegua tuvo la mayor cantidad de profesores que el año 2011 recibió el programa de acompañamiento pedagógico que impulsa el Ministerio de Educación en coordinación con las Direcciones Regionales de Educación: en inicial el 71.6% y en primaria el 75.3% (INEI 2013c). Vale señalar que investigaciones recientes muestran que el programa peruano de acompañamiento pedagógico logró ser efectivo en la mejora de las capacidades de los docentes y del rendimiento de los estudiantes (Majerowicz y Montero 2018).

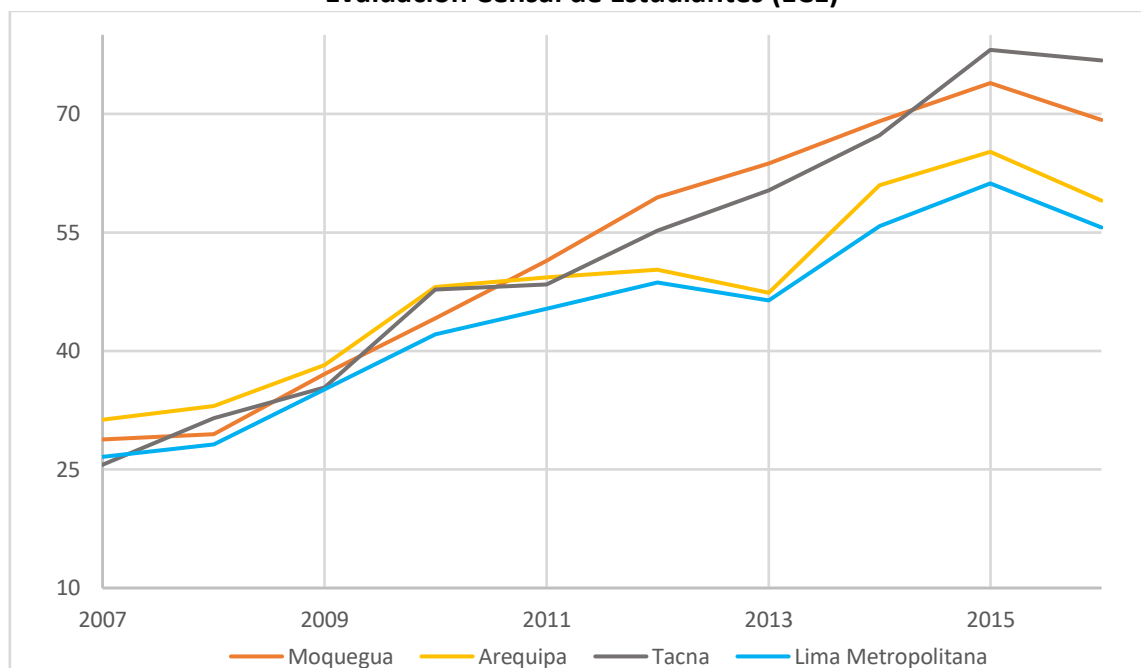
Ahora, no basta con asistir a la escuela para considerar que el aprendizaje ha mejorado. Las tasas de asistencia a la escuela o colegio deben ser contrastadas con tasas de aprendizaje efectivo, porque podría ocurrir que la simple asistencia a las aulas no sea garantía de un aprendizaje óptimo (World Bank, 2018). Hace algunos años el Ministerio de Educación del Perú tomó la decisión de evaluar con una prueba de forma censal a los estudiantes de primaria. Desde el 2007 se realizaron pruebas estandarizadas básicas a niños de segundo año de primaria para evaluar comprensión lectora y razonamiento matemático básico (MINEDU, S/F a).

En esta evaluación que mide logros fundamentales para que los niños puedan desenvolverse en los siguientes años de escuela se priorizó evaluar los aprendizajes de lectura y matemáticas a los estudiantes de segundo de primaria, considerando que se debía mejorar el sistema educativo desde los primeros años. Solo en años recientes se amplió la evaluación estandarizada a cuarto de primaria y segundo de secundaria, pero de estas últimas evaluaciones solamente se cuenta con resultados de tres años. Por tanto, es difícil hacer un análisis sobre la evolución de estos últimos resultados. Ante esta situación se procederá a mostrar los resultados que ha obtenido Moquegua en casi 10 años en sus logros de aprendizaje de segundo año de primaria y se hará una breve mención a los otros resultados de los otros grados.

Cabe recordar que entre las décadas de los años 60 y 70 las regiones que eran similares en analfabetismo a Moquegua eran La Libertad, Loreto y Lambayeque. Sin embargo, Moquegua en los años 80, 90 y 2000 se fue consolidando progresivamente entre las regiones líderes en indicadores educativos.

En la actualidad, si comparamos a Moquegua utilizando los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) frente a las regiones mencionadas, observaremos que Loreto se encuentra entre las regiones con los peores resultados del país, mientras que La Libertad y Lambayeque obtienen resultados algo por debajo del promedio nacional. Sin embargo, Moquegua se ubica entre las regiones líderes en evaluación de aprendizajes del país. Como en este aspecto las diferencias de logros educativos son enormes, frente a sus pares de hace 4 o 5 décadas, se procede a comparar los resultados de Moquegua frente a las regiones que, en 2007, cuando comenzó a realizarse la evaluación censal, tuvieron logros similares en comprensión lectora y razonamiento matemático.

Gráfico 30
Resultado satisfactorio en comprensión lectora de segundo año de primaria
Evaluación Censal de Estudiantes (ECE)



Fuente: Evaluación Censal de Estudiantes, ECE, del Ministerio de Educación de Perú.
 Elaboración propia.

En el gráfico de las regiones líderes en comprensión lectora de la ECE encontramos que, en los primeros cuatro años del comienzo de esta evaluación, la región Arequipa apareció con mejores resultados, aunque sin una amplia ventaja sobre sus más cercanas competidoras. Al implementar este sistema de seguimientos a los aprendizajes, en las regiones con mejores resultados cerca de un tercio de los estudiantes lograron resultados satisfactorios de comprensión lectora. Luego de Arequipa, que lideró la comprensión lectora en los primeros tres años, alternaron en la segunda ubicación Moquegua en algunas ocasiones y en otras Tacna. Además, generalmente en cuarto lugar aparecía la capital peruana Lima Metropolitana. Sin embargo, a partir del año 2011 la región Moquegua obtuvo los mejores resultados en las evaluaciones censales y logró mantener la ventaja hasta el año 2014.

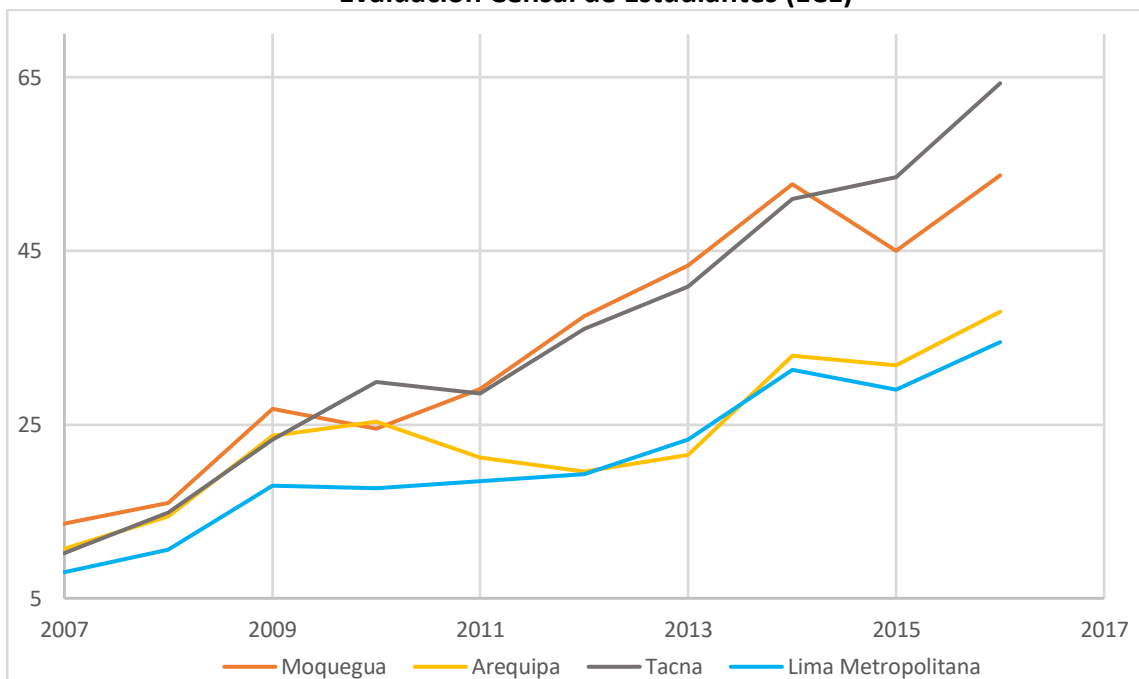
Este periodo de buenos resultados educativos de primaria coincide con la gestión de Martín Vizcarra como gobernador de Moquegua, quién alentó un sistema de incentivos a

los colegios y profesores con mejores resultados en las evaluaciones de sus estudiantes. Además, la dirección regional de educación de Moquegua desarrolló evaluaciones locales paralelas a la evaluación nacional con el objetivo de mejorar las prácticas pedagógicas de los docentes (Entrevista 4 2013).

Sin embargo, a partir del año 2015 la región Tacna desplazó a Moquegua y mantuvo la ventaja en el 2016, último año observado en la serie. Si bien el último año de la medición, 2016, los logros de comprensión lectora se redujeron ligeramente en las regiones seleccionadas, habría que considerar que Arequipa y Lima Metropolitana comenzaron a rezagar sus avances desde el año 2013 y finalmente se estancaron alrededor del 60% de estudiantes con un nivel satisfactorio de comprensión lectora. Mientras tanto, en el caso de Moquegua y Tacna, entre el 69% y 77% de sus estudiantes lograron el nivel satisfactorio de comprensión lectora en el último año de la serie. Específicamente, en Moquegua el año 2016 aproximadamente el 69% de los niños alcanzó el nivel óptimo de comprensión lectora, mientras que el promedio nacional fue de 46%.

Gráfico 31

**Resultado satisfactorio en razonamiento matemático de segundo año de primaria
Evaluación Censal de Estudiantes (ECE)**



Fuente: Evaluación Censal de Estudiantes, ECE, del Ministerio de Educación de Perú.

Elaboración propia.

En el caso de los resultados de aprendizaje de matemáticas los resultados nacionales y regionales son menos auspiciosos en comparación con los logros de comprensión lectora. En 2007, cuando comenzó la evaluación censal, solamente alrededor del 10% de los estudiantes tuvieron logros satisfactorios de razonamiento matemático en las regiones con mejores resultados. En el primer lugar se ubicó Moquegua, seguida de cerca por Arequipa y Tacna, mientras que Lima Metropolitana ocupó el cuarto lugar.

Como en el caso de la comprensión lectora, Moquegua y Tacna comenzaron a crecer de forma más acelerada, dejando atrás a Lima y Arequipa. En este caso el despunte se evidenció con claridad a partir del año 2012. Igualmente, en los últimos dos años de la serie, Tacna sacó ventaja y desplazó a Moquegua al segundo lugar, tras un estancamiento entre 2015 y 2016. Para 2016 en Moquegua cerca del 54% de los estudiantes de segundo de primaria lograron resultados satisfactorios en razonamiento matemático, mientras que el promedio nacional de ese año fue de 34%, un porcentaje similar al que obtuvo Lima Metropolitana.

Como se advirtió al inicio de este acápite, en los años 2015 y 2016 se ampliaron las evaluaciones censales a cuarto año de primaria y segundo de secundaria. Si bien no existe una serie que nos pueda ilustrar sobre la evolución de las regiones, se mencionarán algunos de los resultados principales de 2016. En razonamiento matemático y comprensión lectora de cuarto de primaria, Moquegua solo es superada por Tacna y los logros satisfactorios de los estudiantes son cumplidos por aproximadamente el 50% de la población escolar. En comprensión lectora y razonamiento matemático de segundo de secundaria, Moquegua tiene resultados similares a Arequipa y es superada por Tacna. En secundaria solo alrededor del 25% de los estudiantes logran el nivel satisfactorio y un poco más de un tercio de los estudiantes está en proceso de alcanzar el resultado óptimo. En estos casos el desempeño académico de los estudiantes es superior al esperado teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas de las regiones y el promedio nacional de su rendimiento (UMC, 2017).

Finalmente, vale señalar que tanto en primaria como en secundaria el porcentaje de escolares que no pierden ningún año lectivo estuvo 10% por encima del promedio nacional (INEI 2013c). El 2011 Moquegua alcanzó la tasa más alta de escolares que cursan primaria de acuerdo con el año lectivo que corresponde para su edad. Mientras tanto, en secundaria

el porcentaje de los estudiantes que responden a la edad normativa es superado solo por Arequipa y Tacna. En general, son reducidas las cifras de estudiantes que se retiran de la educación básica o que terminan repitiendo el año en comparación con el promedio nacional (MINEDU 2018).

Desde el año 2004 la región Moquegua tuvo el gasto público más alto por alumno de inicial y primaria. En los niveles educativos de inicial y primaria el gasto casi llegó a duplicar el gasto promedio nacional. Mientras tanto, en el caso de la educación secundaria intercaló el liderazgo de gasto público por estudiante con las regiones de Tacna y Tumbes (MINEDU S/F b). Sin embargo, se debe tomar en cuenta que desde el 2008 al 2017 el gasto promedio en educación del Perú se llegó casi a triplicar, en términos nominales, pero el gasto de Moquegua solo se duplicó. La mayoría de las regiones con bajo gasto por estudiante son las que principalmente aumentaron el gasto, mientras que las regiones con más recursos elevaron su presupuesto en menor proporción, pero continuaron teniendo una importante ventaja. Por último, sobre el gasto en educación superior, vale señalar que desde el año 2008, en que entró en funcionamiento la Universidad Nacional de Moquegua,⁴³ esta casa de estudio lideró el gasto por estudiante de todas las universidades públicas del país, quizá por estar en fase de implementación, construcción y por recibir recursos importantes por el concepto del canon minero.

Este creciente gasto en educación en Moquegua se confirma con el porcentaje más alto del país de aulas (42.3%) y servicios higiénicos de colegios (61.9%) en buen estado, según los resultados de las encuestas a docentes (INEI 2013c). Además, el Censo Escolar del Ministerio de Educación del 2010 muestra que, después de Lima Metropolitana y Callao, la región de Moquegua es la de mayor cantidad de locales educativos con conexión de agua potable (82.4%), de red de desagüe (75.9%) y con energía eléctrica (87.4%). Sin embargo, cuando se combinan los tres servicios solo el 72% de los centros educativos de la región cuentan con ellos (MINEDU 2016).

⁴³ La oferta regional de estudios universitarios antes de la entrada en funcionamiento de la Universidad Nacional de Moquegua era cubierta localmente por Universidad Privada José Carlos Mariátegui, abierta en 1991 por el profesor carumeño Aberto Coayla Vilca, en el marco de la política peruana de liberalización de la oferta de la educación superior. En los últimos años también han aparecido algunas sucursales de universidades privadas de bajo costo y dudosa calidad académica.

Todos estos aspectos son resultado de una institucionalidad en el sector educación que se fue forjando en el tiempo. La serie histórica de reducción del analfabetismo muestra grandes avances entre los censos de 1961 y 1981, que incluye una fuerte movilización social en defensa del instituto público de formación de maestros en los primeros años de los 70. Luego se observa un periodo de relativa estabilidad entre las décadas de los 80 y los 90 en los que no se evidencia grandes avances de Moquegua frente al control sintético. Finalmente, se vuelve a observar resultados interesantes de logros educativos a partir del censo de 2007, estos últimos avances en el campo de la educación fueron contextualizados con una amplia gama de otros aspectos educativos en los que Moquegua destaca como región en el campo de la educación básica. Estas características del sector educativo moqueguano muestran que los gobernantes locales, especialmente después el proceso de regionalización que comenzó el 2002, tomaron decisiones pensando en formación de las futuras generaciones y de su capital humano.

4. Producción e ingresos

Los ingresos per cápita son el tercer componente, junto con logros de escolaridad y esperanza de vida, que se pondera para la obtención del índice de desarrollo humano. Este componente monetario es explicado como relevante para explicar el bienestar monetario de las personas y los hogares. En las sociedades con IDH muy alto existe una significativa correlación entre mayor esperanza de vida, mayores años de escolaridad y altos ingresos per cápita.

Ahora, para explicar los ingresos primero se realizará una aproximación a la producción de Moquegua a través de los indicadores PBI y VAB regional desde una perspectiva comparativa con los territorios que en un mismo punto de partida tuvieron cifras similares. Cabe resaltar que las primeras propuestas de estimación de IDH, internacional y de Perú, se trabajó con el PBI per cápita para ponderar este indicador compuesto. Finalmente, se realizará un ejercicio comparativo similar con los ingresos per cápita y el de pobreza monetaria de Moquegua, que son variables interrelacionadas, aunque las series de ingresos y pobreza no es tan extensa como la de producción.

Las cifras económicas de Moquegua las vamos a dividir en dos grandes grupos de datos. En primer lugar, para poder realizar una revisión histórica se ha determinado que la

información económica por departamentos más antigua proviene del Producto Bruto Interno (PBI), cuyas cifras se pueden rastrear desde 1970 en las bases de datos del INEI.

Sin embargo, la serie del PBI departamental que comienza en 1970 concluye en 1995. En los años siguientes tenemos series de Valor Agregado Bruto (VAB), que según la metodología del INEI no incluye impuestos ni derechos de importación. Estas series han sido calculadas de dos formas: a) entre 1994 y 2007 en soles de 1994, y b) la serie de 2007 a 2017 en soles de 2007, por el cambio del año base. Por estos motivos se mostrarán las tres series sobre aspectos productivos en cuadros diferentes.

Un segundo grupo de datos relevantes para nuestro análisis subregional corresponden: a) Promedio de ingresos proveniente del trabajo, y b) pobreza monetaria medida por gasto per cápita. Éstas últimas variables son más precisas para analizar el bienestar monetario, en comparación con la producción departamental que puede producir sesgos importantes. Estos últimos datos están disponibles solo desde los primeros años del siglo XXI.

4.1. Producción departamental

Al revisar las cifras de la producción departamental de los primeros años de la década de 1970 se observa que Moquegua comparativamente tenía una producción similar a la de Huancavelica, mientras que Ayacucho y San Martín superaban ligeramente a Moquegua. Los departamentos mencionados recientemente similares a Moquegua eran departamentos que no contaban con industrias extractivas a gran escala y más bien predominaban actividades agrícolas. Los siguientes departamentos próximos en tamaño de producción fueron Tacna y Pasco, que casi duplicaban la producción de Moquegua y que sí contaban con minería a gran escala.

Al analizar la situación de Moquegua a inicios de los años 70 debemos considerar que en la década previa se registraron algunos hechos con cierto impacto en la región de estudio:

- a) La entrada en fase de explotación de la mina de Toquepala que, si bien está ubicada en Tacna, transporta su mineral para la exportación por Ilo.

b) El funcionamiento de la fundición de cobre blíster y del puerto de minerales que también se ubicaron en Ilo.

Además, comenzando la década del 70 se inició la construcción de la mina de Cuajone y la refinería de cátodos de Ilo, convirtiendo al sector construcción en la actividad de mayor crecimiento económico de la zona. Sin embargo, a pesar de estas circunstancias, el departamento de Moquegua lucía productivamente algo rezagado en comparación con los departamentos más prósperos del país.

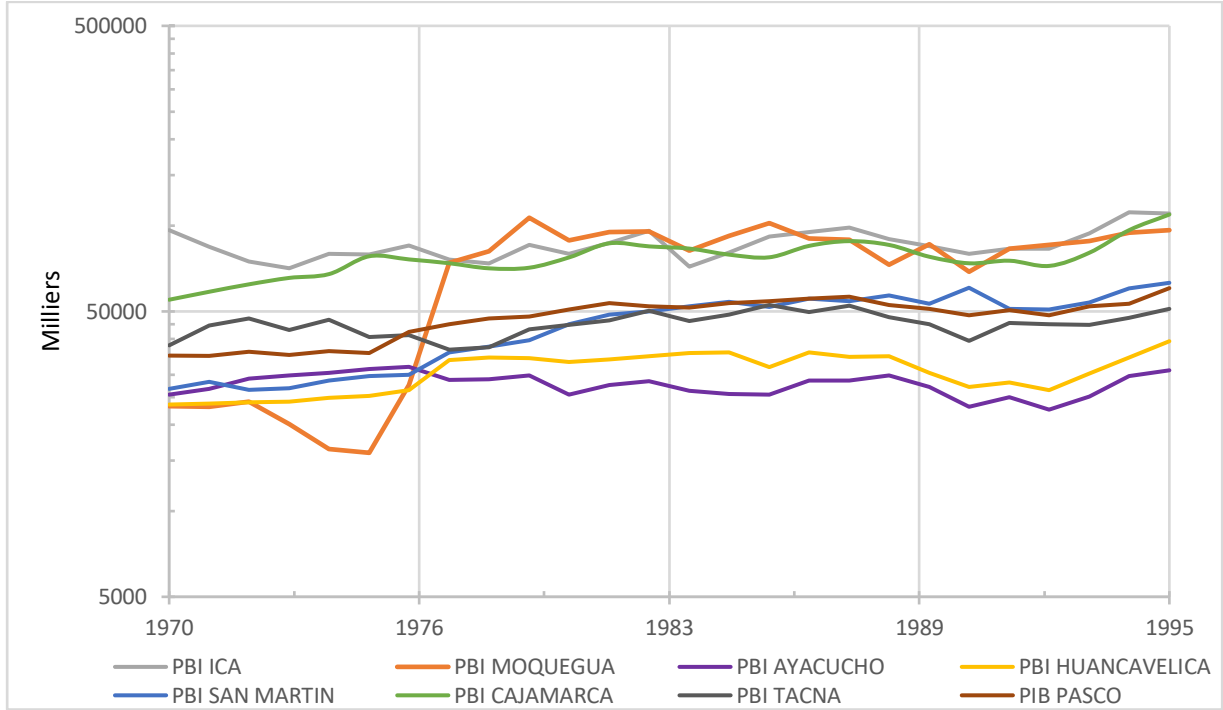
Recién a partir del año 1976, al entrar en fase de producción la mina de Cuajone y la refinería de Ilo, donde anteriormente solo existía una fundición, la producción de Moquegua desarrolló un crecimiento impresionante hasta alcanzar un pico productivo el año 1979. La producción de Moquegua entre 1976 y 1979 tuvo un crecimiento acumulado de 281.6%. Es decir, durante estos tres años registró una expansión promedio de 94% de forma anual. El crecimiento explosivo de Moquegua hizo que supere la producción de Tacna y Pasco, que a inicios de los 70 duplicaban la producción de Moquegua. Ahora, a partir de 1979 Moquegua se ubicó en un rango de producción parecido al de Ica y Cajamarca, hasta la primera mitad de los 90 cuando termina esta serie.

A diferencia de los primeros departamentos similares en producción que Moquegua que a inicios de los 70 eran básicamente agrícolas, en el último grupo de departamentos similares a Moquegua en monto de producción a finales de los 70, las regiones de Tacna, Pasco, Ica y Cajamarca son territorios que cuentan con importante actividad minera y mayor población. Moquegua, que antes de 1975 representaba menos del 1% del PBI del país, en 1979 llegó a aportar hasta el 3% del PBI nacional y en los siguientes años se estabilizó alrededor del 2.5% del PBI peruano.

Desde 1976 la principal actividad económica de Moquegua pasó a ser la industrial por la producción de cátodos de cobre destinados casi en su totalidad a la exportación y en segundo lugar de productos transformados que incluía el procesamiento industrial de harina y aceite de pescado, aunque a bastante distancia del primer lugar. El segundo sector productivo que se consolidó en la segunda mitad de los 70 fue la explotación minera, que pasó de representar menos del 0.5% de la producción del departamento, a representar

alrededor del 20% del PBI departamental con la entrada en plena producción de la mina Cuajone.

Gráfico 32
Producto Bruto Interno 1970 - 1995 en departamentos escogidos
Valores constantes en miles soles de 1979: Escala log



Fuente: Dirección nacional de cuentas nacionales, INEI.
 Elaboración propia.

Ahora, si bien Moquegua tuvo un crecimiento explosivo en la segunda mitad de los 70, comenzando la década de los 80 se frenó el crecimiento y se registra una fluctuante tendencia hacia la baja hasta 1990. Esta situación de retroceso tiene explicación en la fuerte crisis de deuda externa que golpeó a la mayoría de los países latinoamericanos a partir de 1982 con efectos socioeconómicos graves durante una década. Además, Perú tuvo durante este decenio un grave conflicto armado interno y hacia finales de los 80 y comienzos de los 90 se registró una de las peores crisis de hiperinflación del continente en aquella época. Si bien después de 1991 comenzó un periodo de leve recuperación económica hasta el final del gráfico en 1995, el PBI departamental de Moquegua no lograba alcanzar el nivel de producción que registró en el pico productivo de 1979. La producción de 1995 era aproximadamente 10% menor que la registrada en 1979.

4.2 Valor agregado bruto

Como se observó en la anterior sección el INEI, el organismo oficial que lleva las cuentas del PBI peruano, procesó las cifras durante el periodo 1970 – 1995 a soles constantes de 1979. Pero, para el siguiente periodo, existen dos series que no son estrictamente de PBI, sino de Valor Agregado Bruto (VAB), que contabilizan la producción sin incluir impuestos ni derechos de importación. Por esta razón no es estrictamente comparable con la anterior serie. Esta situación obliga a que construir otras series con el objetivo de continuar describiendo el recorrido histórico de la producción en Moquegua.

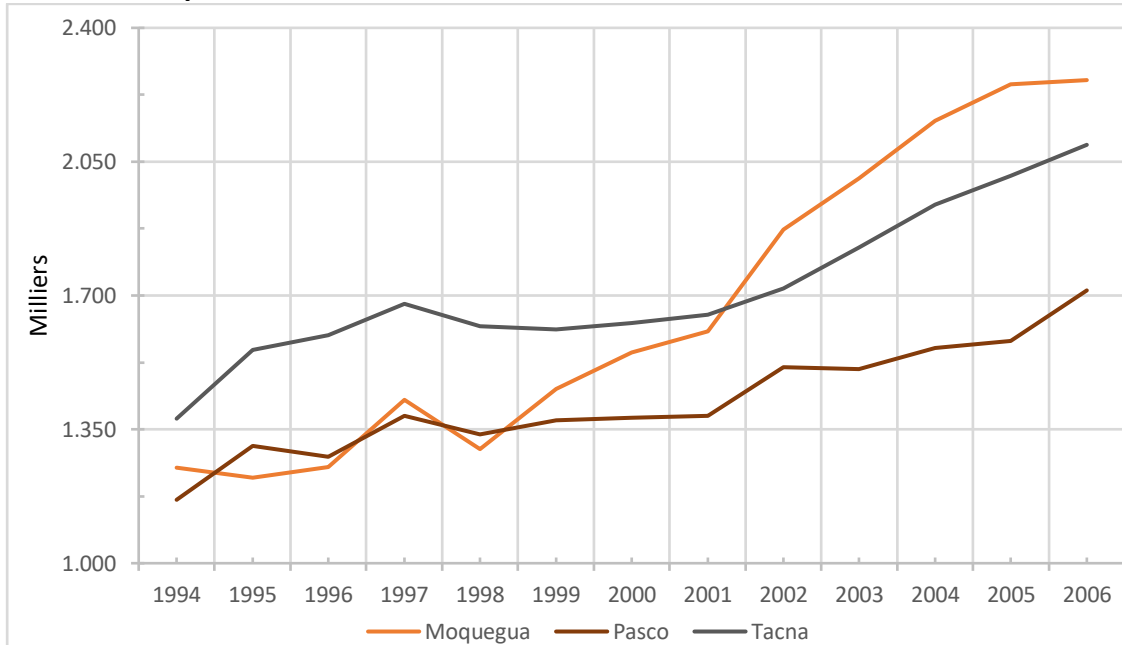
En primer lugar, se mostrará una serie que va de 1994 a 2006, calculada con soles de 1994 y luego se compartirá una segunda serie abarca el periodo 2007 – 2017, estimada con soles de 2007. Si bien no tenemos una línea de tiempo continuo por los problemas de línea base y anteriormente por el cambio del indicador de producción, las líneas de tiempo segmentadas, sí permite apreciar tendencias productivas en cada uno de los periodos indicados.

En el anterior gráfico del PBI departamental se evidenció que Moquegua había sacado una significativa ventaja a Tacna y Pasco entre 1977 y comienzos de los 90. Sin embargo, en el cálculo del VAB, la producción de Moquegua para 1994 fue cercana a la de Tacna y Pasco. En parte quizá esta situación se debe a que la empresa minera *Southern Perú Copper Corporation*, desde los años 60 se convirtió en una de las más grandes contribuyentes del país, aspecto que el VAB no toma en cuenta. Asimismo, el VAB tampoco incluye tasas vinculadas a la actividad portuaria de Ilo. Además, habría que considerar que en 1995 se estancó el crecimiento de Moquegua y que el año 1998 sufrió una contracción económica, afectada por la caída del precio internacional del cobre, situación que frenó el ritmo de crecimiento que había sido constante desde 1991. Moquegua retomará un importante crecimiento recién después de 1999.

Como advertimos en este nuevo punto de partida, tomando en cuenta el VAB, los departamentos más similares a Moquegua fueron Tacna y Pasco. A diferencia de la situación de estancamiento del PBI de Moquegua, entre 1980 y 1995, a partir del año 1999 se observa que el VAB moqueguano tiene una actividad creciente hasta el 2006, año en que termina la serie. En este periodo Moquegua termina distanciándose con claridad de Pasco y

logra superar levemente a Tacna. Entre 1995 y 2006 Moquegua casi logra duplicar su producción en términos monetarios.

Gráfico 33
Valor Agregado Bruto 1994 - 2006
Departamentos seleccionados en miles de soles constantes de 1994



Fuente: Dirección nacional de cuentas nacionales, INEI.
 Elaboración propia.

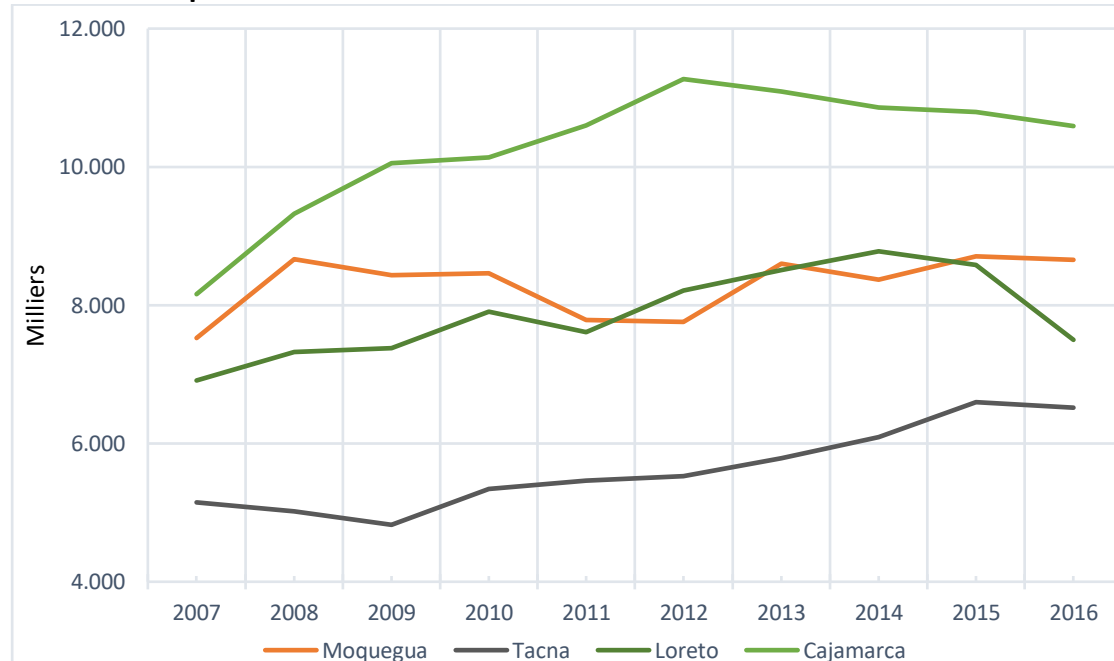
Haciendo una interpretación con relación a la anterior serie (Gráfico 32), si consideramos que el PBI de Moquegua en 1995 necesitaba expandirse algo más del 10% para alcanzar un valor similar al que alcanzó en 1979, esa cifra la habría alcanzado el 2002. Además, vale resaltar que entre 1998 y 2006, logró crecer alrededor del 50%, a un ritmo de aproximado de 7% anual, representando su segunda etapa de crecimiento más importante desde el periodo de 1976 – 1979.

En el gráfico 34, que incluye el VAB entre 2007 y 2016 en soles constantes de 2007, se observa que el crecimiento moqueguano llegó a un nuevo pico en 2008, es decir, que el crecimiento económico no se detuvo el 2006, que era el fin de la anterior serie, sino que el crecimiento productivo se extendió desde comienzos del 2000 hasta el 2008. Después de alcanzar este nuevo pico de producción departamental el año 2008, de forma

algo parecida al periodo 1980 – 1996 que entró en un periodo que fluctúa entre la ligera contracción y el estancamiento.

La etapa económica para Moquegua, que comprende los años 2009 – 2016, en el que termina la serie, se aprecia un periodo de irregular de estancamiento, con ligeras bajadas y débiles subidas, en el nivel de producción de la región Moquegua. En parte esta situación tiene que ver con la caída del precio del cobre que se inicia con la crisis financiera internacional del 2009. Si bien los precios del cobre se recuperaron el 2010 y 2011, desde el 2012 empezó a registrarse una caída constante de precio de los minerales y en general de las principales exportaciones peruanas hasta tocar fondo a inicios de 2016. En estos años de la serie 2007 – 2016 Moquegua creció en VAB a un magro 1,6% de promedio anual, mientras que el país en promedio se expandió a un promedio de 5% en términos de PBI anual. El monto total producido por Moquegua en esta última etapa se parece al de Loreto, mientras que Tacna aparece como referente inferior y Cajamarca en la línea superior.

Gráfico 34
Valor agregado bruto 2007 – 2016
Departamentos seleccionados en miles de soles constantes de 2007



Fuente: Dirección nacional de cuentas nacionales, INEI.
 Elaboración propia.

A modo de cierre de este acápite vale resaltar que en las dos primeras series expuestas Moquegua logró superar a las regiones con las que inicialmente tenía cierto parecido en el monto de producción. En la primera serie que se inicia en los años 70 Moquegua superó a sus similares de Huancavelica, Ayacucho y San Martín, luego de inaugurar su complejo minero y de refinación de cobre, que casi triplicó el tamaño de la economía local en los tres años de entrada en producción. En la segunda serie que se inicia en 1994 Moquegua tiene un parecido en el monto productivo similar a Pasco y Tacna, dos departamentos que también poseen minas, y que fueron rebasados en los primeros años del siglo XXI. Finalmente, en la última serie Moquegua alcanzó un pico de producción en 2008 y luego atravesó un proceso de estancamiento, sin perder su ubicación de ligera ventaja sobre Loreto y Tacna, al final de la serie en 2016. Mientras tanto, Pasco, que fue uno de los departamentos con los que tuvo similar producción en los 80 y 90 desapareció del listado de regiones similares.

4.3. PIB per cápita y VAB per cápita

Para una mejor aproximación a la producción de la región y su impacto en la población se procederá a dividir la producción por el número de residentes en los departamentos con el objetivo de hacer el ejercicio comparativo más preciso que la producción total no puede capturar. Se debe tener en cuenta que varios de los departamentos mencionados anteriormente triplican y hasta sextuplican la población de Moquegua. Por lo tanto, no basta con decir que son similares en el monto total de su producción, ajustada a precios constantes, sino que también se debe realizar una aproximación a su producción desde una perspectiva per cápita, es decir, desde una mirada básica de productividad.

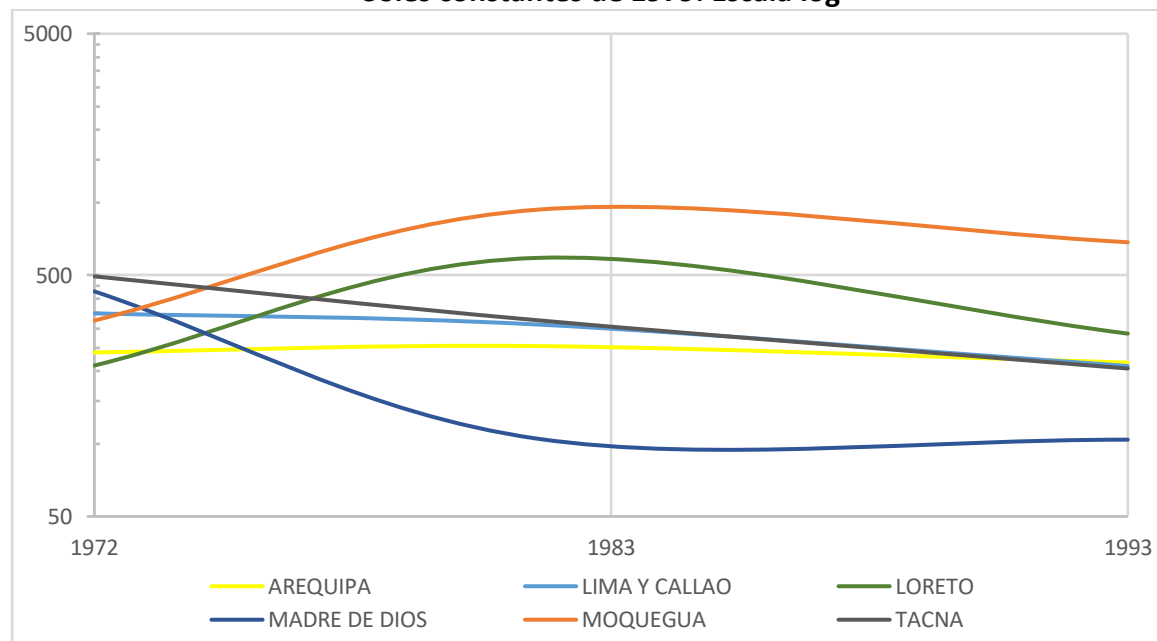
Recordando las cifras de PBI departamental del periodo 1970 – 1995, a inicios de los 70 Moquegua presentaba semejanzas en producción total con Huancavelica, Ayacucho y San Martín. Pero debemos tomar en cuenta que la Huancavelica de 1972 era cuatro veces más poblada que Moquegua, la población de ayacuchana era seis veces más grande que la población moqueguana y San Martín triplicaba los habitantes de Moquegua.

La primera aproximación al PBI per cápita que se mostrará corresponde a la serie del PBI 1970 – 1995, a precios constantes de soles de 1979, y solo se tomarán en cuenta los

años que se registraron censos para tener una mejor precisión al dividir la producción entre los habitantes de los departamentos peruanos. En este periodo censos ocurrieron los años 1972, 1981 y 1993. El siguiente censo ocurrió en 2007 y ese año coincide con el inicio de la serie VAB 2007 – 2017. La evolución de la segunda serie será mostrada de forma anual porque el INEI comenzó a publicar las cifras per cápita de forma regular en sus bases de datos desde comienzos del siglo XXI.

Haciendo los cálculos de PBI per cápita de Moquegua en 1972 Moquegua tuvo una productividad regional ligeramente por debajo que Lima-Callao, Madre de Dios y Tacna. Mientras que estaba ligeramente por encima en productividad que Arequipa y Loreto. Todos estos departamentos contaban con actividad económica vinculada a la industria extractiva y eran en su conjunto los de mayor productividad del país.

Gráfico 35
PBI per cápita 1972 - 1981- 1993
Departamentos con mayor productividad de 1972
Soles constantes de 1979: Escala log



Fuente: Dirección nacional de cuentas nacionales, INEI.
 Elaboración propia.

Como se señaló previamente, en la segunda mitad de la década del 70 Moquegua tuvo una impresionante expansión del PBI de casi 300%, por la entrada en funcionamiento

de su producción minera y de refinamiento de cobre. Al realizar el cálculo del crecimiento del PBI per cápita entre 1972 y 1981, también se aprecia un crecimiento que multiplicó la productividad por casi tres veces.

La gran diferencia con los anteriores cuadros era que la producción de Moquegua, de finales de los 70 y comienzos de los 80, todavía era comparable con la producción de otros departamentos más grandes en territorio y población. Sin embargo, en el estimado del PBI por habitante Moquegua se disparó a tal punto que los otros departamentos con buena productividad, para el promedio peruano, quedaron rezagados.

En 1981 el departamento más cercano a Moquegua en PBI per cápita fue Loreto, pero con un tercio de menor producción por habitante; en el caso de Loreto, durante la década del 70 se benefició por los altos precios del petróleo. Mientras tanto, Tacna, Lima – Callao y Arequipa poseían una producción por habitante por debajo de la mitad de Moquegua.

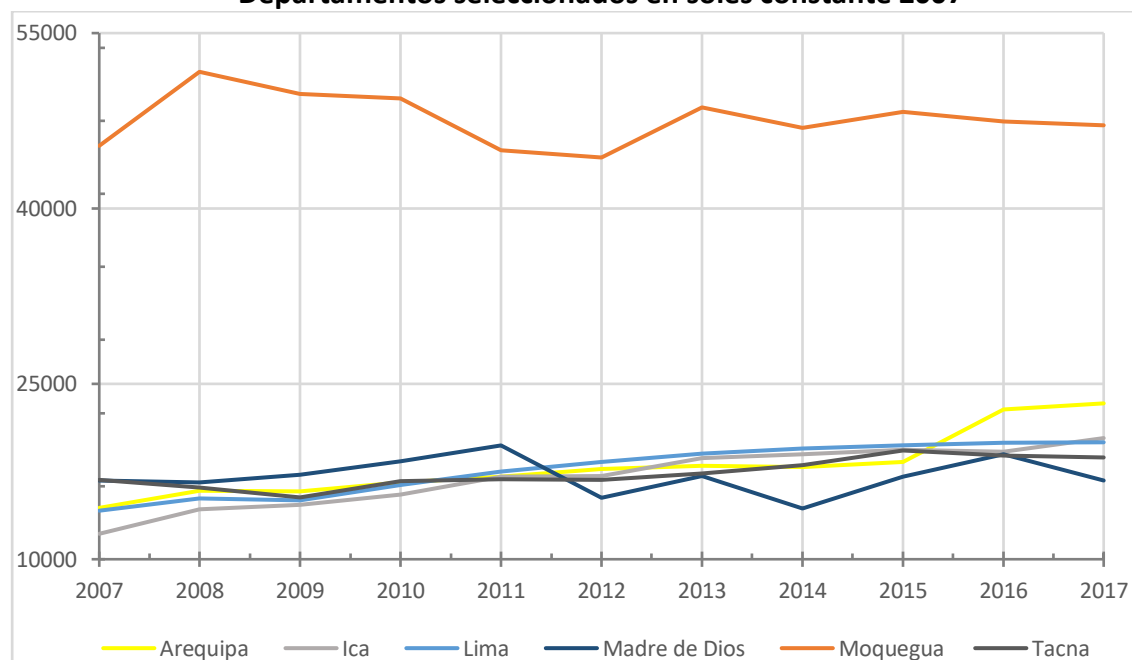
Desde 1981 hasta comienzos de los años 90 la economía de la gran mayoría de departamentos sufrió una constante caída de alrededor de un tercio de su producción por habitante, por los serios problemas económicos de la década de los 80 y comienzos de los 90 que sufrió Perú y la mayoría de Latinoamérica. Moquegua para 1993 también había perdido un tercio de su producción per cápita, pero mantuvo su amplia ventaja frente al resto de departamentos. En el caso de Loreto, que era en 1981 el departamento con productividad más cercano a Moquegua, fue uno de los departamentos que tuvo mayor caída para 1993, registrando una contracción de la mitad de su PBI per cápita. Esta situación provocó que los departamentos más cercanos de Moquegua se ubiquen prácticamente por debajo de la mitad de la producción por habitante de la región líder.

La economía peruana luego de la década pérdida de los 80 y la hiperinflación de finales de los 80, tocó fondo comenzando los 90. Luego, a partir de 1993, tuvo un proceso de recuperación durante la mayor parte de la década, salvo una contracción en 1998. En el siglo XXI, con estabilidad macroeconómica, Perú registró una de las más grandes expansiones económicas de América Latina, quizá una de las más grandes que haya tenido el país en su historia, durante un periodo de más de 20 años no registró ningún año de contracción del PBI.

El organismo oficial que produce la data sobre la producción del país y sus regiones desde finales de los 90 dejó de publicar la información PBI departamental y comenzó a considerar el Valor Agregado Bruto -VAB- departamental per cápita. Con este indicador tenemos que Moquegua logró nuevamente un pico de producción el año 2008.

Justamente la siguiente serie comenzó a trabajarse a partir del censo de 2007 y se observa que la distancia de Moquegua frente a las otras regiones líderes del país presentó el punto más alto de diferencia el año 2008. Ese año Moquegua triplicó el promedio de las otras regiones con más de 51 mil soles per cápita (aproximadamente \$16650), mientras que los departamentos más cercanos en productividad, entre los que figuran Lima-Callao, Arequipa, Tacna, Ica y Madre de Dios, producían en 2008 un promedio 15 mil soles por habitante (un poco menos de \$ 5000 anuales).

Gráfico 36
VAB per cápita 2007 – 2017
Departamentos seleccionados en soles constante 2007



Fuente: Dirección nacional de cuentas nacionales, INEI.

Elaboración propia.

Vale aclarar que Loreto, comenzando el siglo XXI, dejó de formar parte de los seis departamentos de mayor productividad y se incluyó a Ica que tuvo una buena performance económica entre finales de los 90 y comienzos de los 2000. La distancia entre Moquegua y

el promedio de los departamentos líderes de Perú es similar a la ventaja que logró desde finales de los años 70 y comienzos de los 80.

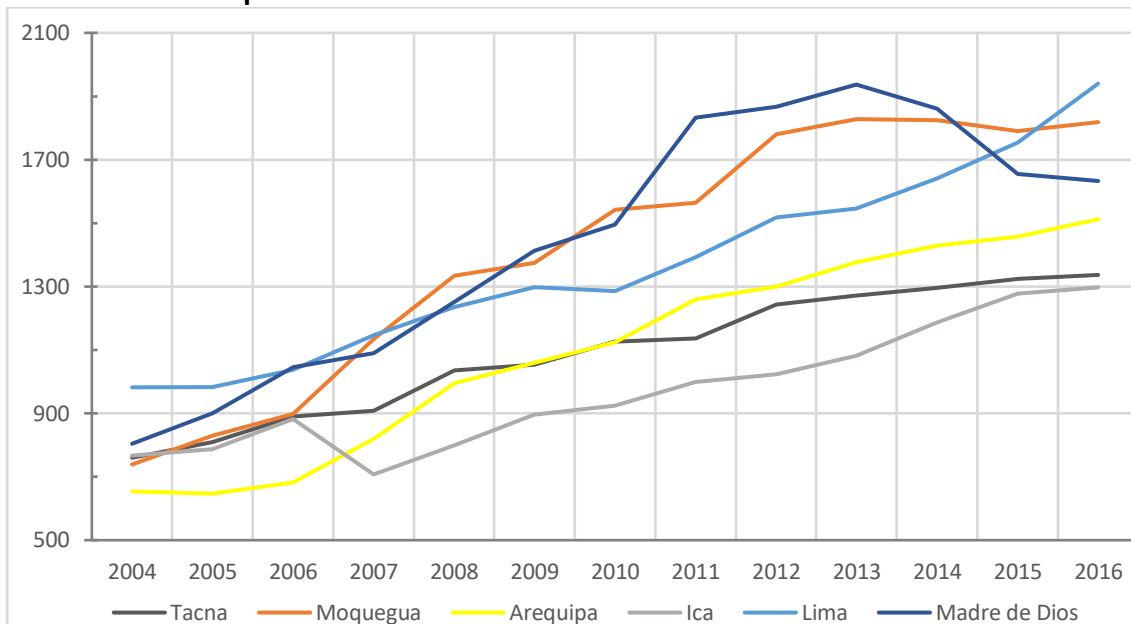
Durante casi treinta años Moquegua logró mantener una amplia ventaja, aunque la tendencia a partir del 2009 es hacia una lenta convergencia por el estancamiento de Moquegua y el ligero crecimiento de las otras regiones líderes, especialmente Arequipa en los últimos dos años de la serie que termina el 2017, aunque la distancia todavía es de 100% en el VAB per cápita.

4.4. PIB per cápita y VAB per cápita

Si bien el PBI per cápita departamental de Moquegua tuvo un crecimiento impresionante a finales de los 70 y a lo largo de 40 años mantuvo una gran ventaja frente a otros departamentos líderes de productividad del país, la situación de los ingresos es menos auspiciosa. Sin embargo, resulta necesario revisar la información sobre ingresos porque es uno de los indicadores del cálculo del IDH subnacional y este dato sirve para evaluar de forma más cercana el bienestar monetario de las familias.

La serie más accesible para evaluar los ingresos es la proveniente del trabajo, cuyo monto es ligeramente inferior al ingreso real que incluye otros ingresos diferentes a la actividad laboral principal. En las bases de datos del INEI, sobre el ingreso laboral por departamento, se encuentra una serie desde 2004 al 2016. La gráfica muestra que, a pesar de la elevada producción por habitante de Moquegua, en 2004 tenía salarios por debajo de Ica, Madre de Dios y Lima, lugares que en VAB per cápita más que duplicaba. Del grupo de los seis departamentos con mejores salarios del país solo lograba superar a Arequipa.

Gráfico 37
Ingreso mensual proveniente del trabajo
Departamentos seleccionados en soles constantes de 2007



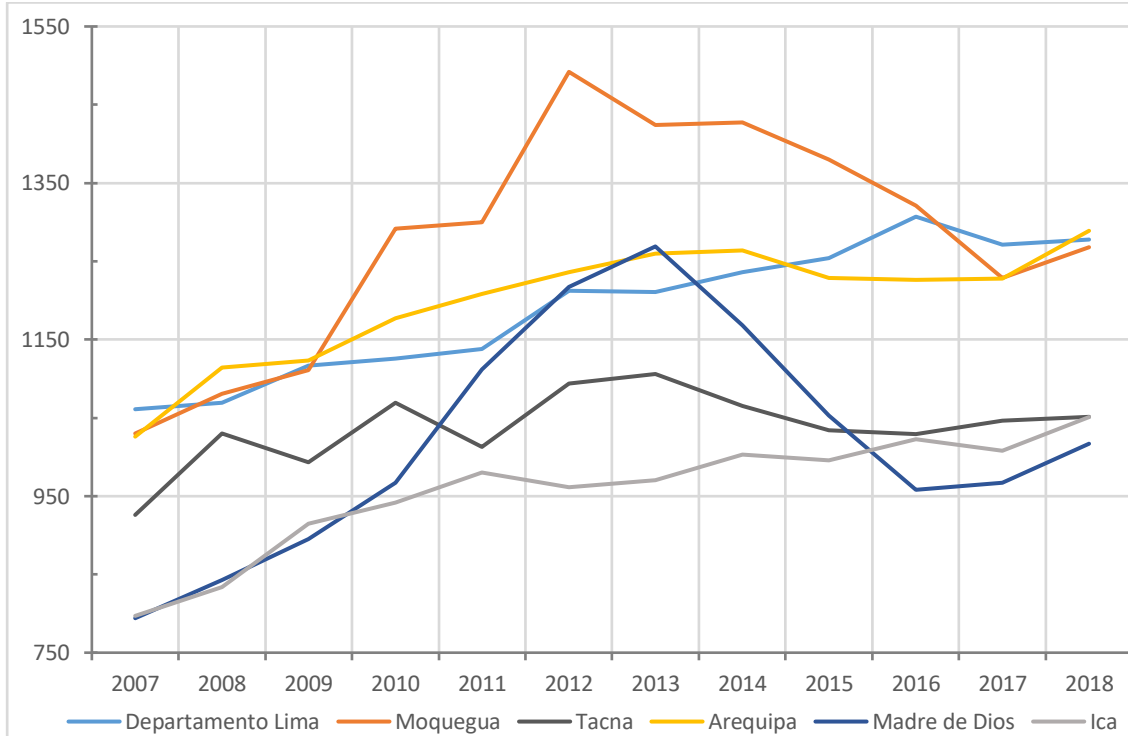
Fuente: Dirección nacional de cuentas nacionales, INEI.
 Elaboración propia.

Recién a partir del 2007 Moquegua comenzó a despuntar en salarios y disputó con Lima y Madre de Dios el mejor promedio de ingresos laborales del Perú. Esta situación evidencia que, producto de la bonanza de los precios de los minerales, Moquegua y Madre de Dios alcanzaron y sacaron cierta ventaja de Lima, aunque al final del periodo con el fin de los altos precios de los *commodities* descendieron sus ingresos, especialmente en el caso de Madre de Dios. También, al comparar la evolución de los ingresos frente al VAB per cápita, se puede afirmar que, a pesar de la productividad *record* que Moquegua registró en 2008, en los siguientes años se mantuvo estancada. En el caso del ingreso laboral, este indicador siguió creciendo hasta el 2014 y luego en los dos últimos años de la serie se redujo levemente.

Ahora, el INEI también posee para la última década una estadística departamental sobre el ingreso real per cápita, que incluye una sumatoria de otros ingresos adicionales al laboral, los mismos que son divididos por el total de población. Esta métrica se aproxima de forma más certera a la disponibilidad monetaria por persona. En este caso Moquegua, por su menor densidad poblacional y baja tasa de natalidad, tuvo un pico de ingresos el año

2012, justo al momento de concluir el ciclo alto en el precio internacional de las materias primas.

Gráfico 38
Ingreso real promedio per cápita mensual 2007 – 2017
Departamentos seleccionados en soles constantes de 2018



Fuente: Dirección nacional de cuentas nacionales, INEI.
Elaboración propia.

Esta serie comienza el año 2007 con Moquegua en un punto similar al ingreso real de Lima y Arequipa. Sin embargo, desde el 2010 comienza a sacar una ventaja significativa que se sostiene hasta el año 2015, aunque desde el pico máximo de 2012 comienza a producirse un sostenido descenso. Luego, a partir del 2016, Lima vuelve a encontrarse en una situación similar con Moquegua y en los últimos dos años de la serie, 2017 y 2018, Arequipa vuelve a tener un promedio de ingresos similar a Lima y Moquegua. Es decir, terminado el *boom* de materias primas se presentó una situación parecida al inicio del ciclo en cuanto a la ubicación de las regiones líderes de los ingresos reales.

4.5. Pobreza monetaria

Un último filtro para evaluar los resultados de la actividad económica de Moquegua se puede encontrar con la medición de la pobreza monetaria. En el Perú las cifras de pobreza se publican anualmente en base a la encuesta nacional de hogares que evalúa el consumo o gasto de la población, en función del ingreso real familiar. La actualización de la metodología vigente nos muestra una serie desde el año 2007 y los años anteriores no son comparables por utilizar otras metodologías. Con la información de la encuesta, que se aplica a lo largo del año, se realiza un estudio sobre los gastos que destinan los hogares para cubrir alimentación calórica básica y servicios esenciales para el sostenimiento mínimo de un hogar. Los hogares que gastan o consumen una canasta básica de alimentos y servicios no se los considera pobres. Más bien están por encima de la línea de la pobreza. En los últimos años, entre 2007 y 2018, el promedio de la línea de la pobreza por persona se fue ajustando desde 2.5 dólares diarios al inicio del periodo en 2007 hasta alcanzar los 3.5 dólares por día al final de la serie 2018, mientras que la pobreza extrema en el mismo periodo varió de 1.2 a 1.85 dólares. Si bien estos son montos referenciales, se debe considerar que el país ha sido segmentado en siete áreas geográficas con un costo de vida diferente en cada una de ellas. Además, está disponible un estimado de pobreza por departamentos que son presentados de acuerdo con grupos semejantes, porque el intervalo de confianza deja un margen de error.

La pobreza nacional del Perú, medida por consumo o gasto, alcanzó al 42,4% de la población en 2007, mientras que en 2018 se redujo al 20.5%, una reducción por encima de los 20 puntos porcentuales. Dentro del avance de los diferentes departamentos en los últimos años Moquegua e Ica se convirtieron en referentes nacionales de reducción de pobreza y en mejoras monetarias de su población (INEI 2013a).⁴⁴ El año 2007 las regiones Moquegua, Lima, Arequipa, Tacna y Tumbes tenían una pobreza de alrededor del 25%. Pero, luego de 5 años y cumplido el ciclo de altos precios de las materias primas, en 2012

⁴⁴ Sólo la región amazónica de Madre de Dios registró menor pobreza monetaria que Ica y Moquegua, pero su principal actividad económica es la extracción ilegal de oro y de madera. La economía informal ha logrado dinamizar su mercado interno, pero con serias dudas sobre su sustentabilidad por la devastación de miles de hectáreas de bosque primario y la contaminación de sus ríos, con todos los efectos directos e indirectos sobre el ecosistema. Además, Madre de Dios se encuentra retrasada en indicadores de salud y de logros educativos.

Moquegua e Ica lograron reducir su pobreza a un solo dígito – alrededor del 8.5% - y casi erradicaron la pobreza extrema o indigencia. Mientras tanto, en las otras regiones citadas – Lima, Arequipa, Tacna y Tumbes- la reducción de pobreza no tuvo la misma intensidad y en 2012 poseían una tasa cercana al 14%.

Los departamentos de Ica y Moquegua lograron sacar una ventaja de casi siete puntos en reducción de la pobreza a los otros departamentos similares en 2007. Sin embargo, entre 2013 y 2018 sólo Ica continuó reduciendo pobreza de forma importante y en 2018 registró una tasa de pobreza de alrededor del 3% de su población. Mientras tanto, Moquegua aumentó su pobreza a una tasa por encima del 11% y fue alcanzada por otros departamentos que continuaron reduciendo pobreza, como Lima, Arequipa, Tacna y Tumbes, los mismos que seis años atrás habían sido superados por Moquegua. Ahora todas las regiones recientemente mencionadas, tenían un nivel similar de pobreza, aunque ya no alrededor del 25% como en el 2007, sino alrededor del 11%.

Lamentablemente las cifras de pobreza no son regularmente desagregadas de forma provincial o distrital para realizar un estudio más detallado. Sin embargo, el INEI llegó a publicar cifras por distritos del año 2013 (INEI 2015). El distrito ileño de Pacocha destacó con menos de 0.5% de pobreza y posee una condición similar a los distritos más prósperos de Lima: San Isidro y Miraflores. Es decir, la pobreza monetaria prácticamente ha sido erradicada en la zona más próspera de la región Moquegua.

En un segundo grupo, con un promedio entre 6% y 7% de pobreza, encontramos a la zona céntrica de la ciudad de Ilo, junto con dos distritos de la provincia de Sánchez Cerro: la capital Omate y su vecina localidad de Quinistaquillas. Con una pobreza menor al 10% está el distrito de Samegua y la capital departamental Moquegua en la provincia de Mariscal Nieto y la localidad de La Capilla, la zona más cercana a la costa de Sánchez Cerro. En este conjunto de localidades se encuentra aproximadamente el 75% del total de la población regional.

A pesar de que la pobreza monetaria es relativamente baja en comparación con el promedio peruano, no todos los distritos tienen la misma situación. Con una pobreza entre el 30% y el 40%, de su población, se ubican seis distritos. En Mariscal Nieto: San Cristobal y Carumas. Mientras que en Sánchez Cerro: Ichuña, Yunga, Ubinas y Chojata. A nivel

provincial cerca del 25% de los distritos de la provincia de Sánchez Cerro está en condición de pobreza.

5. A modo de cierre

Luego de este aluvión de datos cuantitativos, ¿cómo resumir los resultados? En primer lugar, se procederá a buscar relacionar los datos de pobreza con los ingresos y la producción del departamento. Luego, se buscará relacionar los aspectos económicos con los indicadores de educación y salud.

Resulta imposible desvincular los resultados de IDH de Moquegua del impresionante salto del PBI que se produjo entre 1976 y 1979, época en que casi triplicó el tamaño de su economía. De tener una producción similar al de Huancavelica pasó a tener una economía más cercana a Ica y/o Cajamarca en las siguientes décadas. Sin embargo, al realizar el análisis de la producción per cápita Moquegua dio un salto aún mayor porque los departamentos con los que se comparó triplican o sextuplican la población moqueguana.

En 1972 el PBI per cápita de Moquegua estaba debajo de Tacna, Madre de Dios y Lima-Callao, pero, luego de la expansión extraordinaria que tuvo Moquegua a finales de los 70, en 1981 triplicó el PIB per habitante de Arequipa, Tacna y Lima-Callao y casi duplica el de Loreto. Desde 1981 hasta la actualidad ninguna otra región peruana ha logrado aproximarse a menos de la mitad de la producción per cápita de Moquegua. En el caso de la producción por habitante no vale la pena hacer el ejercicio de control sintético porque las demás regiones están muy rezagadas.

Vale indicar que, a pesar de la gran ventaja producción por habitante de Moquegua, la región tuvo una larga situación de estancamiento después del pico productivo alcanzado en 1979. Tuvo que pasar un poco más de 20 años para que Moquegua vuelva a superar su *record* de producción en términos monetarios constantes. Esta situación se puede comprender por la fuerte crisis económica que afectó a Perú desde 1983 y que le tomó al país más de 20 años de recuperación de los valores previos de producción.

Una nueva situación de estancamiento y ligera tendencia a la baja en producción se registró en Moquegua después del 2009 en pleno ciclo de precios altos de los minerales; en los años siguientes su producción se redujo ligeramente y se mantuvo estancada hasta el último año de observación en 2017.

A pesar de contar con una gran producción por habitante, muy por encima del promedio peruano, Moquegua no ha podido tener la misma ventaja en ingresos per cápita. Observando los ingresos promedio provenientes del trabajo entre 2007 y 2014 la realidad moqueguana es similar a Madre de Dios y ligeramente por encima de Lima, aunque ésta última superó a Moquegua desde el 2015. Pero, incluso antes del súper ciclo de precios de los minerales, el ingreso laboral de Moquegua era más parecido a Ica, por tanto, inferior a Lima y Madre de Dios, situación muy distante de su elevado rendimiento de producción por habitante.

Un mejor indicador que el ingreso promedio del trabajo es el de ingreso real, porque captura ingresos adicionales al trabajo. Con el ingreso real se observa una mayor ventaja de Moquegua frente a otras regiones desde el 2010 hasta el 2015, pero entre 2016 y 2018 los ingresos son similares a los de Lima y Arequipa. Lo curioso en el caso de los ingresos es que no se observa la caída, como en el caso de la producción a partir de 2008. Más bien después del 2008 los ingresos siguen creciendo hasta el 2012, año en que comienza un ligero declive. Justamente el 2012 fue el año de menor pobreza en Moquegua, aunque posteriormente aumentó ligeramente.

En este caso específico, el territorio con el mayor PBI per cápita, desde 1979 hasta la actualidad, no logra sostener en el tiempo, más allá de algunos momentos específicos, su ventaja productiva en comparación con sus ingresos. En cambio, otras regiones con menor PBI per cápita y menores ingresos reales, como Ica y Madre de Dios, tuvieron mejores resultados al disminuir su pobreza monetaria.

En cuanto a esperanza de vida y logros educativos, Moquegua estuvo históricamente algo más rezagada que en términos de ingresos o producción por habitante y recién en la primera década del siglo XXI fue consolidando sus indicadores sociales en comparación con los departamentos similares décadas atrás. Aunque también se debe tomar en cuenta que tuvo una importante mejora en los indicadores mencionados entre la década que va de los 70 y los 80.

Es decir, si bien la bonanza del complejo minero tuvo un impacto económico importante, su traducción en mejores ingresos, educación y salud recién se pudieron consolidar después unos 30 años de iniciada la extracción de minerales. ¿Qué factores influyeron en esta larga y lenta mejora? En el siguiente capítulo se buscará responder esta

pregunta desde la perspectiva de la historia política institucional de Moquegua, con énfasis en su identidad política de sus principales líderes locales.

Capítulo sexto

Discusión: Minería en Moquegua, ¿bendición o maldición?

Comenzando la segunda mitad del siglo XX Moquegua no contaba con los indicadores de desarrollo social que consiguió tras la primera década del siglo XXI, es decir no destacaba entre las regiones peruanas con algunos de los mejores logros de educación básica, alto promedio de ingresos, baja pobreza monetaria, aspectos que se manifiestan en el índice compuesto de desarrollo humano (PNUD 2013) y cuya evolución detalló en el capítulo anterior. Sin embargo, hacia finales del siglo XX e inicios del siglo XXI algunas investigaciones remarcaban más problemas que logros en esta región del sur de Perú.

En este sentido, a finales del siglo XX un grupo de investigadores españoles realizaron una serie de estudios históricos y sociales sobre Moquegua, a la que calificaron como una región postergada (Cañedo-Arguelles 2004). Para sustentar la observación de región postergada, los investigadores se basaron en las altas cifras de pobreza rural entre las décadas de 1980 y 1990. Por ejemplo, a mediados de los años 80 se consideró que 5 de 39 microrregiones, como se denominaron temporalmente a los distritos del país, dentro del plan de descentralización del gobierno aprista, mostraban niveles críticos de pobreza y estaban ubicadas en la serranía de Moquegua (Brandis 2004, 155). Asimismo, se consideró que la región poseía escasa infraestructura y poca cobertura de servicios básicos en las zonas más alejadas de los centros urbanos (Cañedo-Arguelles 2004a). Además, se advirtió que la actividad minera produjo amplios pasivos ambientales, pocos encadenamientos productivos, una elevada desigualdad en la distribución de los ingresos y una gran capacidad de presión sobre autoridades políticas (Ramírez 2004).

En un sentido similar, en la segunda mitad de los 90 Thorp (1998) mencionó a *Southern Peru Copper Corporation*,⁴⁵ principal corporación minera de Moquegua, como

⁴⁵ Nombre original de la compañía minera durante la administración de ASARCO que luego fue cambiado a *Southern Copper Corporation*, por el Grupo México.

mal ejemplo de actividad extractiva, porque sus operaciones provocaron graves problemas de contaminación y mantenían una tensa relación con la población, época que coincide con los reclamos de organizaciones sociales junto el municipio por la contaminación ambiental de la refinería de Ilo. En años recientes, desde una perspectiva de economía política, Thorp (2012) reafirmó que la minería en el Perú ha generado problemas de débil institucionalidad, producto de una combinación de factores económicos, políticos, sociales y geográficos. Explica que la interacción de estos factores a lo largo de la historia ha convertido al país en altamente dependiente de los recursos minerales, con pocos logros de desarrollo y escasa diversificación productiva. Por ejemplo, la autora mencionó que en los últimos años los altos ingresos por renta minera han ocasionado que, en el caso del municipio moqueguano de Torata, donde se ubica la mina Cuajone, haya aumentado su burocracia improductiva y que tenga problemas para generar proyectos de inversión.

Todos los elementos señalados en los párrafos previos apuntan a considerar que en la región estudiada se habría producido una maldición de los recursos naturales. En ese sentido Arellano Yanguas (2011) a partir de tres casos de estudio, entre los que estaba Moquegua, consideró que en el Perú se produjo un tipo particular de maldición política subnacional en la primera década del siglo XXI. Producto del aumento de precios de los recursos naturales y las crecientes transferencias a los gobiernos subnacionales crecieron los conflictos sociales, a la par que los gobiernos locales fueron ineficientes para realizar inversiones. Sin embargo, Orihuela, Pérez y Huaroto (2018) al ampliar el tiempo y los casos de la investigación original de Arellano Yanguas, consideraron que la relación entre aumento de transferencias mineras con mayores conflictos no se puede generalizar, porque si bien en el caso peruano esta relación se observó particularmente en el contexto del boom de materias primas, habría que tomar en cuenta que después del boom de materias primas también se presentaron un número similar de conflictos en un contexto de menores recursos para los gobiernos subnacionales. Con esta observación pareciera que la maldición de los recursos naturales (Auty 1993; Jensen y Wantchékon 2004; Acosta y Schuldt 2006) ha sido una constante, tanto históricamente como después del boom de materias primas de inicios del siglo XXI.

En este panorama para el presente trabajo se decidió estudiar el caso de la región minera de Moquegua, porque preliminarmente se observó que a partir del 2010 algunos de

sus indicadores de desarrollo social, vinculados al índice de desarrollo humano, comenzaron a lograr importantes mejoras para el contexto peruano (PNUD 2013). Esta situación invitaba a pensar de forma diferente la tesis de la maldición de los recursos naturales. Al revisar la literatura internacional sobre territorios con industrias extractivas, que han logrado transformar la “maldición en una bendición”, se encontró que un conjunto de autores incide en que los logros dependen principalmente de la calidad institucional (Robinson, Torvik y Verdier 2006; Haber y Menaldo 2011; Dunning 2009), siendo más frecuente encontrar mejores instituciones en países de altos ingresos, en menor medida países de ingresos medios y casi casi ninguno de ingresos bajos. Para estos autores neoinstitucionalistas la explotación de materias primas no es considerada la principal causante de los problemas de gobernabilidad, económicos o malos resultados en indicadores de bienestar. Sino que la institucionalidad política y económica tendería a perfilar un mejor o peor aprovechamiento de los recursos. Asimismo, esta aproximación teórica remarca que los cambios institucionales no se consiguen en el corto plazo o mediano plazo. Por tanto, es necesaria una exploración en el largo plazo o histórica para encontrar cómo se fueron forjando en el tiempo ciertos cambios hacia una institucionalidad inclusiva, con especial atención a cómo las élites en determinados momentos tienen incentivos para desarrollar política inclusiva (Acemoglu y Robinson 2012). Otro aspecto para remarcar es que el cambio institucional más profundo se consigue a partir de la transformación de las instituciones no formales porque ciertos cambios legales o administrativos que se implantan de forma vertical generalmente no suelen cumplir con los objetivos deseados (North 1994). En este último sentido, también se debe tomar en cuenta, que el proceso de democratización y modernización implica el surgimiento de conflictos y demandas, por ello si bien observar el número de conflictos puede ser un indicador de que la institucionalidad formal no funciona adecuadamente, puede que resulte más interesante observar cómo se resuelven los conflictos (Crabtree y Crabtree-Condor 2013; Bebbington 2013b; Arce 2010; Ocampo 2001).

Ahora, con las referencias teóricas mencionadas, ¿cómo abordar históricamente el estudio de la institucionalidad política no formal de una región con presencia de industria extractiva minera? Autores que han trabajado en el largo plazo aspectos institucionales suelen recurrir a reconstruir indicadores de desarrollo social que se pueden rastrear en el

tiempo para luego realizar comparaciones frente a otros territorios remarcando decisiones políticas que comenzaron a marcar diferencias importantes frente a otros lugares similares (Dell 2011). Por lo general una sociedad con buenos indicadores de bienestar tiende a ser una comunidad con instituciones inclusivas, cuya elite política posee incentivos por construir un sistema de atención a las demandas para las grandes mayorías de su población (Acemoglu y Robinson 2012). En el caso contrario una comunidad con débiles instituciones políticas suele tener resultados de desarrollo social mediocres y grandes sectores de la sociedad quedan excluidas.

En el caso particular de Moquegua para corroborar los logros de desarrollo primero se realizó un trabajo comparativo de la evolución del desarrollo humano de Moquegua encontrado importantes avances, especialmente a partir del 2010, frente a otras regiones similares o con características parecidas. Lamentablemente al no contar con una serie larga de tiempo de IDH trabajada con la misma metodología, se decidió desagregar algunos indicadores que forman parte de los criterios que busca capturar el IDH. Algunas de esas variables complementarias fueron factibles de ser rastreadas desde las décadas de los 60 y/o 70 hasta cerca del año 2018. Esos datos fueron contrastados con otras regiones que en el pasado compartieron logros similares de acuerdo con cada indicador. El ejercicio comparativo estuvo inspirado y se guió de algunos elementos del método cuasi-experimental de control sintético (Abadie 2014). Los resultados obtenidos buscaron ser relacionados con algunos de los principales acontecimientos subnacionales de Moquegua para tratar de ubicar hechos de importancia como movilizaciones sociales y resultados electorales que habrían ayudado a la constitución de una identidad política particular en esta región que se ha mantenido en el tiempo emergiendo especialmente en coyunturas complejas.

Haciendo un seguimiento a la tasa de alfabetización se encontró que Moquegua para 1961 tuvo un promedio de analfabetismo por debajo del promedio de los departamentos costeros, pero a la vez estaba muy lejos de las regiones con menor analfabetismo. En 1961 casi el 35% de la población mayor de 15 años de Moquegua era analfabeta. Ese mismo año las regiones más parecidas a Moquegua en este aspecto, con industrias extractivas o en proceso de tenerlas, fueron La Libertad y Loreto que en promedio tenían una tasa de analfabetismo de 34%. Con el promedio simple de los dos departamentos más similares a

Moquegua comenzando los años 60, se construyó un grupo control que tenía una ligera ventaja sobre Moquegua. Después de unos 20 años Moquegua superó claramente a sus similares de la década del 60 en la reducción de analfabetismo. Los datos muestran que la brecha se marcó con mayor claridad después que entró en producción la mina de Cuajone y la refinería de Ilo, a finales de los 70. Para 1981 Moquegua tuvo una tasa de analfabetismo menor en cuatro puntos que el promedio del grupo control. Transcurridos 56 años la brecha se mantuvo a favor de Moquegua. En 2017 Moquegua llegó al 3.8% de analfabetismo, aproximadamente un tercio menos que el grupo de control sintético que se situó en 6%. Además, habría que considerar que Moquegua, aproximadamente desde el 2010, se fue destacando en el país entre las regiones con mejores logros de educación básica en materia de cobertura, infraestructura, años de escolaridad y resultados satisfactorios de aprendizajes básicos.

Cuando se revisa la esperanza de vida al nacer, que es un indicador de lenta variación, también se encontró logros favorables a Moquegua. En 1970, antes de la entrada en funcionamiento de la mina de Cuajone y la refinería de Ilo, se estimó que la expectativa de vida de los moqueguanos era de 55.1 años, mientras que el promedio de departamentos más similares a Moquegua fue de 56.5 años. Un moqueguano vivía un año y medio menos que el promedio combinado de Arequipa, La Libertad y Tacna, los departamentos costeros más similares en esperanza de vida y con presencia de explotación minera. En las siguientes dos décadas la diferencia se fue reduciendo y la esperanza de vida fue similar con el grupo control entre 1991 y 2007. Finalmente, para el año 2012 un moqueguano logró una esperanza de vida de 77.7 años, mientras que el promedio del grupo control alcanzó los 75.8 años. Es decir, transcurridos 50 años, un moqueguano alcanzó a vivir aproximadamente dos años más que el grupo control que en 1970 tenía una ventaja a su favor.

El mejoramiento de la tasa de analfabetismo y la esperanza de vida con la llegada de las industrias extractivas a Moquegua también estuvo acompañado de un alto crecimiento del PBI per cápita, que es un indicador simple de productividad. Con las series se evidenció que si bien Moquegua, comenzando los 70, estaba entre los seis departamentos peruanos con mejor PBI per cápita, con la entrada en funcionamiento del complejo minero-metalúrgico, a finales de los 70, su PBI per cápita creció exponencialmente casi 300% en

tres años y se consolidó como el departamento de mayor producción por habitante de Perú. Sin embargo, aunque se mantiene como la región de mayor producción per cápita hasta la actualidad, en el mediano plazo no significó que los ingresos promedio de los moqueguanos fueran igualmente los más altos del país durante las últimas décadas. La información departamental de los ingresos no permite hacer una exploración de largo plazo, pero comenzando el siglo XXI el ingreso proveniente del trabajo ubicó a Moquegua en quinto lugar, detrás de Tacna, Ica, Lima y Madre de Dios. Luego de seis años de la aplicación de la política de canon minero, y especialmente con el boom de los minerales, Moquegua comenzó a liderar los mejores ingresos del país a partir de 2008. Utilizando la variable de ingreso real, que incluye otros ingresos aparte del trabajo, se evidencia que Moquegua consiguió una ventaja sobre el resto de los departamentos entre 2010 y 2015. Precisamente en 2012, el último año del super ciclo de *commodities*, Moquegua llegó a reducir la pobreza monetaria medida por consumo a alrededor del 8.5% de sus hogares. Sin embargo, con la caída del precio del cobre en los siguientes años la pobreza subió a 11% entre 2016 y 2018. Lo paradójico fue que dos departamentos peruanos tuvieron, esos mismos años, menor pobreza que Moquegua, a pesar de tener menor producción per cápita, es decir, contarían con mejor distribución de los ingresos debido a que, en Moquegua, los ingresos estarían más concentrados y serían más dependientes de la producción del complejo minero-industrial.

Los hallazgos de la presente investigación coinciden con algunos resultados de estudios que, en los últimos años en Perú, han resaltado algunos aspectos sociales mixtos, que habrían conseguido territorios con presencia de industria extractiva en el país, que en el siglo XXI contaron con mayores transferencias de renta vía canon minero. Por ejemplo, utilizando data oficial de las encuestas de hogares y del censo de 2007 se evidenció que los distritos mineros tienen mayor proporción de consumo en comparación con distritos similares sin minería, asimismo los territorios con minería tienen menor proporción de pobreza, aunque también presentan mayor desigualdad (Loayza y Rigolini 2016). Además, los autores observan que estos cambios no se producen en los distritos vecinos.

La principal explicación de estos efectos para Loayza y Rigolini (2016) sería una combinación de la inmigración a las zonas mineras de trabajadores mejor calificados y las nuevas oportunidades laborales para las comunidades más cercanas al área de extracción de

los recursos naturales. Aspectos similares de beneficios limitados para los distritos productores de minerales también fueron encontrados en Perú por Ticci y Escobal (2015). Si bien la presente investigación sobre Moquegua no está centrada en el análisis a nivel distrital, en algunos momentos de los dos capítulos previos se evidenció algunas diferencias importantes entre distritos con mayor consolidación urbana en comparación con las zonas rurales más alejadas. Además, se observó que Moquegua tuvo saldo migratorio positivo desde la construcción del complejo minero. Ser una región receptora de migrantes internos es una cuestión poco común en la mayoría de las regiones peruanas, más bien las pequeñas y medianas son expulsoras de población. Sin embargo, Moquegua y unas pocas regiones más lograron la difícil tarea a traer migrantes en un país tan centralizado en la capital nacional.

Otro estudio con análisis econométrico encontró que los gobiernos municipales peruanos que reciben transferencias de canon minero poseen mejores logros de capital humano, en comparación con los municipios sin industria extractiva, con mejoras significativas en educación e inversión en infraestructura (Agüero, Balcázar, Maldonado y Ñopo 2021). Asimismo, estos últimos autores consideran que las transferencias, conocidas como canon, que se aplican en Perú contribuyen al desarrollo social en contextos de débil institucionalidad, además curiosamente los territorios muy ricos en renta minera logran menores avances que los reciben ingresos moderados. Esta última afirmación de mejores logros con baja institucionalidad pone en cuestión la aproximación teórica que se desarrolló en este trabajo, en el sentido de que para conseguir mejores resultados de desarrollo social en territorios con industrias extractivas se necesitaría de mejor calidad institucional para poder escapar de la maldición de los recursos naturales. Sin embargo, se debe considerar que el trabajo de Agüero et al (2021) se refiere al conjunto de distritos del país, pero en el presente estudio al analizar a nivel regional el caso de Moquegua, más allá de problemas de funcionamiento burocrático subnacional que son frecuentes en diversas partes del Perú, sí se ha detectado indicios de una institucionalidad, especialmente no formal, diferente a otras regiones peruanas siendo una de las regiones más rica en renta minera.

Después de resumir algunos de los logros en indicadores de desarrollo social en Moquegua y de contextualizarlos con algunos aportes de investigaciones recientes se procederá a remarcar: ¿Qué papel jugaron las instituciones subnacionales de Moquegua en

esta mejora de sus indicadores sociales vinculados al desarrollo humano? Como se advirtió previamente la respuesta a esta pregunta no se buscó estrictamente en el funcionamiento burocrático-administrativo, porque de forma casi similar al resto de regiones del país las instituciones nacionales y subnacionales que trabajan en Moquegua son en su mayoría precarias, salvo una que otra excepción. Para responder la pregunta el trabajo de investigación se concentró en una combinación de factores políticos no formales o características políticas identitarias. Además, los hallazgos de los indicadores revisados también remarcan que el crecimiento económico a finales de los años 70 y durante boom de minerales que se produjo desde mediados de la primera década del siglo XXI también tuvo gran importancia.

En los años 70 con la construcción y entrada en operación del complejo minero-metalúrgico comenzó el proceso de modernización de la economía moqueguana (Becker 1983) acompañado por un proceso de proletarización que contribuyó a la formación de fuertes sindicatos de trabajadores de construcción, minero y metalúrgicos que, en algunas oportunidades, participaron en jornadas de protesta junto con otros gremios, como el sindicato del sector educación (Sulmont 1980). Incluso, la organización sindical vinculada a las canteras sindicales de Southern llegó a liderar un gremio nacional de trabajadores mineros. Algunos de los líderes gremiales de Cuajone y Toquepala fueron electos en cargos de representación en el Congreso Constituyente de finales de los años 70 por partidos de tendencia izquierdista (Sulmont 1980, Zapata 2018). Este es el momento constitutivo de una apuesta política local articulada a las demandas de los nuevos sectores urbano-populares, que no rechazaron a la minería, pero progresivamente exigieron a la empresa minera cumplir inicialmente con derechos laborales, sociales y posteriormente ambientales.

Un segundo momento de consolidación de la identidad política izquierdista local continuó con el retorno en 1980 de las elecciones municipales, que habían sido proscritas desde finales de los años 60. Con la vuelta a la democracia representantes de Izquierda Unida ganaron las elecciones en las dos principales ciudades de la región: 1) Moquegua, capital de la provincia de Mariscal Nieto, e 2) Ilo, capital de la provincia del mismo nombre. En el caso del primer alcalde provincial electo de Ilo, fue reelecto hasta en dos ocasiones consecutivas y luego fue elegido parlamentario (Vargas 1998). En la alcaldía de

Ilo el sucesor fue su teniente alcalde por casi otra década, aunque con la crisis de partidos tradicionales las últimas tres reelecciones las ganó representando a un movimiento político local (Portocarrero et al 2010; Quiñón 2017). Este segundo alcalde ileño también fue electo congresista nacional comenzando el siglo XXI y tuvo una importante participación en la ley de descentralización que creó los gobiernos regionales y la ley que amplió el monto de distribución de la renta minera a los gobiernos subnacionales en los territorios donde operan las empresas extractivas (De Echave et al 2009). En este marco vale considerar que la creación política de la provincia de Ilo se produjo a mediados de los 70 y la presencia de trabajadores organizados del complejo minero-metalúrgico y de la industria pesquera ayudó a articular un proyecto político identificado con los sectores urbanos-populares desde su fundación política como provincia.

Mientras tanto, en la provincia de Mariscal Nieto, capital de Moquegua, la primera alcaldesa comenzando los 80 fue Cristala Constantinides, que también fue representante de la Izquierda Unida. Si bien no tuvo reelecciones seguidas en la alcaldía, fue electa parlamentaria a mediados de los 80 y luego a mediados de los 90 regresó al municipio de la capital moqueguana. Se debe tomar en cuenta que en la década de los 80 la dinámica política de la capital moqueguana fue un poco más compleja que la de Ilo, especialmente por la presencia histórica de algunos núcleos de partidos nacionales tradicionales que hicieron más competitiva las elecciones municipales. Finalmente, con la creación de los gobiernos regionales, comenzando el siglo XXI, Constantinides se convertiría en la primera gobernadora regional de Moquegua por un nuevo partido político nacional.

Estas primeras gestiones locales de líderes identificados con políticas de izquierda fueron claves para que la ciudadanía organizada, con el respaldo de sus autoridades, exigiera mejoras en los estándares ambientales, especialmente en Ilo donde los alcaldes provinciales tuvieron una continuidad de casi dos décadas. Con esa dinámica política incluso la empresa propietaria del complejo minero en algunos momentos contribuyó con obras de desarrollo social, especialmente en el puerto de Ilo que, con el tiempo, se convirtió en una de las provincias con mayor desarrollo humano del país. En este contexto de transformación social también hubo organizaciones de la sociedad civil que acompañaron las demandas populares, pero en caso de no haber tenido acogida de las autoridades locales,

hubiera sido más complejo lograr los avances que se consiguieron como, por ejemplo, el cumplimiento del plan de adecuación medioambiental de la refinería de Ilo.

Otro punto importante es que la fuerte presencia de políticos de la izquierda organizada en Moquegua y el pequeño tamaño demográfico de las poblaciones habría contribuido para que durante el conflicto armado interno peruano el grupo sedicioso Sendero Luminoso no registrara acciones violentas con muertes en esta región. Desde un primer momento las autoridades electas por la Izquierda Unida marcaron distancia del grupo maoísta que provocó miles de muertos en casi todo el Perú y cuyas acciones se evidenciaron en todos los departamentos contiguos a Moquegua (Descos 1989). Después de la derrota política-militar de los movimientos subversivos en gran parte del Perú muchos actores de sectores empresariales y políticos afines tacharon a una serie de reivindicaciones populares o vinculadas a movimientos sociales como terroristas. Sin embargo, en Moquegua no calaron esas descalificaciones y Constantínides, líder de origen izquierdista, fue electa gobernadora regional y desarrollando una política bastante confrontacional con *Southern*.

Finalmente, el proceso de descentralización y regionalización de comienzos del siglo XXI ocurrió en paralelo con una mayor asignación de recursos para los territorios con industrias extractivas y con el boom de los precios de las materias primas. Esta combinación confluyó para que la economía local de Moquegua tomara un nuevo impulso aproximadamente a partir del 2006 (Arellano Yanguas 2011). En ese contexto, varios gobiernos subnacionales de regiones con industrias extractivas recibieron abundancia de recursos que, siguiendo la regulación nacional, fueron destinados principalmente a proyectos de inversión y a pesar de ciertos problemas para la ejecución del gasto de capital han contribuido al dinamismo económico de la región, especialmente si lo comparamos con la época previa donde el canon no era el 50% del impuesto a la renta. Sobre este mecanismo de redistribución de la renta algunos políticos del gobierno central y algunos analistas económicos suelen cuestionar a los gobiernos subnacionales de no invertir los recursos del canon priorizando necesidades básicas urgentes, de no ejecutar de forma eficiente los recursos y de malos manejos administrativos o incluso corrupción. En los últimos años varios gobernadores regionales de diferentes partes del país han llegado a ser sentenciados y cumplen condenas de prisión. Sin embargo, a pesar de todas las dificultades

y denuncias que también afectaron a algunas autoridades subnacionales de Moquegua, el crecimiento económico de este periodo sí se tradujo en mejor desarrollo humano como se ha demostrado en el presente trabajo. En este caso al revisar los logros educativos y de esperanza de vida, se encuentra un mejor desempeño en Moquegua en comparación con los avances promedio del país y también comparativamente frente a otras regiones con industrias extractivas que partían de puntos similares al de Moquegua en el pasado. Lo que termina indicando que, a pesar de los problemas de gestión, la región en que centramos el estudio tuvo un mejor desempeño.

También se debe tomar en cuenta que a partir de los años 90 el sistema político peruano, que nunca estuvo del todo consolidado, experimentó una fuerte crisis de sus partidos políticos y de la institucionalidad nacional del que no fueron ajenos los gobiernos locales. En este proceso de fragmentación política los gobiernos municipales de Moquegua, especialmente en Mariscal Nieto durante parte de los 90 y junto con Ilo a partir del siglo XXI, fueron copados por movimientos locales particulares que ocuparon alcaldías importantes con algunos personajes que luego terminaron sentenciados por actos de corrupción y/o malos manejos administrativos (Levitsky y Zavaleta 2018). Aparte de los problemas municipales, también a nivel regional, luego del primer gobierno de Constantinides se podría considerar que los siguientes gobernadores de Moquegua corrieron la suerte de un péndulo entre algunas gestiones con logros interesantes y otras decepcionantes, como se expuso en el cuarto capítulo.

No obstante, a pesar de las dificultades de gestión pública de las instituciones formales y casi al mismo tiempo de ese contexto, que por momentos pareciera de deterioro político-administrativo, en las primeras dos décadas del siglo XXI los principales acontecimientos sociopolíticos en la región fueron la movilización social llamada el “Moqueguazo” (Meléndez 2012) y la resolución del conflicto minero de Quellaveco (Rey-Coaquis 2020). Ambos acontecimientos de diferente manera pusieron la atención de las autoridades nacionales sobre Moquegua. Estos eventos de alguna manera recuperaron la mística de lucha social y cierta articulación del tejido social que había tenido esta región en otros momentos del pasado.

En el primer caso, en el “Moqueguazo”, confluyeron una diversidad de organizaciones sociales, autoridades municipales y gremios locales agrupados en un frente

de defensa que convocó a masivas jornadas de protesta contra la forma como el gobierno central distribuyó los recursos provenientes del canon entre Moquegua y Tacna (Meléndez 2012). Los diferentes actores se levantaron en el 2008 en el contexto de un gobierno regional con cierta debilidad para confrontar al gobierno central, que también fue bastante terco en sus planteamientos, por un reclamo bastante lógico sobre los recursos adicionales que debía recibir Moquegua (Arellano Yanguas 2011). Finalmente, la movilización que paralizó la costa sur del país por más de una semana consiguió el objetivo de más recursos para Moquegua, un ejercicio de la ciudadanía contencioso que escapó a los espacios formales de negociación pero que finalmente hizo valer sus derechos políticos y económicos. En sentido contrario de quienes interpretaron este hecho como un efecto político de la maldición de los recursos naturales, en el mediano y largo plazo tuvo efectos políticos e institucionales interesantes como veremos a continuación. Por cierto, el “Moqueguazo” fue un nombre que se replicó de una gran movilización que ocurrió en los años 70 y que convocó a amplios sectores sociales en defensa de la educación.

Unos años después del “Moqueguazo” del 2008 ocurrió el conflicto de Quellaveco, el segundo gran conflicto de los últimos tiempos en Moquegua. El problema alrededor de Quellaveco ha sido descrito por varios autores como un ejemplo de cómo resolver un conflicto socioambiental a través de un amplio diálogo participativo con todos los actores involucrados (Rey-Coaquis 2020). Ante una serie de protestas la autoridad regional de turno convocó a una mesa de diálogo que terminó abriendo la posibilidad de concretar una nueva inversión minera para la zona, estimada en alrededor de \$5300 millones de dólares, junto con la aprobación de un nuevo estudio de impacto ambiental que reformuló el proyecto con el objetivo de mejorar la protección del agua de la zona. En este segundo caso que pudo provocar un nuevo estallido social, más bien se tiene un ejemplo de una resolución de un conflicto en un entorno institucional más formal, una solución que arribó a buen puerto pero que no se puede desligar de la gran movilización que ocurrió tres años antes, que si bien estaba referida a otra problemática ayudó a sentar un importante precedente regional. El presidente regional que lideró este proceso fue Martín Vizcarra, que antes participó en el “Moqueguazo” como parte del equipo técnico que negoció con el gobierno una mejor redistribución del canon entre Moquegua y Tacna. De esa manera su figura política ganó confianza social de la ciudadanía para luego consensuar con

Quellaveco. Actores del gobierno central, gobiernos subnacionales, gremios empresariales y representantes de movimientos sociales observaron en estos acuerdos un ejemplo para la solución de conflictos originados por inversiones de industrias extractivas (Rey-Coaquis 2020).

En ninguno de los dos conflictos sociales más importantes que tuvo Moquegua en los últimos años, se registraron víctimas mortales o fallecidos producto de la represión policial, como sí ha ocurrido en una buena parte de los conflictos entorno a industrias extractivas ocurridos en otras partes del país. Cabe resaltar que ni las mesas de diálogo ni los frentes de defensa son nuevos en la región. En el caso del frente de defensa, que en los últimos años han proliferado junto al aumento de los conflictos socioambientales, se tiene a Moquegua como el primer departamento del país que durante los años 70 organizó un frente con sus sindicatos y otros actores sociopolíticos para protestar por sus principales demandas. Además, la primera mesa de diálogo, con respaldo de la defensoría del pueblo y otras instituciones públicas nacionales, se instaló en Ilo entre finales de los 90 y comienzos del 2000 para buscar una solución a los problemas medioambientales que ocasionaba la refinería de cobre de Ilo. Después de 10 años la experiencia de Ilo se trasladó con algunas diferencias y similitudes a Mariscal Nieto para resolver el tema de Quellaveco.

Es decir, el funcionamiento de las instituciones políticas no formales y formales en Moquegua proviene de un largo proceso de aprendizaje social. Lo ocurrido en décadas previas influenció en la configuración de una élite política subnacional que tiene sus particularidades articuladoras ante momentos de crisis sociales. Regresando a los dos principales acontecimientos políticos de los últimos 15 años en esta región, los dos fuertes conflictos terminaron generando liderazgos que luego se convertirían en gobernadores: primero Martín Vizcarra en 2011 con una postura ideológica más pragmática y luego el veterano líder de la izquierda local Zenón Cuevas que fue electo en 2018. Ambos fueron personas de muy activa participación durante el “Moqueguazo” y en el caso del segundo personaje un político local que ocupó diferentes posiciones dirigenciales locales desde la década del 80.

De esta manera se puede comprender como en coyunturas de alta conflictividad las autoridades políticas subnacionales de Moquegua han terminado tomando decisiones que tienden a buscar solución a las demandas populares. Históricamente desde los años 70 se

han generado una serie de aprendizajes para que los políticos locales recurran a experiencias que en el pasado ayudaron a resolver problemas de la comunidad. Este tipo de toma de decisiones genera incentivos en los políticos subnacionales de Moquegua para buscar soluciones desde una institucionalidad no formal, por ejemplo, a través de los frentes de defensa en los que participan una gran variedad de líderes locales. Además, un paso un poco más elaborado o en proceso de formalización también tiene lugar cuando han ocurrido las mesas de diálogo, que en el caso de Quellaveco fue considerada ejemplar para la solución de conflictos en una época en que Perú tuvo una alta conflictividad socioambiental. Entendiendo este tipo solución a las demandas que se han construido en Moquegua, desde varias décadas atrás, se comprende algunos de sus logros en el campo del logro educativo, esperanza de vida y desarrollo humano en la región.

A pesar de varios otros problemas de administración y gestión pública, que se han señalado en anteriores capítulos, Moquegua posee una institucionalidad política no formal, a través de diferentes organizaciones de su sociedad civil local, que tiende a resolver sus diferencias de una forma que comparativamente ha producido mejores indicadores de bienestar social. Esta ha sido una característica recurrente en momentos claves en la historia política subnacional moqueguana de los últimos 50 o 60 años. Desde que comenzó la megaminería paulatinamente se fueron fortaleciendo sindicatos y gremios, de cuyas canteras surgieron líderes locales de tendencia izquierdista, vinculados a movimientos sociales locales y a la política subnacional, cuya identidad política se puede rastrear en el tiempo.

Conclusiones

La hipótesis que asumió este trabajo es que la mejora de los indicadores de desarrollo humano en un territorio radica principalmente de la calidad institucional (Acemoglu y Robinson 2012; Robinson, Torvik y Verdier 2006), en este caso específico de las instituciones políticas subnacionales y con mayor énfasis en la institucionalidad no formal. La literatura en este campo sugiere que si un territorio cuenta con un adecuado funcionamiento institucional se tendría mejores oportunidades para transformar la maldición de los recursos naturales en “bendición” (de Echave et al 2009, Bebbington 2013, Hujo 2012), generando un mejor aprovechamiento de la renta proveniente de las materias primas.

Una primera reflexión merece señalar que las teorías neoinstitucionalistas aplicadas a las industrias extractivas a escala nacional, tienen serias dificultades de aplicarse a escenarios subnacionales, porque en la escala local suelen encontrarse otras variables específicas de las localidades estudiadas que escapan al promedio nacional. Por ello, el presente trabajo tuvo que realizar un ejercicio de técnicas diferentes para tratar de explicar lo que ocurrió en Moquegua.

Bajo este marco nuestra pregunta principal de investigación fue la siguiente: ¿Cómo se ha forjado una institucionalidad subnacional en Moquegua, especialmente desde la llegada de la megaminería, que aliente mejores resultados del índice de desarrollo humano? Para responder esta interrogante en primer lugar se recopiló exhaustivamente información sobre variables vinculadas al índice de desarrollo humano de Moquegua, las mismas que fueron analizadas comparativamente con otras regiones peruanas para contrastar su nivel de avance, bajo algunas pautas del método de control sintético, que emplea técnicas cuasi-experimentales, con el objetivo de establecer relaciones de causalidad. Asimismo, se procedió a la reconstrucción de la historia local de los movimientos sociales, gremiales y políticos electorales.

Los resultados de desarrollo humano que se observan en Moquegua, especialmente a partir de la primera década del siglo XXI, generan interrogantes sobre la aplicación de la

tesis de la maldición de los recursos naturales en esta parte del territorio peruano. Es decir, a pesar de los conflictos sociales que se presentaron desde que llegaron las industrias extractivas a la zona, algunos de los cuales persisten hasta hoy, en general se observa que la explotación minera muestra una relación con mejoras comparativas, frente a otras regiones peruanas, de desarrollo social en el largo plazo. Asimismo, se debe considerar que hubiera sido muy difícil conseguir los resultados de desarrollo humano que tiene Moquegua sin la mediación y experiencia política de algunos de sus dirigentes, especialmente en la compleja interacción entre gobierno central, empresa privada y movimientos sociales.

Estamos ante lo que algunos autores consideran un caso de largo y lento proceso de construcción institucional, que por momentos tiene problemas, pero luego logra encaminar el rumbo retomando la senda de políticas inclusivas y estaría logrando escapar de la maldición de los recursos naturales desde la evaluación de los indicadores convencionales de desarrollo. En otros lugares de Perú, donde operan industrias extractivas en contextos de débil institucionalidad social, ha sido muy difícil mejorar los indicadores de desarrollo humano en comparación con los logros de Moquegua, como se ha demostrado en las comparaciones de control sintético con territorios similares unas décadas atrás. Para ello, fue sumamente importante contar con un pueblo medianamente organizado y algunos líderes políticos comprometidos con resolver las demandas de las mayorías con el objetivo de distribuir mejor los beneficios de la minería de forma inclusiva con especial énfasis en educación y salud.

Algunas regiones del Perú que tienen grandes minas, como Cajamarca y Arequipa, la población se ha opuesto al desarrollo de algunos proyectos extractivos nuevos porque observan que esa actividad productiva no ha generado bienestar esperado o que podrían tener más efectos negativos que positivos. En esos casos la desconfianza con la institucionalidad nacional y subnacional es muy grande. En ese sentido, colocándonos en el caso de que Moquegua, si esta región no hubiera logrado transformar de forma importante la renta minera en mayor desarrollo humano, quizá tampoco se habría concretado la realización del proyecto minero Quellaveco,⁴⁶ que pronto entrará en explotación.

⁴⁶ Aunque se llegó a un acuerdo para dar luz verde al proyecto Quellaveco, algunos líderes políticos locales todavía consideran que la mina generará problemas medioambientales y de salud (Entrevista 2 2013).

Inicialmente, al formular este proyecto de investigación se buscó relativizar el aspecto económico para enfatizar la dinámica política. Sin embargo, al profundizar en el tema no se puede explicar cabalmente el desarrollo de Moquegua sin reconocer el factor monetario tuvo y tiene un potente motor económico que ha dinamizado los ingresos en este territorio. Durante el período estudiado la extracción minera, en combinación con el procesamiento del cobre en la refinería, fueron fundamentales para la economía local. También, en este caso específico, se trata de un claro ejemplo de encadenamiento productivo y de generación de valor agregado a la materia prima por el procesamiento del mineral. Asimismo, resulta pertinente remarcar que los logros de las últimas dos décadas de Moquegua se consiguieron en el marco de una estabilidad macroeconómica del país, baja inflación y manejo monetario prudente, situación muy diferente al escenario de constantes crisis que padeció el país en las décadas de los 80 y 90. Otro aspecto que se debe tener en cuenta es que la baja densidad demográfica de Moquegua colaboró para que la producción por habitante en la región fuera la más alta del país. Asimismo, merece una mención que el hecho de estar ubicada en una zona desértica quizá evitó conflictos mayores con organizaciones campesinas. Sin embargo, la situación de estrés hídrico de la región ha generado varias veces enfrentamientos entre la minería y la actividad agropecuaria que es muy dependiente de escasas fuentes de agua.

Moquegua ¿es un caso replicable en otras zonas del país? Por momentos pareciera ser un caso excepcional por las características particulares de esta región. Sin embargo, las regiones vecinas de Tacna donde se ubica la mina de Toquepala y Arequipa con la mina Cerro Verde, entre otras minas de menor dimensión, tienen algunas condiciones geográficas similares a las de Moquegua, pero, al ser territorios con mayor población, la distribución de la renta minera es de menor magnitud si se divide el monto total generado por las industrias extractivas entre el número de habitantes. Pero lo más importante es que la tradición política subnacional de Arequipa y Tacna no ha contado, en las últimas décadas, con las características de los líderes moqueguanos ante algunos momentos históricos claves y sus movimientos sociales han tenido un accionar más atomizado.

Quizá Arequipa por momentos ha contado con políticos locales con interesante proyección nacional, pero no han sido muy constantes en el tiempo y no se puede rastrear una secuencia de liderazgo local desde los 70 hasta la actualidad. En el caso de Tacna esa

característica es aún menor o casi inexistente. Sin embargo, se tiene que reconocer que actualmente en diferentes indicadores sociales las regiones más parecidas a Moquegua son Tacna y Arequipa, especialmente después de los 80, porque antes poseían mejores indicadores de desarrollo social y dejaban relegada a Moquegua en varios aspectos.

Pareciera muy complejo que otras regiones del país puedan replicar la trayectoria que Moquegua ha tenido en los últimos 50 años. Para que ello ocurriese en otra región se tendría que inaugurar una gran actividad extractiva, procesar el producto (refinería) y exportarlo a través de un puerto local, todas las actividades en el mismo territorio. O, en todo caso, se necesitaría que la nueva actividad económica triplique o cuadruple la magnitud de producción que se registraba antes, hasta alcanzar una de las más altas productividades del país y lograr sostenerla en el largo plazo. Pero más allá de la expansión del crecimiento de la actividad productiva, que es necesaria para los territorios en vías de desarrollo, lo más importante sería que todo este proceso este acompañado por una clase política intentando generar instituciones inclusivas, en el sentido de Acemoglu y Robinson, apostando por mejorar la calidad de vida de las personas, generando mejoras sustantivas en servicios básicos de la población más necesitada, apostando por mejorar los logros educativos, tanto en aprendizajes como en infraestructura y finalmente consiguiendo con las mejoras en salud ampliar la esperanza de vida de la población.

Por último, en el Perú contemporáneo, a pesar de que el discurso hegemónico suele presentar a los movimientos políticos de izquierda como enemigos de la minería y del desarrollo, en el caso específico de Moquegua durante la mayor parte del período estudiado la izquierda ha desempeñado un papel importante y a veces dominante en la política local y regional, ya sea en el gobierno o en la oposición. En ese sentido tenemos un caso concreto para demostrar que los dirigentes políticos de izquierda, contrario a la opinión generalizada de la élite empresarial, sí pueden generar condiciones necesarias para dialogar, presionar y mejorar las condiciones de operación de la industria extractiva con el objetivo que se canalice algunos beneficios generados por la minería hacia la satisfacción de las demandas de la población.

Lo más importante para replicar el caso moqueguano son las instituciones políticas capaces de procesar y resolver conflictos encontrando en ellos oportunidades para seguir fortaleciendo su desarrollo social. En este contexto, la élite política local cumplió un

importante rol en momentos claves de su historia, especialmente los dirigentes sindicales en el inicio de la explotación minera, los mismos que después legaron, directa o indirectamente, a las siguientes generaciones sus preocupaciones por el trabajo, la salud, el medioambiente y la educación. Si bien con el paso del tiempo algunas de las preocupaciones sindicales se fueron desvaneciendo y los gremios de obreros y trabajadores dejaron de tener la influencia directa de antaño, desde mediados de los 90 y especialmente desde comienzos de los 2000, las movilizaciones sociales se trasladaron hacia una nueva modalidad más pragmática de hacer política local, pero manteniendo algunas lecciones del pasado como los frentes de lucha y las mesas de diálogo. Esta combinación de aspectos, con sus idas y venidas, encontrones y revolcones, pocas veces se han conjugado en otras partes del Perú.

Al momento de finalizar este estudio de caso se consideró que el análisis sobre Moquegua podría enriquecerse desde una perspectiva de análisis político subnacional comparado, con el objetivo tratar de encontrar similitudes y diferencias más específicas con otras regiones peruanas. Lamentablemente, el presente estudio por la estructura que se asumió desde un inicio no pudo dar cuenta, más allá de resaltar algunos logros de bienestar en esta región en particular. Por ello, queda como tarea pendiente, para futuros trabajos los análisis más detallados desde una perspectiva subnacional comparada que la metodología del control sintético no puede capturar.

Referencias

- Abadie, Alberto and Javier Gardeazabal. 2003. “The economic costs of conflict: A case study of the Basque country”. *American Economic Review*, 93(1):113–132, March. doi:10.1257/000282803321455188.
- Abadie, Alberto, Alexis Diamond, and Jens Hainmueller. 2010. “Synthetic control methods for comparative case studies: Estimating the effect of California’s Tobacco Control Program”. *Journal of the American Statistical Association*, 105(490): 493–505, June. doi:10.1198/jasa.2009.ap08746.
- . 2014. “Comparative politics and the synthetic control method”. *American Journal of Political Science*, 59(2): 495–510, April. doi:10.1111/ajps.12116.
- Acemoglu, Daron, y James Robinson. 2012. *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona, Deusto Ediciones.
- Acción Ciudadana. 1997. *Evaluación social del desarrollo humano en el Perú*. Lima: Acción Ciudadana.
- Acosta, Alberto, y Jurgen Schuldt. 2006. “Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución?” *Nueva Sociedad*. N°204, 71-89.
- Acosta, Alberto. 2010. “Maldiciones que amenazan a democracia”. *Nueva Sociedad*, N° 229, Septiembre-Octubre.
- Adrianzén, Alberto. 2011. *Apogeo y crisis de la izquierda peruana. Hablan sus protagonistas*. Lima: IDEA – UARM.
- Agüero, Jorge; Balcazar, Carlos; Maldonado, Stanislao and Ñopo, Hugo. 2021. “The value of redistribution: Natural resources and the formation of human capital under weak institutions. *Journal of Development Economics*, Vol. 148 <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2020.102581>
- Álvarez, Félix. 1984. *La pesquería en Ilo y su contexto nacional*. Lima: CIED.
- Anand, Sudhir y Sen, Amartya. 1997. “Concepts of Human Development and Poverty: A multidimensional perspective”. *Human Development Papers*.

<http://clasarchive.berkeley.edu/Academics/courses/center/fall2007/sehnbruch/UNDP%20Anand%20and%20Sen%20Concepts%20of%20HD%201997.pdf>

Andrade, Pablo. 2013. “¿Por qué es importante la historia? La economía política del desarrollo en debate”. *Problemas del desarrollo*. Vol.44, N°174, jul./sep.

APN. 2016. Terminal Portuario de Ilo. Autoridad Portuaria Nacional. <https://www.apn.gob.pe/site/nosotros/nuestras-sedes/oficinas-desconcentradas/ilo.aspx>

Arangón, Jorge y Edgardo Cruzado. 2013. “La construcción de la descentralización fiscal en el Perú”. *Miradas Cruzadas: políticas públicas y desarrollo regional en el Perú*. Bruno Revés ed. Lima: CIPCA-IEP.

Aragón, Fernando & Rud, Juan. 2013. “Natural Resources and Local Communities: Evidence from a Peruvian Gold Mine”. *American Economic Journal: Economic policy*, 5(2), 1-25

Arce, Moisés. 2015. La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú. Lima: PUCP.

Arce, Moises e Incio, José. 2018. “Perú 2017: Un caso extremo de gobierno dividido”. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 38, N° 2, 2018, 361-377 <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2018000200361>

—. 2015. “Extracción de recursos, fragmentación política y protesta subnacional en el Perú”. *Protestas sociales y capacidad de respuesta de la democracia: Evaluando realidad de América Latina y el Caribe y la Unión Europea*. 39 – 59. Hamburgo: Fundación EU-ALC.

—. 2010. “Algunos apuntes sobre los movimientos y protestas sociales en el Perú”. *La iniciación de la política: El Perú político en perspectiva comparada*. Carlos Meléndez y Alberto Vergara, eds. 273- 294. Lima: PUCP.

Arellano-Yanguas, Javier. 2011. *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: IEP-PUCP-UARM.

Asamblea Constituyente (s.f.) “Diario de debates de la Asamblea Constituyente”, Tomo I <http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const79DD/AsamConst/TomoComplettoAsamblea/TomoI.pdf>

- Atlas Complejidad Económica. 2015. "Atlas peruano de complejidad económica". <http://acomplexperu.concytec.gob.pe/>
- Auty, Richard. 1993. *Sustaining development in mineral economies: The resource thesis*. London: Routledge.
- . 1994. "Industrial Policy Reform in Six Large Newly Industrializing Countries: The Resource Curse Thesis". *World Development*, Vol. 22, No. 1 pp. 1-26.
- . 1998. *Resource abundance and economic development: Improving the performance of resource-rich countries*. Helsinki: UNU/WIDER
- . 2001. *Resource Abundance and Economic Development*. Reno Unido: Oxford University Press.
- Bauch, Elizabeth. 1985. "Comunidad, conflicto y cambio social: El caso de la Southern Perú Copper Corporation". *Alpanchis*, N° 26, septiembre.
- Bebbington, Anthony. 2013a. "Industrias extractivas, conflictos socioambientales y transformaciones político-económicas en la América andina." *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: IEP-CEPES-GPC.
- . 2013b. "Conflicto social e instituciones emergentes: hipótesis desde Piura, Perú". *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: IEP-CEPES-GPC.
- Bebbington, Anthony y Leonith, Hinojosa. 2007. Conclusiones: Minería, neoliberalización y reterritorialización en el desarrollo rural. *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: Una ecología política de transformaciones territoriales*, 2da ed. Lima: IEP-CEPES.
- Bebbington, Anthony; Humphreys Bebbington, Denise; Hinojosa, Leonith; Burneo, María; Warnaars, Ximena y Bury, Jeffrey. 2013. Anatomías del conflicto: la negociación de las geografías de la industria extractiva en los países andinos. *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima, IEP-CEPES-GPC.
- Bebbington, Anthony y Denise Humphreys-Bebbington. 2010. "An Andean Avatar: Post-neoliberal and neoliberal strategies for promoting extractive industries", *BWPI Working Paper 17*. Manchester, The University of Manchester.

- Becker, D. 1983. *The New Bourgeoisie and the Limits of Dependency: Mining, Class, and Power in Revolutionary Peru*. New York: Princeton University Press.
- Brandis, D. 2004. "Territorio y sociedad en el departamento de Moquegua". *Al sur del margen: Avatares y límites de una región postergada Moquegua (Perú)*, Teresa Cañedo-Arguelles (ed.). Madrid: CSIC-IEP.
- Bravo Ortega, Claudio y José de Gregorio. 2005. "The Relative Richness of the Poor? Natural Resources, Human Capital, and Economic Growth". *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3484
- Bonilla, Heráclito. 1994. *Guano y burguesía en Perú*. Quito: FLACSO.
- . 1974. *El minero de los Andes: Una aproximación a su estudio*. Lima: IEP
- Cameron, Maxwell. 1994. *Democracy and Authoritarianism in Peru: Political Coalitions and Social Change*. New York: St. Martin's Press.
- Cañedo-Arguelles, Teresa. 2004. "La sociedad urbana en el siglo XIX (cuando Moquegua perdió el tren)". *Al sur del margen: Avatares y límites de una región postergada Moquegua (Perú)*, Coord. Teresa Cañedo-Arguelles. Madrid: CSIC-IEP.
- . 2004b. "Marginalidad rural y pobreza". *Al sur del margen: Avatares y límites de una región postergada Moquegua (Perú)*, (ed.) Teresa Cañedo-Arguelles. Madrid: CSIC-IEP.
- Cardoso, Henrique, y Enzo Faletto. 1969. *Dependencia y desarrollo en América latina*. México: Siglo XXI.
- Caretas. 2003. "La diablada del agua". *Caretas*, ed. N° 1800, 27 de noviembre.
- Conaghan, Catherine. 2005. *Fujimori's Peru: Deception in the Public Sphere*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Congreso del Perú. (s.f) "Ordenamiento y descripción documental de los expedientes de proyectos de ley de la cámara de diputados 1980-1985"
<http://www.congreso.gob.pe/Docs/Archivo/files/acusacionesconstitucionales/factico/diputados-1980-1985.pdf>

- Contreras, Carlos. 2019. "La minería en los Andes durante el primer siglo xviii." *Los virreinos de Nueva España y del Perú (1680-1740): Un balance historiográfico*. Madrid: Casa de Velázquez. <http://books.openedition.org/cvz/7149>
- Coronil, Fernando. (2002). *Estado mágico: Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Nueva Sociedad.
- Correo. 2015. "Moquegua: Sala absuelve a gobernador Jaime Rodríguez de proceso por peculado". *Correo* 22 de abril de 2015
- . 2015. "Moquegua: Poder Judicial condena a exalcalde de Ilo por peculado" <https://diariocorreo.pe/peru/moquegua-poder-judicial-condena-a-exalcalde-de-ilo-por-peculado-566477/> *Correo* 25 febrero de 2015
- . 2018. "Tres gobernadores electos tienen un antecedente de violencia". *Correo* 14 de octubre de 2018. <https://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/tres-gobernadores-electos-tienen-un-antecedente-de-violencia-847731/>
- . 2019. "Milagros Salazar: El gobierno se ha llenado de puros moqueguanos y demuestran incapacidad" *Correo* 12 de diciembre de 2019. <https://diariocorreo.pe/politica/milagros-salazar-gobierno-de-martin-vizcarra-moqueguanos-incapacidad-noticia/>
- Cosamalón, Jesús. 2011. "Población y mercado laboral, 1837-1940". *Economía de la primera centuria independiente: Compendio de historia económica del Perú IV*, Carlos Contreras ed., 19-92, Lima: BCRP - IEP
- Crabtree, Jhon, e Isabel Crabtree-Condor. 2013. "La economía política del manejo de las industrias extractivas en Bolivia, Ecuador y Perú". *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima, IEP-CEPES-GPC.
- Cotler, Julio. 2009 [1978]. *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: IEP.
- . 2013. "Las paradojas de la democracia peruana." *Miradas Cruzadas: políticas públicas y desarrollo regional en el Perú*. Bruno Revés ed. Lima: Lima CIPCA-IEP.
- Daly, Herman. 2008. *Desarrollo sustentable: definiciones, principios, políticas. Aportes*, N° 7, Febrero, Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Industrial.
- De Echave, José y Alejandro Diez. 2013. *Más allá de Conga*. Lima: RedGE – CooperAcción.

- De Echave, José; Diez Alejandro; Revesz, Bruno; Ludwing Huber; Tanaka, Martín; y Lanata Xavier. 2009. *Minería y conflicto social*. Lima, IEP-CIPCA-CBC-CIES.
- Desco. 1989. *Violencia Política en el Perú 1980 1988*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- Deustua, José. 2011. “Guano, salitre, minería y petróleo en la economía peruana, 1820 – 1930”. *Economía de la primera centuria independiente: Compendio de historia económica del Perú IV*, Carlos Contreras ed., 165-237, Lima: BCRP – IEP.
- Dietsche, Evelyn. 2012. “Institutional change and state capacity in mineral-rich countries”. *Mineral rents and the financing of social policy: opportunities and challenges*, 122-152, Basingtoke: Macmillan-UNRISD.
- Dos Santos, Theotonio. (2002). *La teoría de la dependencia: Balance y perspectivas*. México: Plaza y Janés.
- Duflo, Esther. 2020. “Las máquinas no enferman. Temo que esta crisis lleve a una mayor automatización”. *El País*, 24 de mayo de 2020.
- Dunlap, Alexander. 2019 ‘Agro sí, mina NO! ’the Tía Maria copper mine, state terrorism and social war by every means in the Tambo Valley, Peru”. *Political Geography*, Vol. 71, May 2019 <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2019.02.001>
- Dunning, T., 2008. *Crude democracy: Natural resource wealth and political regimenes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2009. “Natural resources and democracy in Latina América. Background”. Paper prepared for Latin America and Caribbean Regional Flagship Report on *Commodities* (Office of the Regional Chief Economist, IBRD), September.
- El Comercio. 2012. “Regalías con poco brillo”. *Día_1, El Comercio*, 16 de julio de 2012. <https://www.ipe.org.pe/portal/regalias-con-poco-brillo/>
- . 2018. “Cuestión de aprendizaje: Perfil de la primera dama Maribel Diaz”. *El Comercio*, 24 de marzo de 2018 <https://elcomercio.pe/politica/cuestion-aprendizaje-perfil-primera-dama-maribel-diaz-noticia-506902>
- . 2019. “Anglo American: Quellaveco producirá cobre por 100 años”. *El Comercio*, 15 de junio de 2019. <https://elcomercio.pe/economia/peru/quellaveco-producira-cobre-por-100-anos-afirma-anglo-american-noticia/>

- Expreso. 2019. “Vitocho: Vizcarra es un presidente totalmente ausente”. *Expreso*, 7 de julio de 2019. <https://www.expreso.com.pe/politica/vitocho-vizcarra-es-un-presidente-totalmente-ausente/>
- Flores Galindo, Alberto. 1972. *Los mineros de Cerro de Pasco*. Lima: Fundación Andina.
- Fogel, Robert. 2001. “The Impact of Nutrition on Economic Growth”. Lecture prepared for the International Health Economics Association, July. England: University of York.
- . 1994. “El crecimiento económico, la teoría de la población y la fisiología: La influencia de los procesos a largo plazo en la elaboración de la política económica”. *Nuevos enfoques en la historia económica de España y América Latina* Vol 12, Issue 3, December 1994 , pp. 719-762. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0212610900004808>
- Fukuyama, Francis. 2013. “What is governance?”. *Governance* Vol. 26, Issue 3, pp. 347–368, July, Stanford University.
- Furtado, Celso. 1976. *La economía latinoamericana: Formación histórica y problemas contemporáneos*. México: Siglo XXI.
- Gelb, Alan. 1988. “Oil windfall: blessing or curse?” The World Bank - Oxford University Press.
- Gil, Vladimir. 2009. *Aterrizaje minero: Cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo*. Lima: IEP.
- Glave, Luis. 2009. “Propiedad de la tierra, agricultura y comercio, 1500-1700”. *Economía del periodo colonial temprano: Compendio de historia económica del Perú II*, Carlos Contreras ed., 313-446, Lima: BCRP - IEP.
- Grupo Propuesta Ciudadana, 1 diciembre 2018. No hay excusa para reducir el óbolo minero. <https://propuestaciudadana.org.pe/editorial/no-hay-excusa-para-reducir-el-obolo-minero/>
- Guajardo, Juan. 2012. “Mineral wealth, development in Chile”. *Mineral rents and the financing of social policy: opportunities and challenges*, 3-25, Basingtoke, Macmillan-UNRISD.
- Gylfason, Thorvaldur. 2001. “Natural resources, education, and economic development”. *European Economic Review*. N°45, 847-859

- Gudynas, Eduardo. 2012. "Estado compensador y nuevos extractivismos: Las ambivalencias del progresismo latinoamericano". *Nueva Sociedad*, N° 237, enero-febrero.
- Haber, S., y Menaldo M., 2011. "Do natural resources fuel authoritarianism? A reappraisal of the resource curse". *American Political Science Review*, Vol. 105, 1-26, February.
- Haq, M.U. 1995. *Reflections on Human Development*. New York: Oxford University Press.
- Heckman, Jekcman. 2004. "Invest in the very young". *Encyclopedia on Early Childhood Development*, Tremblay R., Barr R., Peters R., eds. Montreal: Centre of Excellence for Early Childhood Development.
- Hilmawam, Rian y Amalia, Siti. 2020. "Coal and mineral and its impact on human development index: An empirical study in south and east Kalimantan región, Indonesia". *International Journal of Energy Economics and Policy*, N°10(1), 488-494.
- Hirschman, Albert. 1970. *The strategy of economic development*. Yale University Press.
- Hodgson, G. 2011. "¿Qué son las instituciones?" *CS Estudios sobre Latinoamérica y El Caribe con perspectiva global*, No. 8, 17 - 53, julio – diciembre
- Hujo, Katja, 2012a. *Mineral rents and the financing of social policy: opportunities and challenges*. Basingtoke, Macmillan-UNRISD.
- . 2012b. "Introduction and overview: Blessing or curse? Financing social policies in mineral-rich countries". *Mineral rents and the financing of social policy: opportunities and challenges*, 3-25, Basingtoke, Macmillan-UNRISD.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Humphreys, Macartan; Sachs, Jeffrey; Stiglitz, Joseph. 2007. *Escaping the resource curse*. New York: Columbia University Press.
- Infogob (s.f.) "Observatorio para la gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones". <https://infogob.jne.gob.pe>
- INEI. 2008. *Perfil sociodemográfico del departamento de Moquegua*. Lima INEI.
- . 2010. *Moquegua: Compendio estadístico*. 2010. Lima, INEI.

- . 2013a. *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2012: Informe técnico*. Lima, INEI.
 - . 2013b. *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar –ENDES 2012*. Lima, INEI.
 - . 2013c. *Seguimiento a los Factores que Influyen en los Logros de Aprendizaje 2011*. Lima, INEI.
 - . 2017. *Perú: Evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamento, 2007-2016*. Lima, INEI.
 - . 2018. “Estadísticas de seguridad ciudadana”. Junio-Diciembre 2017. Informe Técnico N° 1, Enero 2018
http://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-n01_estadisticas-seguridad-ciudadana-jul-dic2017.pdf
- Jensen, N., y Wantchekon L., 2004. “Resource wealth and political regimens in Africa. Comparative.” *Political Studies*, Vol. 37, N° 7, pp. 816-841, September.
- JNE. 2015. *Elecciones Parlamentarias en Perú (1931 – 2011)*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Jones-Luong, P., y Weinthal, E. 2010. *Oil is not a curse: Ownership structure and institutions in soviet successor states*. New York: Cambridge University Press.
- Kaufmann, Daniel; Kray, Aart; y Mastruzzi, Massimo. 2010. “The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues”. *Policy Research Working Paper* 5430, The World Bank, Development Research Group.
- Kuon, Luis (s.f.) *Retazos de la historia de Moquegua*.
<http://www.luiskuoncabello.com/retazos-de-moquegua.html>
- Kuramoto, Juana y Manuel Glave. 2014. “La economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar 1930 – 1980”. *Compendio de historia económica del Perú V*, Carlos Contreras ed., 105-158, Lima: BCRP – IEP.
- Kuznetz, Simon. 1941. “Statistics and Economic History”, *Journal of Economic History*, mayo, 1(1), pp. 26-41.
- Lacoste, P. 2004. “La vid y el vino en América del Sur: el desplazamiento de los polos vitivinícolas (siglos XVI al XX)”. *Revista Universum* N°19 Vol.2, 62 – 93

- Lagos, Gustavo; y Blanco, Edgar. 2010. "Mining and development in the region of Antofagasta". *Resources Policy*, N°35, 265-275.
- Lardé, J; Chaparro, E y Parra, C. 2008. "El aporte del sector minero al desarrollo humano en Chile: El caso de la región Antofagasta". *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*. Santiago de Chile: CEPAL.
- La República, 2006. "Comitiva de Ilo hoy en la Presidencia del Consejo de Ministros". *La República*, 26 de septiembre.
- . 2017. Moquegua: Autoridades embargas bienes de extinto exalcalde Alberto Coayla" 20 *La República*, septiembre de 2017 <https://larepublica.pe/sociedad/1100896-fiscalia-embargara-bienes-de-extinto-exalcalde-coayla/>
- Larrea, Carlos. 2005. *Hacia una historia ecológica del Ecuador: Propuestas para el debate*. Quito: Corporación Editorial Nacional.
- . 2006. "Desnutrición, etnicidad y pobreza en el Ecuador y el área Andina". *Foro sobre la democracia, el bienestar y el crecimiento económico*, Barrera, A., et al (eds) Quito, UNICEF-FLACSO.
- Lebowitz, Michael. 2010. *The socialist alternative: Real Human Development*. New York:Monthly Review Press.
- Leguía, Augusto. (s.f). "Mensaje del presidente Augusto Bernardino Leguía Salcedo, al Congreso Nacional", el 12 de octubre de 1929, al concluir su periodo de gobierno. <http://www4.congreso.gob.pe/museo/mensajes/Mensaje-1929-1.pdf>
- León, Rafaella. 2019. *Vizcarra: Retrato de un poder en construcción*. Lima: Debate – Penguin Random House.
- Levitsky, Steven, & María Murillo. 2012. "Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina". *Politai*, 3(5), 17-44. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14124>
- Levitsky, Steven y Zavaleta Mauricio. (2018). "¿Por qué no se construyen partidos en el Perú?" *Historia de las elecciones en el Perú*. Aljovín, Cristobal y López Sinesio ed. Lima: JNE – IEP.

- Levitsky, Steven y Way, Lucan “Elecciones sin democracia: El surgimiento del autoritarismo competitivo.” *Estudios Políticos* No. 24. Medellín, enero-junio 2004
Estudios Políticos No. 24. Medellín, enero-junio 2004 159-176
- Li, Fabiana. 2017. *Desenterrando el conflicto: Empresas mineras, activistas y expertos en el Perú*. Lima: IEP.
- Lingán, Jeannet. 2008. “El caso de Cajamarca”. *Defendiendo derechos y promoviendo cambios: El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Lima: Oxfam, IEP.
- Loayza, N., & Rigolini, J. (2016). “The Local Impact of Mining on Poverty and Inequality: Evidence from the Commodity Boom in Peru”. *World Development*, 84, 219–234
- Lovón, Marco, Camarena, Hendrik, & Palomino, María. (2020). “Martín Vizcarra Cornejo en el poder: los presuntos actos de corrupción en su contra y su lucha contra la corrupción”. *Apuntes Universitarios*, 10 (4), 252-280.
<https://doi.org/10.17162/au.v10i4.513>
- Majerowicz, Stephanie and Montero, Ricardo. 2018. “Can Teaching be Taught? Experimental Evidence from a Teacher Coaching Program in Peru”. *Job Market Paper*, November 15, 2018.
<https://scholar.harvard.edu/files/smajerowicz/files/coaching.pdf>
- Maldonado, Stalisnao. 2014. “The Political Effects of Resource Booms: Political Outcomes, Clientelism and Public Goods Provision in Peru”. Unpublished Manuscript, University of California, Berkeley.
- Mariátegui, José Carlos. (2007). *Siete ensayos de la realidad peruana*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Martínez-Alier, J. (2011). *El ecologismo de los pobres: Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Icaria.
- McDonnell, Emma 2015. “The co-constitution of neoliberalism, extractive industries, and indigeneity: Anti-mining protests in Puno, Peru”. *The Extractive Industries and Society*. Volume 2, Issue 1, January 2015, Pages 112-123.
<https://doi.org/10.1016/j.exis.2014.10.002>

- Mehlum, H., Moene, K., y Torvik R. 2012. "Mineral rents and social development in Norway". *Mineral rents and the financing of social policy: opportunities and challenges*, (ed.) Katja Hujo. Basingtoke, Macmillan-UNRISD.
- Mehlum, H., Moene, K., y Torvik R. 2006. "Institutions and natural resources". *The Economic Journal*, Volume 116, Issue 508, January 2006, Pages 1–20, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2006.01045.x>
- Meléndez, Carlos, 2012. "El 'Moqueguazo '(La Costa): los vínculos no se tocan". *La soledad de la política: Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Lima, Mitin.
- Milligan, Kevin; Moretti, Enrico; y Oreopoulos, Philip 2003. "Does education improve citizenship? Evidence from the U.S. and the U.K." NBER Working Paper No. 9584 March <http://www.nber.org/papers/w9584>
- MINEDU. S/Fa. "Sistema de Consulta de Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes ECE". Ministerio de Educación de Perú http://sistemas02.minedu.gob.pe/consulta_ece/publico/index.php. (recuperado Marzo 2014)
- . S/Fb. "Estadística de la Calidad Educativa" Ministerio de Educación de Perú , ESCALE. <http://escale.minedu.gob.pe/tendencias> (recuperado Marzo 2014)
- MINEM. 2013. "Boletín Estadístico de Minería N° 01-2013". Lima: Ministerio de Energía y Minas.
- Montoya, Asunta. 2012. *Elecciones peruanas 2006: Ollanta Humala, ¿comandante de los excluidos?* Madrid: Editorial Académica Española.
- Moran, Robert. 2002. "Quellaveco: ¿Agua libre de costo para la minería en el desierto más seco del Perú?" <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd27/quellaveco.pdf>
- North, Douglass (1993). *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid, Alianza.
- . (1994). "El desempeño económico a lo largo del tiempo". *El Trimestre Económico*. Vol. 61, No. 244(4), Octubre-Diciembre, pp. 567-583
- . 2000. "La evolución histórica de las formas de gobierno". *Revista de economía institucional*. N° 2, p. 134-148, primer semestre.

- North, Douglass, Wallis, John, and Weingast, Barry (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge University Press.
- Ocampo, José Antonio. 2001. *Presentación. Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Buitelaar, Rudolf ed. Bogotá: Alfaomega
- Orihuela, José Carlos, y Thorp, Rosemary. 2013. “La economía política del manejo de las industrias extractivas en Bolivia, Ecuador y Perú”. Anthony Bebbington ed. *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima, IEP-CEPES-GPC.
- Ostrom, Elinor. 2000. *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México, UNAM-CRIM-FCE.
- OECD (1995). *Governance in Transition, Public Management Reforms in OECD Countries*. París, OECD.
- Parodi, Carlos. 2006. *Perú 1960 – 2000 Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Pardo, María del Carmen. 2003. *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México.
- Pegg, Scott 2012. “Has Botswana beaten the resource curse?”. *Mineral rents and the financing of social policy: opportunities and challenges*, 3-25, Basingtoke, Macmillan-UNRISD.
- Perú21. 2014. “Expresidente regional de Moquegua: Lo que robé lo compartí” *Perú21*, 30 de abril de 2014.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in time: history, institutions and social analysis*. Princeton University Press.
- PNUD. 1990. *Definición y medición del desarrollo humano. Desarrollo Humano: Informe 1990*. Bogotá: PNUD.
- . 2006. *Informe de Desarrollo Humano Perú 2006. Hacia una descentralización ciudadanía*. Lima: PNUD.
- . 2009a. *Informe de Desarrollo Humano Perú 2007: Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Lima: PNUD.

- . 2009b. *Informe de Desarrollo Humano Perú 2007: Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Parte II una visión desde las cuencas*. Lima: PNUD.
- . 2013. *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible*. Lima: PNUD.
- Ponce de León, Zoila y García, Luis. 2019. “Perú 2018: La precariedad política en tiempos de Lava Jato”. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 39, N° 2, 341-365.
<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2019000200341>
- Popper, Karl. 1963. “Science and falsifications”. *Conjectures and Refutations*, London: Routledge and Keagan Paul, 33-39; from Theodore Schick, ed., *Readings in the Philosophy of Science*, Mountain View, CA: Mayfield Publishing Company, 2000, 9-13.
- Portocarrero, Felipe; Cynthia Sanborn; Osvaldo Molina; y Loveday, J. 2010. “De la protesta a la propuesta: La Asociación Civil Labor”. *Moviendo montañas: empresas, comunidad y ONG en las industrias extractivas*. (eds.) Portocarrero, F., Sanbord., y Camacho, L. Lima: Universidad del Pacífico.
- Pratt, Bryan. 2013. “El proyecto del gas de Camisea: Los movimientos sociales indígenas y las ONG internacionales en la Amazonía peruana”. Anthony Bebbington ed. *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*, 279-300. Lima: IEP-CEPES-GPC.
- Prebisch, Raúl. 2012[1948]. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago: CEPAL.
- Prensa Regional. 2018. “Alberto Coayla Vilca en serios problemas judiciales, fiscal pide 5 años de cárcel para ex alcalde”. *Prensa Regional* 21 de septiembre de 2018.
<https://www.prensaregional.pe/uncategorized/alberto-cuayla-vilca-en-serios-problemas-judiciales-fiscal-pide-5-anos-de-carcel-para-ex-alcalde/>
- . 2018. “Corte Suprema absuelve a ex alcalde Jaime Valencia y ex funcionarios del municipio de Ilo”. *Prensa Regional*, 5 de octubre de 2018.
<https://www.prensaregional.pe/region-moquegua/ilo-provincia/ilo-ilo/corte-suprema-absuelve-a-ex-alcalde-jaime-valencia-y-ex-funcionarios-del-municipio-de-ilo/>

- . 2018. “Continúa juicio contra Jaime Rodríguez por el sonado caso del PARR”. *Prensa Regional*, 19 de julio de 2018.
- Quijano, Anibal. 2007. José Carlos Mariátegui: Reencuentro y Debate. *7 ensayos de la realidad peruana*, J. C. Mariátegui, Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Quiñón, Aaron. 2017. “¿El pasado importa? Legados institucionales, sociedad civil y burocracia local para la gestión de conflictos socioambientales en Moquegua (2000-2016).” *Debates en Sociología*, N° 45, 85-112.
<https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.201702.004>
- Quiroz, Alfonso. 2018. *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: IEP- IDL.
- Ramírez, G. 2004. “Relaciones interétnicas y economía agraria: La carumización del valle de Moquegua”. *Al sur del margen: Avatares y límites de una región postergada Moquegua (Perú)*, (ed.) Teresa Cañedo-Arguelles. Madrid: CSIC-IEP.
- Rendón, Silvio. (2019). “Capturing correctly: A reanalysis of the indirect capture–recapture methods in the Peruvian Truth and Reconciliation Commission”. *Research and Politics* <https://doi.org/10.1177/2053168018820375>
- Reyna, Eduard. 2017. “*Conflicto socioambiental de Cañaris: percepción de los actores sociales involucrados, distrito de Cañaris 2012*”. Tesis licenciatura en Sociología. Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo.
- Revenue Watch. (2013). *Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales*. Nueva York: Revenue Watch Institute.
- Revesz, Bruno. 2013. “Descentralización, la reforma inconclusa: una mirada retrospectiva”. *Miradas Cruzadas: políticas públicas y desarrollo regional en el Perú*. Revés ed. Lima: CIPCA-IEP.
- Rey, Rafael. 2003. “Dictamen [en minoría] sobre Minero Perú SA y Refinería de Ilo, Lima” Comisión investigadora de los casos de corrupción cometidos entre 1990-2000 del Congreso de la República.
http://www.congreso.gob.pe/historico/ciccor/infomin/min_minero.pdf (recuperado Febrero 2014).
- Rey-Coaquis, Solene. 2020. “Territorial experience and the making of global norms: How the Quellaveco dialogue roundtable changed the game of mining regulation in

- Peru". *The Extractive Industries and Society*, May.
<https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.05.002>
- Rice, Prudence. 2010. "La industria vitivinícola colonial de Moquegua". En *Estudios Avanzados*, N° 14, pp. 29-62, Santiago de Chile.
- Rivero, Enrique. 1965. "Discurso del Presidente de la Cámara de Diputados"
http://www.congreso.gob.pe/Docs/participacion/museo/congreso/files/files/enrique_rivero.pdf
- Robinson, J., Torvik, R., y Verdier, T. 2006. "Political foundations of the resource curse". *Journal of Development Economics*. N° 79, 447 – 468
- Sánchez, Anibal. (2016). "Migraciones internas en el Perú". *Economía, sociedad y estadística*, N° 1, octubre, 13-18.
- Rodriguez, Daniel. 1990. "Case Study: Cuajone, Peru". *Surface Minig*. Bruce Kennedy ed. Colorado: Society for Mining, Metallurgy and Exporation.
- Ross, Catherine. 2008. "El caso del proyecto Camisea: Logros y limitaciones de una coalición ciudadana naciente". *Defendiendo derechos y promoviendo cambios: El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Scurrah, ed. Lima: Oxfam: IEP
- Salas, Guillermo. 2008. *Dinámica social y minería: Familias pastoras de puna y la presencia del proyecto Antamina (1997-2002)*. Lima: IEP.
- Sachs, Jeffrey y Warner, Andrew. 1995. "Natural resource abundance and economic growth". *NBER Working Papers* 5398, National Bureau of Economic Research, Inc.
- . 2001. *Natural Resources and Economic Development: The curse of natural resources*. *European Economic Review*, 45, 827-838.
- Schuldt, Jurgen. 2013. "Futurología de la economía política peruana". *Cuando despertemos en el 2062: visiones del Perú en 50 años.*, Seminario, Sanborn y Alva, eds, p.73. Lima: Universidad del Pacífico.
- Scurrah, Martin. 2008. *Defendiendo derechos y promoviendo cambios: El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Lima: Oxfam, IEP
- Scurrah, Martin; Lingán, Jeannet; Pizarro, Rosa. 2008. "El caso de Cajamarca". *Defendiendo derechos y promoviendo cambios: El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Lima: Oxfam, IEP

- Serna, José María. (2010). *Globalización y gobernanza: Las transformaciones del estado y sus implicancias para el derecho público*. México, UNAM.
- Seminario, Bruno y Alva Nikolai. 2013. "El PBI, tres siglos pasados y media centuria venidera". *Cuando despertemos en el 2062: Visiones del Perú en 50 años*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Shack, Nelson. 2005. "La Programación Participativa del Presupuesto en el Perú: Primeras lecciones de un proceso de concertación". *Revista CLAD Reforma y Democracia* 32, (Junio).
- Slater, David. 1991. "Regionalización en época de crisis social: Perú 1985-1990". *Revista EURE* (Vol. XVII, No 51), pp. 33-41, Santiago
- Sulmont, Denis. 1980. *Historia del movimiento obrero minero metalúrgico*
https://www.academia.edu/13927119/Historia_del_movimiento_obrero_minero?auto=download
- Southern, (S/F). "Historia"
<http://www.southernperu.com/ESP/acerca/Pages/PGHistoria.aspx> (recuperado Julio 2014)
- Stiglitz, Joseph. 2003. "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina". *Revista de la CEPAL*, N°80, Agosto.
- . 2007. "What is the rol of the state?" *Escaping the resource curse*. Humphreys, Macartan; Sachs, Jeffrey; Stiglitz, Joseph (eds). 2007. New York: Columbia University Press.
- . 2012. "From resource curse to blessing", en *Project Syndicate*, August.
<http://www.project-syndicate.org/commentary/from-resource-curse-to-blessing-by-joseph-e--stiglitz>
- Svampa, Maristella. 2013. "Consenso de los *commodities* y lenguaje de valoración en América Latina". *Nueva Sociedad*. N° 224, Marzo-abril.
- Thelen, Kathleen (2004). "The political economy of skills in comparative-historical perspective". *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Thorp, Rosmery, y Bertram, Geoffrey. 1978. *Peru 1890-1977: Growth and policy in an open economy*. New York: Columbia University Press.

- Thorp, Rosemary. 1998. *Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Nueva York: BID-UE.
- . 2012. “The challenges of mining-bases development in Peru”. *The developmental challenges of mining and oil: Lessons from Africa and Latin America*, (eds.) Thorp, R., Battistelli, S., Guichaoua, Y., Orihuela J., and Paredes, y M. 110-125. Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Ticci, Elisa and Escobal, Javier (2015). “Extractive industries and local development in the Peruvian Highlands”. *Environment and Development Economics*, 20, p. 101-126 doi:10.1017/S1355770X13000685
- UNDP. 2019. “Nota informativa para los países acerca del Informe de Desarrollo Humano 2019: Perú.” *Informe de Desarrollo Humano 2019. Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/es/PER.pdf
- UNDP. 2020. *Human Development Report 2020. The next frontier: Human development and the Anthropocene*. New York: UNDP.
- Vargas, Carlos. 1998. Desarrollo local y participación política en Ilo: nuevas formas de articulación y representación social y política. *Documento de Trabajo, 95. Serie Sociología y Política, 15*. Lima: IEP.
- Varillas, Alberto y Patricia Mostajo. 1990. *La Situación Poblacional Peruana: Balance y Perspectivas*. Lima: INANDEP.
- Vásquez, Enrique y Gatty, Andrés. 2013. “La casi indomable pobreza multidimensional”. *Cuando despertemos el 2062: visiones del Perú en 50 años*, Seminario, Sanborn y Alva eds. Lima: Universidad del Pacífico.
- Werner, Alejandro. 2018. “América Latina y el Caribe en 2018: Recuperación económica en ciernes”. En *Diálogo a Fondo*, 25 de enero, <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=8634>
- Weinberger, Karen. 2013. “Las empresas que necesitamos”. *Cuando despertemos el 2062: visiones del Perú en 50 años*, Seminario, Sanborn y Alva eds. Lima: Universidad del Pacífico.
- World Bank. 2018. *Learning to realize education’s promise. World development report 2018*. Washington: World Bank Group.

- Yamada, Gustavo, y Juan Castro. 2010. “Educación superior e ingresos laborales: Estimaciones paramétricas y no paramétricas de la rentabilidad por niveles y carreras en el Perú”. Documento de Discusión del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima: UP.
- . 2013. “La educación que queremos”. *Cuando despertemos el 2062: visiones del Perú en 50 años*, Seminario, Sanborn y Alva, eds. Lima: Universidad del Pacífico.
- Wallerstein, Immanuel. (2011). El debate en torno a la economía política de: el moderno Sistema-Mundial (Fundamentos y Debate). *Mundo Siglo XXI*, 6(24): 5-12.
- Zapata, Antonio. 2018. *La caída de Velasco: Lucha política y crisis del régimen*. Lima: Penguin Random House Grupo Editorial.

Entrevistas

- Entrevista 1. Agosto 2014. Nilton Quiñones, magister en economía y consultor en temas de desarrollo con experiencia de trabajo en Moquegua.
- Entrevista 2. Agosto 2014. Doris Balvín, especialista en tema de desarrollo con experiencia de trabajo en Moquegua.
- Entrevista 3. Agosto 2014. Representante de una ONG que trabaja temas educativos y de desarrollo en Moquegua.
- Entrevista 4. Agosto 2014. Funcionaria de la Dirección Regional de Educación del Gobierno Regional de Moquegua.
- Entrevista 5. Agosto 2014. Cristala Constantinides, política local y Gobernadora de la Región Moquegua 2002-2006. Además antes fue Alcaldesa de Mariscal Nieto y diputada por Moquegua.
- Entrevista 6. Agosto 2014. Martin Scurrah, investigador social con múltiples publicaciones sobre desarrollo e industrias extractiva. El director de Oxfam – Sede Perú.
- Entrevista 7. Agosto 2014. Trabajadora de Asociación Labor en Moquegua.
- Entrevista 8. Agosto 2014. Dirigente local-vecinal de la ciudad de Ilo, con participación en el Presupuesto Participativo del Municipio.

Entrevista 9. Agosto 2014. Zenón Cuevas, político local y Gobernador Regional de Moquegua 2018-2022.