

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**Trayectorias regionales y recursos naturales: El caso del gobierno regional de Moquegua (2002-2018)**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

**AUTOR:**

Aarón Villazar Quiñón Cárdenas

**ASESOR:**

Eduardo Hernando Dargent Bocanegra

2018

## RESUMEN

En el Perú se han identificados ciertos síntomas señalados por la literatura en economía política bajo la teoría de la “maldición de los recursos naturales, siendo caracterizado por ser un Estado dependiente de las rentas de recursos naturales, presentar un sistema político-institucional débil, donde persiste la desigualdad económica y social y una pobre diversificación productiva. En este marco, un balance general del impacto de los recursos a nivel subnacional muestra fuertes contraste donde, por un lado, encontramos regiones con una persistencia de la desigualdad y la conflictividad social, numerosos casos de corrupción y reducida eficiencia en el gasto público, mientras que otras regiones tienen resultados positivos en la gestión de rentas extractivas

¿Por qué bajo algunos contextos las rentas extractivas no han conducido a resultados negativos a nivel subnacional y en qué condiciones sí ha sido provechoso? La presente investigación centra su atención en el gobierno regional de Moquegua (2002-2018), región con altos ingresos por minería pero que, a diferencia de otras regiones mineras, ha mostrado un desempeño positivo en términos sociales, económicos y políticos, siendo la segunda región con mayor desarrollo humano y prestación de servicios públicos, además de ser considerada como una de las regiones más competitivas en el Perú.

Considerando la importancia del contexto al momento de la llegada de los recursos, el argumento central propone que los antecedentes institucionales y una activa participación de la sociedad civil son factores claves no solo para constreñir una trayectoria negativa, sino para trazar un aprovechamiento positivo

de los recursos. Además, la intensidad de los factores identificados es fundamental para entender la variación al interior de la región. Finalmente, estos factores nos ayudarán a comprender la trayectoria de otras regiones considerando el contexto.

Palabras clave: recursos naturales, descentralización, sociedad civil, antecedentes institucionales, trayectorias regionales.



## ÍNDICE

Resumen .....	
Introducción .....	I
Capítulo 1: ¿Bajo qué condiciones los recursos naturales son beneficiosos o no? .....	1
1.1 El impacto de los recursos naturales en el Perú a nivel subnacional	
5	
Capítulo 2: El rol de la actividad minera en el gobierno regional de Moquegua (2002-2016).....	11
1.1 La actividad minera en el departamento de Moquegua .....	14
1.2 Transferencias e ingresos por minería .....	16
1.3 Presupuesto y gasto público .....	19
1.4 Gestión de conflictos sociales .....	24
Capítulo 3: Condiciones institucionales previas al boom: actores locales y gobiernos municipales en Moquegua (1980-2001) .....	29
Provincia de Ilo .....	30
Provincia de Mariscal Nieto.....	35
A nivel regional .....	38
Capítulo 4: Desafiando la maldición de recursos naturales: Gobierno regional de Moquegua (2002-2017).....	41
Provincia de Ilo .....	42

Provincia de Mariscal Nieto.....	47
Gobierno Regional de Moquegua .....	48
Conclusiones.....	60
Bibliografía.....	66
Anexo 1: Lista de entrevistados.....	



## INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha discutido largamente sobre los efectos perversos que se generan en los Estados dependientes de los ingresos y rentas generadas de industrias extractivas bajo la teoría de la “maldición de los recursos naturales”. Estados rentistas, autoritarismos, crisis e inestabilidad económica, altos niveles de corrupción y conflictividad social suelen ser las consecuencias negativas en países con alta dependencia de las rentas extractivas (Ross, 2012). Sin embargo, una nueva serie de estudios han complejizado esta propuesta, señalando que no necesariamente estos Estados trazan trayectorias negativas, sino que pueden mostrar resultados positivos en la gestión de rentas extractivas. Este sería el caso de Chile, Noruega y Australia, países con un buen desempeño en construcción de capacidad estatal y provisión de servicios básicos. Por tanto, la trayectoria de éxito o fracaso de cada Estado es condicional y dependerá del contexto y las características de cada caso, siendo posible que la llegada y el incremento de los recursos y rentas extractivas pueden ser provechosos para el Estado (Kurtz, 2013).

En el marco de esta discusión teórica, el caso peruano ha mostrado síntomas de la llamada “maldición”, principalmente en la gestión de las rentas extractivas, corrupción y explosión de conflictividad social (Dargent, 2013; Arellano Yanguas, 2011; Salas, 2010). A la luz de esta situación, resulta atractivo estudiar los impactos de las industrias extractivas en el caso peruano a nivel subnacional dado que el reciente boom de los *commodities* se desarrolló en el marco del proceso de descentralización y la creación de los gobiernos regionales

en 2002. Un balance general del impacto de los recursos muestra fuertes contraste donde, por un lado, encontramos regiones con una persistencia de la desigualdad y la conflictividad social, numerosos casos de corrupción y reducida eficiencia en el gasto público, mientras que otras regiones tienen resultados positivos en la gestión de rentas extractivas (Barrantes, Cuenca, & Morel, 2012). Ello evidencia que los recursos pueden traer beneficios así como una serie de retos y problemas para el Estado dependiendo de las condiciones en las cuales llega el recurso.

¿Por qué bajo algunos contextos las rentas extractivas no han conducido a resultados negativos a nivel subnacional y en qué condiciones sí ha sido provechoso? La presente investigación centra su atención en el gobierno regional de Moquegua (2002-2018), región con altos ingresos por minería pero que, a diferencia de otras regiones mineras, ha mostrado un desempeño positivo en términos sociales, económicos y políticos, siendo la segunda región con mayor desarrollo humano y prestación de servicios públicos, además de ser considerada como una de las regiones más competitivas en el Perú.

Considerando la importancia del contexto al momento de la llegada de los recursos, se argumenta que los antecedentes institucionales previos al boom de recursos y una participación activa de la sociedad civil son factores claves para entender la variación en la trayectoria de los futuros gobiernos regionales. La formación de coaliciones y los legados institucionales previos construidos anteriormente en contextos de baja presión permitirá constreñir trayectorias positivas en contextos de mayor presión como el boom de recursos y la



descentralización. El argumento propuesto no solo permitirá explicar las diferencias entre otras regiones y Moquegua, sino que también la intensidad de los factores identificados permitirá entender trayectorias con mejor desempeño que otras al interior de la propia región en sus tres provincias (Ilo, Mariscal Nieto y Sánchez Cerro).

De esta manera, bajo una metodología cualitativa, se realiza un estudio de caso a profundidad del gobierno regional de Moquegua y los gobiernos provinciales de Ilo y Mariscal Nieto (2002-2018). Para ello, mediante la revisión y sistematización de documentos de gestión de los gobiernos locales y 24 entrevistas semiestructuradas en profundidad a funcionarios de los gobiernos locales y del gobierno regional de Moquegua, miembros de la sociedad civil y expertos; se reconstruyó el proceso y la trayectoria previa de los gobiernos locales para luego identificar las condiciones y el contexto en el cual llegarán los recursos y los mecanismos para constreñir una trayectoria negativa.<sup>1</sup>

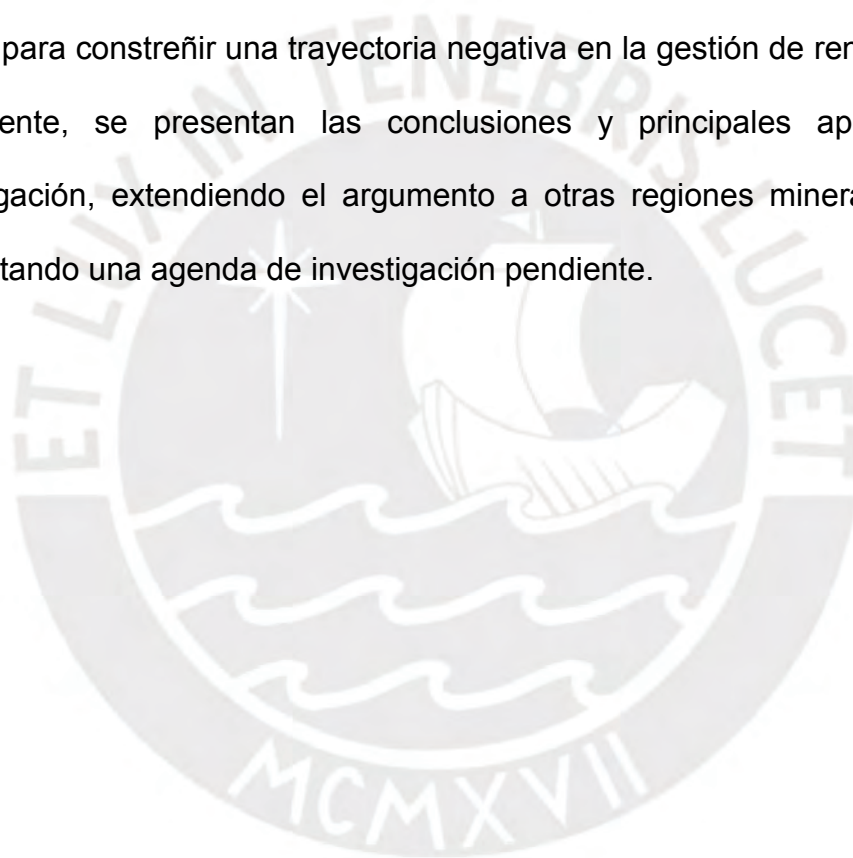
El documento se estructura de la siguiente manera: El primer capítulo discute la literatura de la maldición de los recursos naturales, enfatizando que las trayectorias de los Estados dependientes de industrias extractivas son condicionales al contexto en el cual llegan los recursos. El segundo capítulo caracteriza el departamento de Moquegua, evidenciando el rol de la minería para la economía regional y los ingresos públicos para los gobiernos locales, demostrando que el uso de los recursos ha sido provechoso para la región

---

<sup>1</sup> Se realizó un trabajo de campo en las provincias de Ilo y Mariscal Nieto entre el 28 de enero y 08 de febrero de 2018. Por cuestiones de confidencialidad, no se mencionará los nombres directos de los entrevistados.



aunque con contrastes entre sus provincias. El tercer capítulo describe los antecedentes institucionales de la región durante la década de 1980, describiendo la relación entre la sociedad civil y el Estado así como la variación y diferencias entre las provincias de Moquegua. El cuarto capítulo evidencia las relaciones entre los gobiernos locales y sociedad civil, enfatizando el rol de los legados institucionales y la participación activa de la sociedad civil como factores claves para constreñir una trayectoria negativa en la gestión de rentas mineras. Finalmente, se presentan las conclusiones y principales aportes de la investigación, extendiendo el argumento a otras regiones mineras así como presentando una agenda de investigación pendiente.



## CAPÍTULO 1: ¿BAJO QUÉ CONDICIONES LOS RECURSOS

### NATURALES SON BENEFICIOSOS O NO?

En la literatura sobre economía política es común encontrar referencias a la teoría de la “maldición de los recursos naturales”. Esta señala que se generan una serie de consecuencias negativas en aspectos sociales, políticos y económicos en Estados altamente dependientes de rentas derivadas de recursos naturales (Karl, 1997; Isham, Woolcock, Pritchett, & Busby, 2005).

A partir de una evaluación de los Estados con altos ingresos por rentas de actividades extractivas, se ha teorizado que la presencia de riqueza cuyo origen se encuentra en la extracción de recursos naturales ha ocasionado un limitado crecimiento económico, profundiza las brechas de desigualdad social e incrementa la conflictividad social. En particular, esta literatura enfatiza que la abundancia de recursos brinda serios problemas para la democracia en los Estados dependientes de recursos naturales dado que con estos recursos se sostienen estados rentistas y autoritarios (Dunning, 2008), y fomentan guerras civiles al interior del territorio para el control del recurso (Ross, 2012; Kaldor, Karl, & Said, 2007). En esta misma línea, los recursos públicos son dirigidos a subsidios y oferta de bienes para la construcción de redes clientelistas y patronazgo para sostener a las élites en el poder a partir de los recursos obtenidos por las rentas extractivas

El resultado es un aparato estatal débil, funcional a las empresas extractivas y con una alta presencia de corrupción política. Inclusive, se genera una suerte de círculo vicioso dado que los altos ingresos por las actividades

vinculadas a la extracción de recursos naturales junto permea la calidad institucional, incrementando probabilidad de incidencia de actos de corrupción y comportamiento rentista de los políticos (Kolstad & Søreide, 2009; Pendergast, Clarke, & Van Kooten, 2011; Collier, 2010)<sup>2</sup>.

Entre los casos representativos de la “maldición” encontramos países como El Congo, Nigeria, Ecuador, Bolivia y Venezuela, mostrando un pobre desempeño en términos sociales, políticos y económicos a partir de su dependencia y uso de las rentas extractivas (Karl, 1997; Kaldor et al., 2007; Ross, 2012)<sup>3</sup>.

Si bien la literatura ha mostrado una serie de evidencia que confirmaría la existencia de esta “maldición”, estudios más recientes han discutido y complejizado el debate, mostrando que no necesariamente la abundancia de recursos extractivos tiene efectos negativos en el desarrollo de un Estado. De este modo, diversos autores cuestionan la determinación fatídica de la “maldición”, argumentando que esta es causada en circunstancias de debilidad institucional o políticas inadecuadas (Rosser, 2006; Thorp, Battistelli, Guichaoua, Orihuela, & Paredes, 2014). Es decir, el fracaso o éxito en la gestión de recursos es condicional al contexto institucional.

Kurtz (2013) enfatiza que el factor causal crítico influyen la trayectoria de fracaso o éxito en construcción de capacidad estatal no es la abundancia de recursos naturales, sino los factores que condicionan su uso, siendo posible un

---

<sup>2</sup> Para una revisión de literatura más reciente revisar Ross (2015).

<sup>3</sup> En Venezuela, más de la mitad de la población se encuentra en una clara situación de pobreza a pesar de ser uno de los estados con mayores reservas de petróleo. Asimismo, diferentes autores han caracterizado este país como un “autoritarismo competitivo”.

aprovechamiento positivo de los recursos (2013, págs. 23-28)<sup>4</sup>. Entre las condiciones positivas al momento de la llegada de los recursos se encuentran un rol activo de las élites políticas, una institucionalidad sólida previa al boom de recursos, considerando la secuencia en el tiempo del impacto del recurso (Collier & Hoeffler, 2005; Brooks & Kurtz, 2016). En particular, se ha destacado en la importancia de la calidad de las instituciones y el uso de políticas de diversificación productiva como factores claves para comprender las trayectorias de los Estados dependientes de rentas extractivas (Acemoglu, Johnson, & Robinson, 2005).

En este sentido, el estudio de casos de relativo éxito como Chile, Canadá, Estados Unidos, Australia, Malasia, Noruega, Indonesia y Botsuana, demuestran que el resultado en la trayectoria de la gestión de recursos es condicional y dependerá, en gran medida, del contexto en los cuales lleguen los recursos, siendo provechoso en contextos más favorables (Paredes, 2012; Orihuela, 2014; Battistelli & Guichaoua, 2014; Rosser, 2006). Por tanto, en el balance de esta literatura resulta importante evaluar no solo las estructuras económicas, sino la agencia, el relacionamiento y la formulación de pactos entre actores políticos y sociales clave, así como la implementación de políticas públicas, que puedan generar las condiciones para la superación de los efectos perversos asociados a las industrias extractivas.

A pesar de que los efectos políticos, económicos y sociales de la dependencia de las rentas por recursos naturales han sido ampliamente

---

<sup>4</sup> Traducción propia

estudiados en los Estados nacionales, sus impactos a nivel subnacional son menos conocidas. En respuesta a ello, nuevos estudios han revisado si la riqueza derivada de *commodities* genera efectos políticos, económicos y sociales perversos en los niveles inferiores del gobierno. Aunque el número de trabajos es aún pequeño, gran parte de ellos tienden a confirmar los efectos perversos de la “maldición” a nivel local. Principalmente se identifica una lógica rentista, clientelismo, autoritarismos subnacionales, persistencia de la pobreza y reducción de *accountability* (Bhavnani & Lupu, 2016; Cust & Poelhekke, 2015; Gervasoni, 2010; Goldberg, Wibbels, & Mvukiyeye, 2008). Sin embargo, estos estudios se han concentrado en analizar unidades subnacionales en países federales y prestando mayor atención a casos de fracaso, antes que analizar trayectorias positivas que complejicen la discusión (Díaz-Rioeca, 2016; Cust & Viale, 2016).

¿Bajo qué contextos los recursos naturales pueden ser beneficiosos o perjudiciales para el Estado a nivel subnacional? La presente investigación retoma la discusión teórica que enfatiza el rol de las condiciones institucionales previas y el contexto frente al impacto del boom de recursos. El argumento que se desarrollará a lo largo de esta investigación propone que los antecedentes institucionales previos al boom de recursos y una activa participación de la sociedad civil son los factores claves para entender la trayectoria del gobierno regional de Moquegua (2002-2018). La presencia de una institucionalidad previa en contextos de baja presión y una sociedad civil organizada permitirá constreñir trayectorias alternativas en contextos de mayor presión como el boom de recursos y la descentralización. Además, no solo será la presencia de los

factores ya señalados sino la intensidad de los mismos los que permitirán trazar mejores trayectorias en la gestión de rentas mineras y conflictividad social.

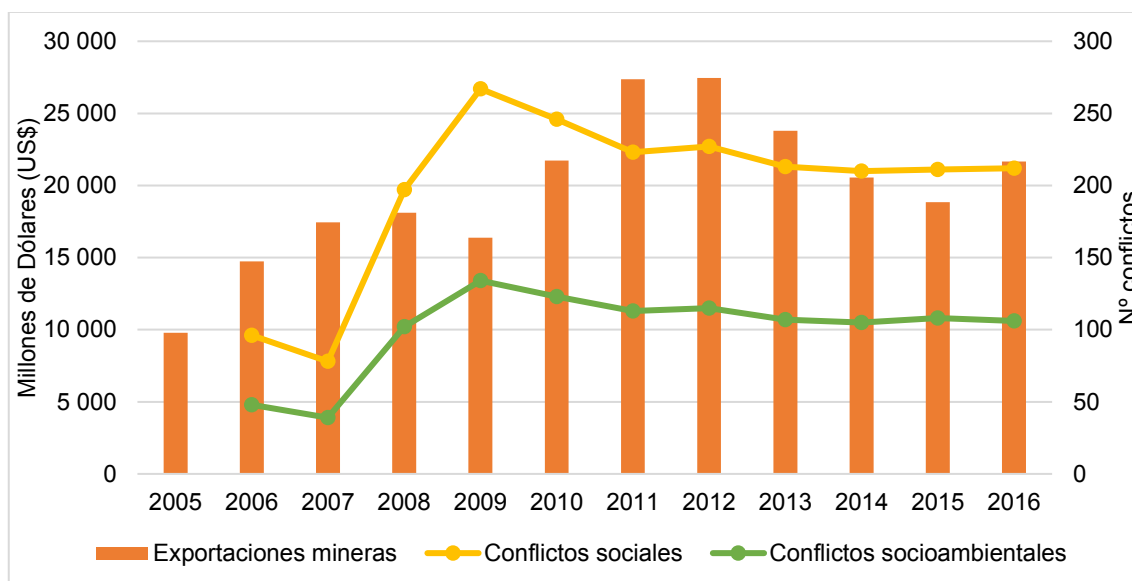
### 1.1 El impacto de los recursos naturales en el Perú a nivel subnacional

El Perú es un país que históricamente ha dependido de las rentas generadas por los recursos naturales, principalmente de la minería. En particular, el reciente boom de *commodities* ha tenido un fuerte impacto en el proceso de descentralización política en el Perú (Muñoz, Monsalve, Guibert, Guadalupe, & Torres, 2016; Dargent, Orihuela, Paredes, & Uife, 2017; Dargent, 2013; Muñoz & Dargent, 2016; Damonte & Glave, 2016). En una revisión de literatura sobre este tema, gran parte de las investigaciones evidencia los retos y problemas para el Estado peruano, tanto a nivel nacional y subnacional (Dargent, Feldmann, & Luna, 2017). Principalmente, la explosión de los conflictos socioambientales y en la formación de redes de corrupción así como en la ineficiencia del gasto público (Arellano Yanguas, 2011; Arce, 2014; Durand, 2016; Bebbington, 2012; Maldonado, 2011).

Por un lado, la conflictividad social en torno a la industria extractiva en el Perú ha sido ampliamente y en la literatura se presenta suficiente evidencia para mostrar las tensas relaciones entre la actividad minera y comunidades de su entorno, principalmente por la competencia por recursos naturales (tierras e ingresos económicos), contaminación ambiental e insatisfacción local por una mayor redistribución de rentas (Arce, 2014; Bebbington, 2012).



**Gráfico 1. Exportaciones mineras y conflictos sociales en el Perú (2005-2016)**



Fuente: Reportes mensuales Defensoría del Pueblo (2006-2016) – Ministerio de Energía y Minas (2005-2016)  
Elaboración propia

Por otro lado, el boom minero y las altas rentas por canon minero han inducido modificaciones en el comportamiento político de los funcionarios públicos de los gobiernos locales así como un desafío sustancial para el desarrollo político, social y económico en los gobiernos subnacionales. Muñoz (2010) identifica que los gobiernos locales con mayores recursos por transferencias no mejoran la provisión de bienes y servicios, sino que se limitan a ajustar el gasto a los recursos adicionales. En otras palabras, hay una mayor ejecución de gasto pero no se traduce en un incremento del bienestar social. Esta problemática se acentúa en los gobiernos subnacionales que perciben transferencias por canon: dado que tienen que gestionar un importante y no planificado incremento de recursos para inversión pública.

En esta misma línea, Ponce & McClintock (2014) reconocen que “una mejor capacidad de la burocracia subnacional puede amortiguar los efectos



sociales perversos de la maldición de los recursos a nivel local” (2014, pág. 118)<sup>5</sup>. Particularmente, enfatizan en la capacidad de respuesta de la burocracia local hacia las demandas de la sociedad civil, es decir, la capacidad de poder ejecutar las altas transferencias por canon minero en obras de inversión pública y en servicios, principalmente carreteras, hospitales y escuelas. Por tanto, la capacidad de la burocracia local es importante para entender, no solo la explosión de la conflictividad social, sino también la capacidad de gasto de los recursos mineros y el impacto que este podría tener en la provisión de servicios públicos.

Si bien las altas transferencias por canon minero han evidenciado las limitaciones de capacidad de gestión de rentas y conflictividad social, corrupción e ineficiencia en el gasto público en los gobiernos subnacionales<sup>6</sup>, solo se podría considerar un caso trágico al gobierno regional de Áncash durante la gestión de César Álvarez (2007-2014), donde los recursos han sido utilizados negativamente (Melgar, 2017; Arévalo & Sosa, 2016).<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Traducción propia

<sup>6</sup> Para una revisión más detallada de los impactos negativos en los gobiernos locales revisar (Bebbington, 2012)

<sup>7</sup> A partir de los altos ingresos por canon y regalías mineras, Álvarez articuló una red criminal desde el gobierno regional conformada por empresarios, policías, funcionarios públicos, grupos de organizaciones civiles, sicarios, entre otros, han dado pie a catalogar este régimen como un “autoritarismo competitivo subnacional” en el Perú (Cueva, Chávez, Encinas, & Ramírez, 2016)

**Figura 1. Impacto de recursos naturales a nivel subnacional en el Perú (2002-2017)<sup>8</sup>**



Elaboración propia

De esta manera, si bien por un lado en los gobiernos subnacionales se han presentado retos y desafíos que suponen las rentas de industrias extractivas, podemos encontrar regiones que han mostrado resultados positivos y de relativo éxito en la gestión de los recursos por minería, principalmente Arequipa, Tacna y Moquegua. Estas regiones perciben altos ingresos por minería y, al mismo tiempo, presentan un buen desempeño en indicadores sociales y económicos. Por tanto, se muestran fuertes contrastes en el impacto del boom de recursos a nivel subnacional, dando pie, por un lado, al surgimiento de autoritarismos y redes de corrupción, y por otro, a una gestión de las rentas con impactos positivos. Dentro de este grupo, destaca el departamento de Moquegua, región con una alta dependencia de los ingresos por minería y que muestra un gran desempeño social y económico, siendo la segunda región con mayor desarrollo humano y con una adecuada provisión de servicios públicos, siendo considerada, además, la región más competitiva del país.

<sup>8</sup> Para un balance del proceso de descentralización en el Perú, revisar (Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2015), para retadores del Estado

¿Cómo explicamos los contrastes en las trayectorias de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización y el boom de recursos naturales? La presente investigación discute elementos que no se han profundizado en la literatura sobre trayectorias regionales en la gestión de recursos y rentas a nivel subnacional: los antecedentes institucionales y la sociedad civil

A partir del estudio de caso de Moquegua, se propone que los antecedentes institucionales previos al boom de recursos y el rol activo de la sociedad civil han permitido, no solo constreñir una trayectoria negativa, sino trazar una experiencia positiva. Este antecedente ha fortalecido aspectos institucionales en la relación de la sociedad civil y gobiernos locales para la gestión de las rentas extractivas y conflictividad local. De esta manera, el contexto (legados institucionales y presión de la sociedad civil) en el cual llegarán los recursos será mucho más favorable que en otras regiones dependencia de los recursos. Asimismo, este mismo argumento se puede extender para explicar las diferencias entre las provincias al interior de la misma región. Por tanto, no solo es clave la presencia de estos antecedentes, sino que la intensidad del factor identificado será también importante para explicar variaciones.

La presente investigación no pretende idealizar a la región de Moquegua como un caso típico de éxito dado que también se han presentado tensiones entre la sociedad civil, conflictos socioambientales y casos de corrupción vinculados a la gestión de rentas mineras. Al contrario, se intentará demostrar que en Moquegua se encontró un mejor contexto en el cual llegarán los recursos,

construyendo una trayectoria negativa. Como se demostrará más adelante, este contexto favorable se ha ido construyendo desde experiencias participativas previas, permitiendo a Moquegua estar mejor preparada para afrontar los problemas asociados a la abundancia de recursos naturales.



CAPÍTULO 2: EL ROL DE LA ACTIVIDAD MINERA EN EL GOBIERNO  
REGIONAL DE MOQUEGUA (2002-2016)

El departamento de Moquegua se encuentra ubicado en el litoral sur del Perú. Es una región relativamente pequeña con una superficie de 15 734 km<sup>2</sup> y abarca territorios de costa y sierra, limitando con los departamentos de Arequipa, Tacna y Puno. Moquegua se divide políticamente en tres provincias: Ilo, Mariscal Nieto y Sánchez Cerro. Su capital administrativa es el distrito de Moquegua, ubicado en la provincia de Mariscal Nieto. En la actualidad, cuenta con una población estimada de 180 mil habitantes (INEI, 2016).

**Figura 2. Mapa del departamento de Moquegua y sus provincias**

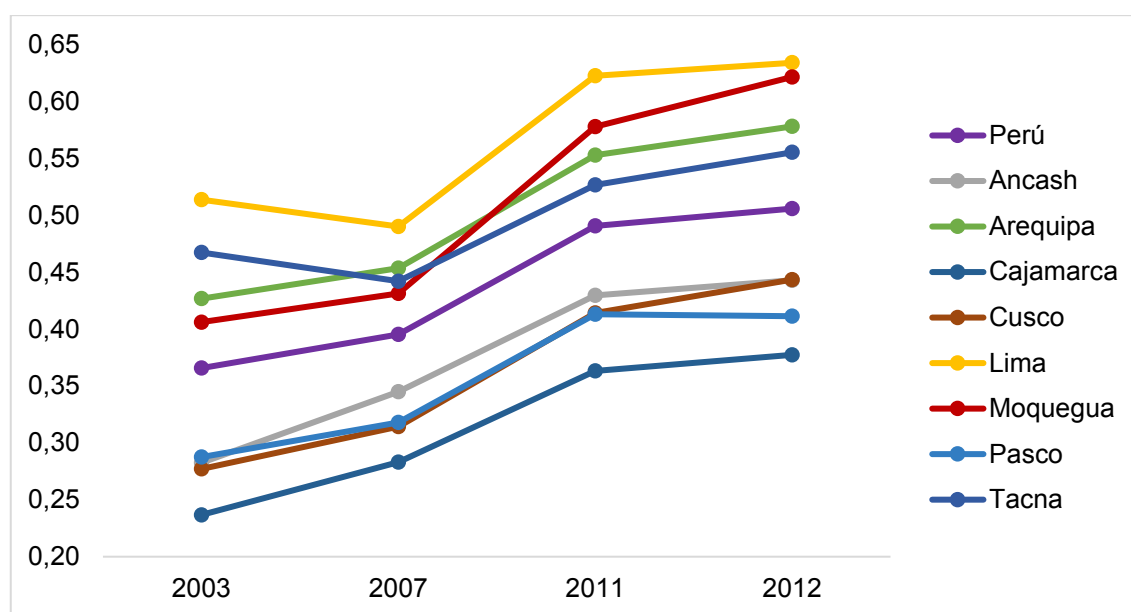


Fuente: Mapa de Moquegua (s/f)

El Gráfico 3 muestra la variación en el índice de desarrollo humano de las principales regiones mineras del Perú. En este gráfico Moquegua destaca por

ser la primera región minera y la segunda región con mayor desarrollo humano en el Perú, solo por detrás de Lima y por encima de regiones con ingresos.

**Gráfico 2. Índice de desarrollo humano en el Perú y departamentos (2003-2012)**



Fuente: Programa de Naciones Unidas (PNUD 2003-2012)

Además, la región lidera el índice de progreso social (CENTRUM Católica, 2017) y es cuarta en el índice de densidad del Estado (PNUD, 2014). Además, la región ha liderado el ranking educativo en los resultados de las Evaluaciones Censales de Estudiantes (ECE) entre el 2010 y 2015 (Ministerio de Educación, 2015).

No obstante, al interior de la región se ciertos contrastes entre las provincias en cuanto la provisión de servicios y desarrollo humano aunque con un balance general positivo. Estas variaciones se entenderán como resultado de las trayectorias y son parte del argumento central de la investigación.



**Tabla 1. Indicadores sociales provincias de Moquegua (2012)**

Provincia	Ranking IDH (2012)	Población	Saneamiento	Electrificación	Pobreza extrema
Ilo	1	68 694	99,5%	99,5%	1,3%
Mariscal Nieto	2	78 890	80,8%	93,9%	3,5%
Sánchez Cerro	44	27 275	38,3%	74,9%	7,6%

Fuente: Portal web – Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016)

En el presente capítulo se mostrará el impacto del boom de *commodities* y las altas transferencias por canon minero en Moquegua, enfatizando la alta dependencia de los ingresos y presupuesto público en la región. A pesar de ello, la evidencia indica que las rentas mineras no han tenido necesariamente un impacto negativo (ineficiencia en el gasto público y alta conflictividad social) en Moquegua, sino que, al contrario de lo esperado por la literatura anteriormente revisada, se han generado una serie de impactos positivos.

Para ello se atenderá a los siguientes criterios: i) participación de los ingresos por transferencia de canon y regalías mineras en el presupuesto público del gobierno regional y municipalidades provincias y distritales; ii) nivel de ejecución y destino del gasto público para la inversión de políticas de desarrollo y; ii) gestión de conflictividad socioambiental en torno a la actividad minera.

Cabe señalar que, a pesar de mostrar un buen desempeño político, social y económico, ello no significa que en Moquegua no se hayan presentado los retos y desafíos señalados en la sección anterior. Al contrario, se buscará evidenciar que en Moquegua se pudo trazar trayectorias similares que otras regiones pero las características y antecedentes permitieron trazar una trayectoria positiva.



### 1.1 La actividad minera en el departamento de Moquegua

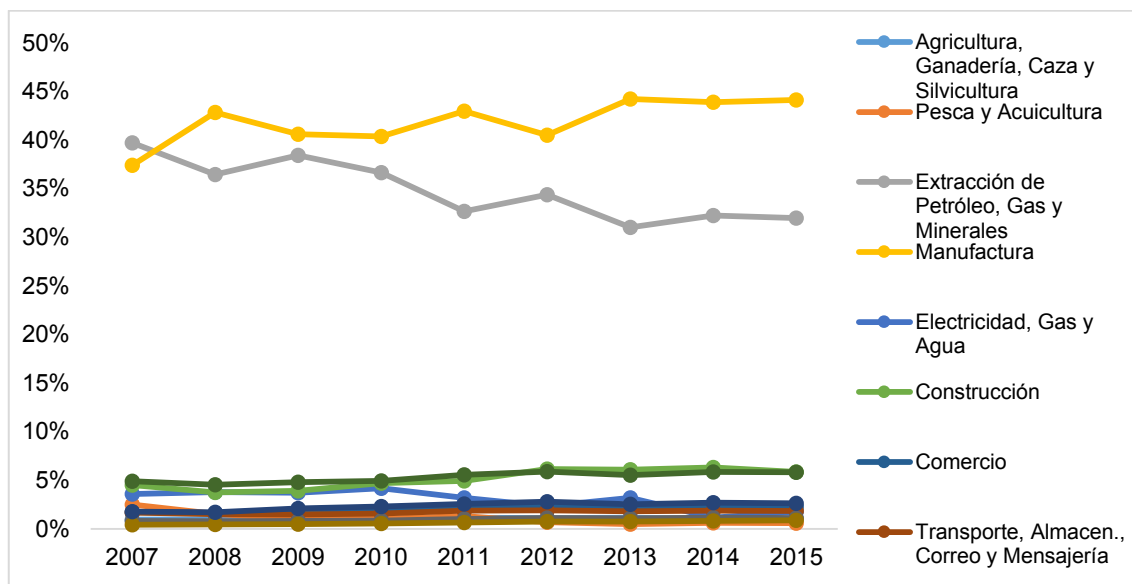
Tradicionalmente, el departamento de Moquegua ha sido predominantemente agrícola, destacando los cultivos de paltas, uvas y vid. Ello ha estado fuertemente vinculado a la producción de vinos y aguardiente en la región. Además, Moquegua se caracterizaba por ser un punto importante para el comercio en el sur peruano dado su acceso a puertos y ferrocarriles, siendo el más importante el puerto de Ilo (Banco Central de Reserva del Perú, 1962). Esta situación cambia desde 1976 a partir del inicio de las actividades de Southern Peru Copper Corporation (SPCC) a través de la explotación de la mina Cuajone. Al inicio de sus operaciones, la mina Cuajone era el centro minero del sur del país, transformando la dinámica económica en la región. Actualmente, es considerada como uno de los principales yacimientos de cobre del país tanto por su nivel de producción así como por las reservas de cobre que aún mantiene. De la misma manera, SPCC es propietaria del conglomerado empresarial encargado de la fundición y refinería de cobre en la provincia de Ilo en el mismo departamento de Moquegua.

En la actualidad, Moquegua es el departamento con mayor porcentaje de territorio ocupado para actividades mineras, con el 71,8% del territorio bajo una concesión minera (Cooperación, 2018). Además, es uno de los principales productores de cobre del país por detrás de Áncash y Arequipa, y ocupa el tercer lugar en participación regional en la cartera estimada de principales proyectos mineros (12,48%), solo por detrás de Cajamarca (23,01%) y Apurímac (21,48%), destacando los proyectos mineros de Quellaveco-Anglo American y Los Calatos (Ministerio de Energía y Minas, 2017)

En esta línea, en los últimos años la producción de cobre ha incrementado significativamente a nivel nacional estimulada por un contexto de boom de los *commodities* y el alza del precio de los metales entre 2004 y 2012. Por ejemplo, a nivel nacional la producción de cobre pasó de 0,8 millones de toneladas métricas (TM) en 2003 a 1,3 millones TM en 2015. En esta misma línea, regiones mineras como Áncash pasaron de producir 269 miles de TM en 2003 a 470 miles de Tm en 2012. La misma situación se replica en Arequipa, donde se producía menos de 90 mil TM en el 2003 pero en 2008 llegó a producir 325 mil TM de cobre. Ello contrasta en Moquegua, donde la producción de cobre ha presentado cierta estabilidad a lo largo del tiempo De esta manera, los ingresos mineros estarán fuertemente influenciados por el mercado internacional y la variación de los precios de los metales antes que por el incremento de su producción.

Para mostrar de manera más evidente la importancia de la actividad minera en la economía regional, en el siguiente gráfico se presenta la distribución del PBI por actividad económica en el departamento de Moquegua entre 2007 y 2015. Como se puede observar, la economía en Moquegua se sostiene principalmente en la actividad minera mediante la extracción de minerales, y la actividad manufacturera basada en la refinería de los metales. Entre ambas actividades se concentra más del 70% del PBI regional. Ello contrasta significativamente con actividades económicas tradicionales como agricultura, ganadería y pesca que representan entre el 1% y 3%. Por otro lado, actividades relacionadas indirectamente con la actividad minera como construcción y transporte representan entre el 5% y 7%.

**Gráfico 3. Producto bruto interno (PBI) por actividad económica en el departamento de Moquegua (2007-2015)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016)

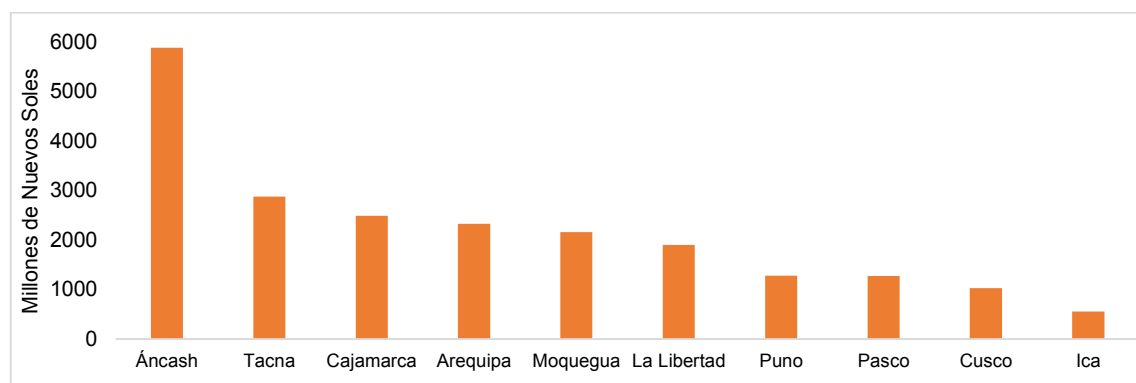
Como consecuencia de los altos ingresos generados por la actividad minera, el departamento de Moquegua registra el mayor PBI per cápita del país con un promedio de S/.43 200 entre 2008 y 2012. De la misma forma destina el mayor presupuesto público per cápita anual (S/. 8 500 entre 2007-2015), el cual se sostiene en los ingresos por canon y regalías mineras. La composición del ingreso público así como el uso de los recursos públicos serán detallados en el siguiente punto.

## 1.2 Transferencias e ingresos por minería

Dentro de los principales mecanismos de redistribución de las rentas por actividades extractivas se encuentran el canon minero y las regalías mineras. Estos montos son redistribuidos a los gobiernos subnacionales en función a su ubicación frente al proyecto minero. De esta manera, el departamento de Áncash registra la mayor transferencia acumulada por canon minero entre 2005 y 2011, recibiendo S/. 5 882 millones de nuevos soles en total. Ello se entiende a su alto

nivel de producción de cobre, plata y zinc. En esta línea, los montos de transferencia por canon minero también han sido muy importante en los departamentos de Tacna, Cajamarca, Arequipa y Moquegua.

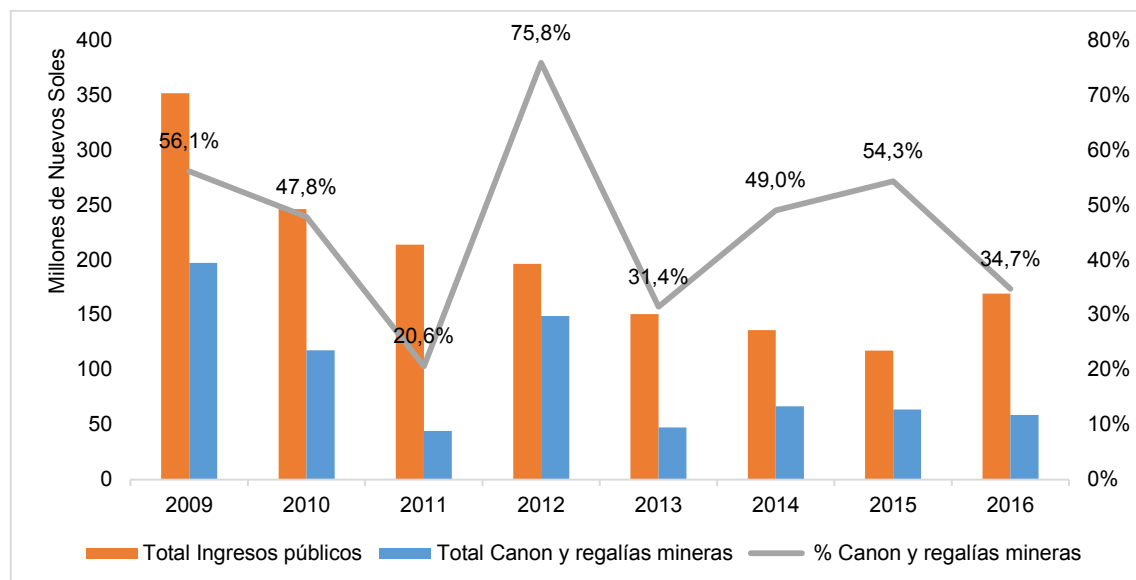
**Gráfico 4. Departamentos con mayor transferencia acumulada por canon minero (2005-2011)**



Fuente: Consulta Amigable – Ministerio de Economía y Finanzas (2005-2011)

Para mostrar la importancia de estas transferencias, en el siguiente gráfico se presenta la participación del canon y regalías mineras en los ingresos públicos del gobierno regional entre 2009 y 2016. Como se puede apreciar, las transferencias por canon y regalías componen un porcentaje significativo de los ingresos públicos del gobierno regional. De esta manera, las reducciones o incrementos bruscos de las transferencias de canon afectan en gran medida el ingreso total en los gobiernos locales. Además, este tipo de ingreso muestra una gran variación año tras año. Por ejemplo, mientras que en 2012 las transferencias por canon y regalías significaron el 75% del ingreso, en 2011 significó solo el 20%. Por tanto, las fluctuaciones en el mercado internacional del precio de los metales así como el desempeño en la producción de las actividades de las empresas mineras tendrán un alto impacto en los ingresos públicos del gobierno regional.

**Gráfico 5. Participación de las transferencias por canon y regalías mineras en los ingresos públicos del gobierno regional de Moquegua (2009-2016)**

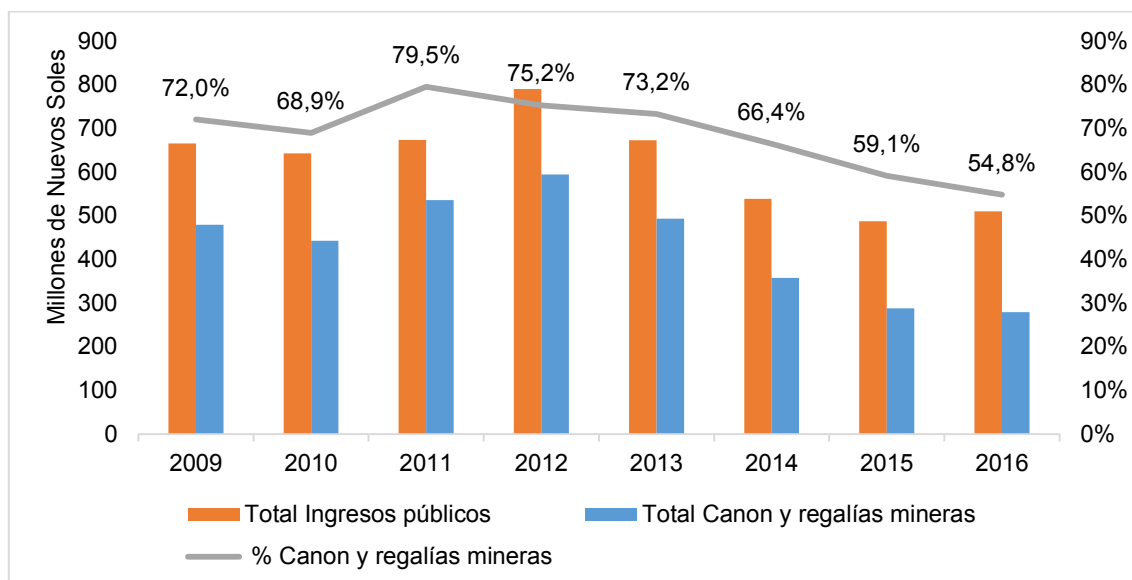


Fuente: Consulta Amigable MEF (2009-2016)

Elaboración propia

Esta situación de dependencia de los ingresos por minería se replica en las municipalidades provinciales y distritales del departamento de Moquegua. Como se muestra en el siguiente gráfico, entre el 2009 y 2016, las transferencias por canon minero han significado entre el 55% y 80% de los ingresos públicos. Al igual que para el gobierno regional, la caída de los precios de los metales en el mercado internacional también ha impactado de manera significativa en los ingresos públicos en los últimos años.

**Gráfico 6. Participación de las transferencias por canon y regalías mineras en los ingresos públicos de los gobiernos municipales del departamento de Moquegua (2009-2016)**



Fuente: Consulta Amigable MEF (2009-2016)  
Elaboración propia

Por tanto, tanto a nivel del gobierno regional como en los gobiernos provinciales y distritales se evidencia una dependencia por la transferencia de los recursos mineros para los ingresos públicos.

### 1.3 Presupuesto y gasto público

En la presente sección se revisará el nivel de ejecución y gasto público así como la elaboración del presupuesto público en el gobierno regional. Como ya se señaló en la sección anterior, la región ha mostrado un súbito incremento de los ingresos públicos por las transferencias por canon y regalías mineras. Por tanto, esta situación ha permitido que el presupuesto público pueda incrementarse significativamente ante la disponibilidad de recursos. De esta manera, mientras que en el 2004, el presupuesto institucional modificado (PIM) era de S/. 124 millones, en el 2014 se elevó hasta S/. 518 millones. Es decir, en 10 años se llegó a cuadruplicar el presupuesto público en el gobierno regional.



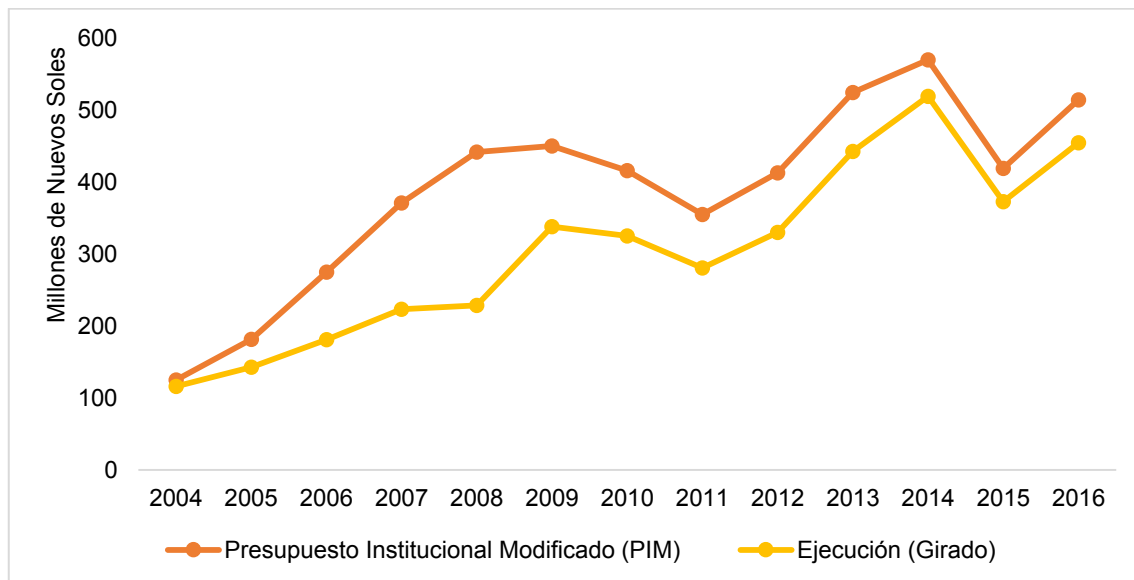
Sin embargo, uno de los principales retos que han enfrentado los gobiernos subnacionales en general es la capacidad de gestión del gasto público de las grandes transferencias que percibieron durante el período de bonanza económica. Esta situación es particular al inicio del boom de *commodities* puesto que los gobiernos locales sufrieron fuertes modificaciones en el ingreso en un período muy corto de tiempo.

En el gobierno regional de Moquegua también se ha presentado este desafío en la ejecución presupuestal, mostrando tres etapas.

En la primera etapa (2004-2008) se presentaron ciertas dificultades para la ejecución del gasto público, sobretodo a partir de los altos ingresos por canon. Como se puede apreciar, en el 2004 y con un presupuesto mucho menor de lo que percibirá en años posteriores, la capacidad de gasto público respecto al presupuesto era de 94%. No obstante, entre 2005 y 2008 se evidencia un decreciendo en la capacidad de gasto al mismo tiempo que los ingresos y presupuesto público van incrementándose por las transferencia de canon y regalías. Por tanto, en este período, se replicaría la misma situación que en otros gobiernos subnacionales que tuvieron problemas en la ejecución del presupuesto y gasto público ante los grandes ingresos por minería. De ello, no sorprendería que se registre las mayores brechas entre presupuesto y ejecución, sobretodo en 2008, donde solo se ejecutó el 50%.



**Gráfico 7. Evolución del presupuesto y gasto público en el gobierno regional de Moquegua (2004-2016)**



Fuente: Consulta Amigable MEF (2004-2016)  
Elaboración propia

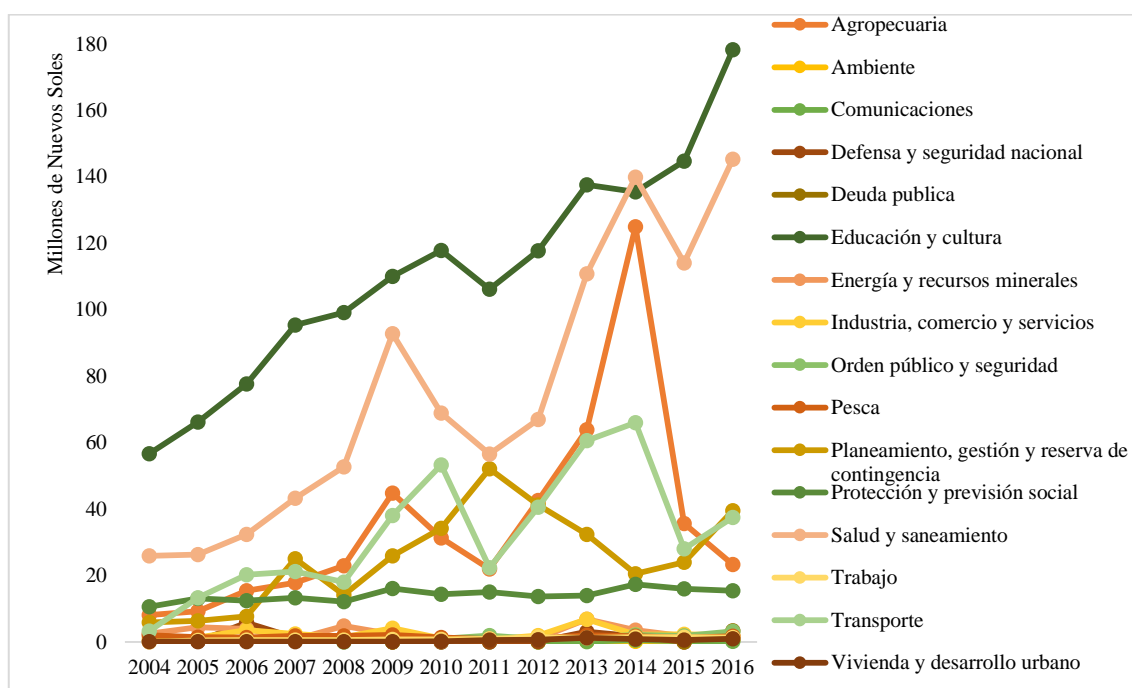
La segunda etapa (2009-2012), donde la capacidad de gasto es revertida a una tendencia positiva donde el porcentaje de ejecución varía entre 75% y 84%. Asimismo, el presupuesto y el gasto muestran cierta estabilidad en cuanto los montos no sufren alteraciones muy bruscas.

Finalmente, la tercera etapa (2012-2016) destaca que se registra el mayor presupuesto público y los montos ejecutados. No obstante, también se registró la mayor ejecución y gasto público en la región, oscilando entre 91% y 89%.

Por tanto, si bien al inicio del boom de *commodities*, las transferencias por canon y regalías modificaron significativamente el ingreso y presupuesto público y junto con ello se presentaron dificultades para la ejecución del gasto, desde el 2009 se evidencia que los recursos son ejecutados a un mayor nivel.

En esta misma línea, se revisó tanto los montos ejecutados el gobierno regional de Moquegua entre 2004 y 2016 así como el nivel de participación en el gasto público por sector.

**Gráfico 8. Montos ejecutados por función pública en el gobierno regional de Moquegua (2004-2016)**



Fuente: Consulta Amigable MEF (2004-2016)  
Elaboración propia

En primer lugar, los mayores montos de ejecución del presupuesto se destinaron al sector educativo, incrementando el gasto de S/. 56 millones en 2004 a S/. 178 millones en 2016. Estos montos se encuentran muy por encima que los otros sectores, reflejando ser la prioridad del gobierno regional. Inclusive, a diferencia de otros sectores, el gasto para el sector educativo siempre se ha incrementado sin tomar en cuenta las reducciones en el presupuesto público general o en las menores transferencias por canon y regalías de los últimos años.

Particularmente para esta región, se destaca la implementación del Proyecto "Mejoramiento del Servicio Educativo a través de la Incorporación de

las Tecnologías de la Informática y Comunicación”. Este consiste en la suscripción de convenios estratégicos, principalmente con la empresa minera Southern Perú, para la inversión de S/. 108 millones en modernización educativa. De la misma forma, el gasto público en educación por alumno de primaria en Moquegua era de S/. 1 193 en el 2002 y S/. 5 146 en el 2014, muy superior al promedio nacional (S/. 600 y S/ 2 606 respectivamente). En términos de resultados, Moquegua ha liderado la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) desde 2009.

El segundo sector con mayor gasto fue salud y saneamiento, el cual ha experimentado un incremento significativo aunque muy por debajo del sector educativo. Mientras que en 2004 el gasto realizado en este sector fue de S/. 25 millones, en el 2016 se invirtió S/.140 millones. Uno de los principales proyectos de inversión realizado para este sector fue la construcción del Hospital Regional de Moquegua. Asimismo se firmaron convenios para intercambio de prestación de servicios de salud mediante el Seguro Integral de Salud (SIS).

En tercer y cuarto lugar se encuentran los sectores agropecuarios y transporte aunque con una participación menor en el gasto público. Sin embargo, la inversión realizada ha sido muy importante para la región. Dentro de estos proyectos de infraestructura, destaca el asfaltado de la Carretera Moqueguana-Omate – Arequipa, el cual ha permitido la conexión entre las localidades de la provincia de Sánchez Cerro. Asimismo, según los índices de competitividad regional, Moquegua ha mejorado en el pilar de infraestructura por la cantidad de

carreteras asfaltadas y el incremento de acceso a internet de la población (Consejo Nacional de la Competitividad, 2013)

Por el lado del sector agropecuario, desde el gobierno regional se ha impulsado la implementación del Proyecto de Ampliación Agrícola en Lomas de Ilo. También la agricultura viene atravesando un proceso de modernización y especialización en las células de cultivo con la finalidad de una agricultura a escala, potenciando la agroexportación y agroindustria, con productos como la uva de mesa y la industrial, así como de cultivo de plantas de olivo

#### 1.4 **Gestión de conflictos sociales**

Una de las principales consecuencias de la expansión de la actividad extractiva en el país ha sido el incremento del número de conflictos sociales, de los cuales, más del 50% se encuentran vinculadas a las actividades mineras e hidrocarburos. De esta manera, las regiones con actividad minera presentan un alto número de conflictos socioambientales, donde las demandas son principalmente por una mayor redistribución de los recursos obtenidos de la minería, daños ambientales y reasentamiento.

A pesar de los retos y desafíos de la conflictividad en torno a los recursos naturales, en el departamento de Moquegua no se ha replicado la explosión en el número de conflictos socioambientales como en Áncash, Cajamarca, Apurímac, Puno y Cusco, las cuales concentran el mayor número de conflictos en torno a la minería, con episodios de violencia crítica entre población local, empresa y autoridades estatales.

**Tabla 2. Conflictos sociales en los principales departamentos con actividad minera (2007-2016)**

Departamento	2007	2009	2012	2014	2016
Áncash	9	14	28	22	22
Cajamarca	10	20	16	12	16
Arequipa	1	11	6	6	6
Moquegua	5	10	4	2	3
Puno	8	23	22	16	18
Apurímac	1	9	14	23	23
Cusco	3	21	15	14	16
Lima	4	23	18	10	9
Conflictos socioambientales	35	135	149	132	152
Total Nacional	76	284	245	205	212

Fuente: Informes mensuales de conflictos sociales - Defensoría del Pueblo (2007-2016)

Por ejemplo, en Cajamarca, hubo una fuerte oposición contra el Proyecto Minero Conga desde el 2012 a partir de una serie de manifestaciones lideradas por Gregorio Santos que cuestiona el ingreso de la empresa minera y el proyecto en general por sus impactos ambientales y sociales. Ello implicó la declaración del estado de emergencia en las localidades de la región debido a la intensidad de las protestas. Hasta la fecha, el proyecto sigue paralizado y no se ha podido iniciar las etapas de exploración ni explotación dada las condiciones sociales. De igual forma, desde el 2011 se ha presentado una serie de manifestaciones y protestas contra la viabilidad del Proyecto Minero Tía María en Arequipa. Estas movilizaciones han tenido como consecuencia una serie de heridos y fallecidos en las comunidades locales. Inclusive, se dispuso el ingreso de las Fuerzas Armadas dentro de la zona de protesta. Al igual que Conga, Tía María se encuentra paralizado ante el retiro de la empresa SPCC en 2015.

Esta situación de explosión de la conflictividad no se presenta en Moquegua. De hecho, a lo largo del tiempo, Moquegua ha registrado un número

reducido de conflictos sociales vinculados a la actividad minera y demarcaciones territoriales. Sin embargo, vale la pena resaltar cuatro situaciones y conflictos

En primer lugar, destaca el conflicto entre Moquegua y Tacna por disputas en torno a los ingresos o beneficios económicos generados por la minería: hasta el momento, se mantiene la disputa por temas limítrofes entre los distritos de Carumas (provincia de Mariscal Nieto en Moquegua) y el de Candarave (provincia de Candarave en Tacna). Sin embargo, el punto más álgido del conflicto se concentró en torno a la distribución del canon minero por las actividades realizadas por SPCC, que justamente se realizan cerca a estos distritos.

Este conflicto social conocido como el “Moqueguazo”, sucedió durante todo el mes de junio de 2008 (Diario La República, 2008). Como parte de las medidas de protesta, se procedió al bloqueo de la Panamericana Sur, aislando al departamento de Tacna de toda forma terrestre de comunicación, junto a la total paralización de las actividades económicas de Moquegua. Estas acciones afectaron a la población de Tacna en la escasez y subida de precios de artículos de primera necesidad así como el cierre de actividades comerciales. Así mismo, se realizaron una serie de enfrentamientos entre los pobladores de Moquegua y la policía, resultando varios heridos así como la captura de oficiales. El desenlace del conflicto se llegó mediante acuerdos entre el gobierno regional y la Presidencia del Consejo de Ministros, acordando la modificación de la Ley de canon minero, beneficiando a Moquegua ya que obtendría mejores beneficios de las regalías mineras.



Un segundo conflicto está relacionado con el inicio del proyecto minero Quellaveco, concesionada a la empresa Anglo American S.A. En contraste con Arequipa y Cajamarca, donde los conflictos socioambientales y la oposición a la minería impidieron viabilizar proyectos mineros, en el 2012, y con una condición social similar de oposición a la minería, en Moquegua se llegaron a acuerdos para el inicio del Proyecto Minero Quellaveco. En este caso, las negociaciones realizadas por el gobierno regional, principalmente con Martín Vizcarra, permitió gestionar el conflicto y encausar las demandas sociales a la empresa minera. Esta experiencia de negociación se concretiza en la instauración de una mesa de diálogo donde participaron actores estatales, miembros de la sociedad civil y empresa privada. En la actualidad, la mina está a puertas de iniciar la etapa de explotación y con un período de vida estimado de 25 años.

El éxito de la gestión de la Mesa de Diálogo Quellaveco ha llamado la atención por los buenos resultados obtenidos, sobretodo al evitar la crisis y manifestaciones violentas durante el conflicto y permitir la viabilidad del proyecto. Entre los factores se han señalado, principalmente, el liderazgo asumido por el gobierno regional de Moquegua para dirigir y organizar la Mesa de Diálogo en una fase temprana, evitando la crisis del conflicto (Hurtado, 2017). Asimismo, indica que la participación de la sociedad civil fue clave en este sentido.

En conclusión, en esta sección se ha demostrado el impacto de actividad minera y las transferencias por canon y regalías mineras en el departamento de Moquegua en el marco del boom de los *commodities*. La evidencia mostrada enfatiza la dependencia de las rentas mineras para la región es muy alta, no solo



para la economía regional, sino para el presupuesto y los ingresos fiscales. Sin embargo, a diferencia de otras regiones mineras, Moquegua no ha presentado resultado totalmente negativos, sino al contrario, se ha logrado aprovechar los recursos para la provisión de una serie de servicios públicos.



CAPÍTULO 3: CONDICIONES INSTITUCIONALES PREVIAS AL BOOM:  
ACTORES LOCALES Y GOBIERNOS MUNICIPALES EN MOQUEGUA (1980-  
2001)

En este capítulo se realizará una breve reconstrucción de los principales antecedentes institucionales de los gobiernos provinciales y municipales de Moquegua, enfatizando la relación entre los actores de la sociedad civil, gobiernos locales y empresa minera entre 1980 y 2001. La reconstrucción de este proceso tratará de demostrar que en las provincias de la región Moquegua, se construyeron una serie de experiencias participativas de la sociedad civil en los gobiernos locales. Esta experiencia previa ha construido ciertos aspectos institucionales en los gobiernos provinciales y municipales en la gestión de las rentas extractivas y de la conflictividad local previo al proceso de descentralización e inicio del boom de *commodities*. De esta manera, el contexto sería favorable una vez lleguen las altas transferencias por canon minero. Como se mostrará líneas siguientes, la experiencia previa resultará importante para que se estableciera una trayectoria menos conflictiva en cuanto explosión de violencia en los conflictos y una mejor gestión de los recursos una vez iniciada la descentralización y el boom de *commodities*.

La caracterización se centrará en las provincias de Ilo y Mariscal Nieto, provincias que concentran la actividad minera en la región y cuyos impactos han sido más significativos. En la actualidad, estas ciudades cuentan con un gran dinamismo económico a partir de la actividad minera; sin embargo, se registran otras actividades importantes como la agricultura, la industria pesquera, turismo

y actividades vinculadas. Además, estas ciudades son reconocidas por mantener alto niveles de desarrollo humano y presentar avances importantes en la gestión de las rentas mineras.

Si bien estas provincias muestran elementos en común y registran experiencias participativas, la intensidad y solidez institucional varía en cada una de ellas. De esta manera, el argumento propuesto no solo permitirá explicar la trayectoria regional de Moquegua frente a otras regiones, sino que permite extender la misma explicación para la variación intraregional.

### **Provincia de Ilo**

La provincia de Ilo es reconocida por registrar una experiencia participativa exitosa en las décadas de 1980 y 1990, mostrando una alta intensidad de la participación de la sociedad civil y articulación con los gobiernos locales (Vargas, 1998). La formación de una coalición local permitió trazar una experiencia participativa importante en la provincia cuyo resultado es la construcción de una institucionalidad ambiental y desarrollo urbano a partir del relacionamiento entre actores de la sociedad civil y gobierno local<sup>9</sup>. Ello ha permitido remediar los impactos ambientales de la fundición de cobre ubicada en la provincia, así como el diseño de políticas urbanas para el desarrollo de la ciudad, por ello, los legados institucionales de esta experiencia será importante para nuestro estudio.

---

<sup>9</sup> Para mayor detalle, revisar (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNHabitat); Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), 2006)

Inicialmente, desde la década de 1940, se inicia la industria pesquera en la provincia, mientras que la fundición de cobre de SPCC inicia su instalación a finales de 1950. A partir de ello, inicia una serie de olas migratorias frente a las expectativas de empleo durante las décadas de 1970 y 1980, originando una expansión demográfica importante. Durante este período, la provincia de Ilo era principalmente un campamento minero antes que una ciudad habitable. Asimismo, en esta provincia se presentaban serios problemas de contaminación ambiental por las emisiones de la fundición, además de una pobre visión de desarrollo urbano.

Sin embargo, desde 1980 se construye una coalición local entre la sociedad civil y el gobierno municipal a partir de la elección de Julio Díaz Palacios como alcalde provincial. Díaz Palacios era un militante de Izquierda Unida (IU) y miembro de la Asociación Civil Labor, una ONG que ingresó en la provincia de originalmente con un interés político para la formación de un movimiento obrero minero pero que transitó a una agenda de defensa ambiental y desarrollo urbano.

Durante su gestión, Díaz Palacios lideró una serie de movilizaciones frente a la actividad minera, contando con un gran respaldo de la sociedad civil organizada, sindicatos y organizaciones vecinales. Un punto clave ha sido la evolución de gobierno de una lógica de confrontación a una de negociación y concertación con respecto a los demás actores locales, incluyendo la empresa minera (Portocarrero, Sanborn, Molina, & Loveday, 2007). En estas mesas de concertación, Díaz Palacios mostró sus habilidades de negociación, tolerancia y

disposición al diálogo<sup>10</sup>. Asimismo, el liderazgo de Díaz Palacios evitó que los grupos de izquierda se fragmentaran y contó con el soporte técnico de la ONG Labor y Centro de Educación Ocupacional Particular Ilo (CEOP-Ilo)<sup>11</sup>. De esta manera, la municipalidad provincial, que cuenta con capacidades técnicas y un liderazgo fuerte, y las organizaciones sociales se articularon para demandar y presionar por mejoras en las condiciones de vida mediante dinámicas participativas.

El principal aporte durante la gestión de Díaz Palacios fue la instauración de un modelo participativo para el desarrollo urbano de la provincia (Vargas, 1998). Ilo será una de primeras provincias en instaurar el presupuesto participativo como mecanismo de gestión municipal en el Perú. El resultado fue, por un lado, la canalización de una serie de demandas para la remediación de los impactos ambientales y un desarrollo urbano sostenible hacia SPCC y, por otro lado, el inicio de un modelo participativo con base en las organizaciones sociales de la provincia y lideradas por la municipalidad provincial. Este modelo se sostenía en la ejecución de proyectos mediante la autogestión y el trabajo comunitario, donde la municipalidad aportaba su expertiz y las organizaciones sociales ponían la mano de obra local. Además, Ilo también será de las primeras provincias en demandar la instauración del canon minero en la provincia. Luego de un proceso de negociaciones y protestas frente al gobierno central, Ilo

---

<sup>10</sup> Para entender el proyecto político de Julio Díaz-Palacios, revisar (Díaz Palacios, 1983)

<sup>11</sup> El CEOP-Ilo y el Centro Pastoral "San Pedro Pescador" son instituciones de educación y promoción de la Iglesia Católica de la agrupación jesuita cuyo objetivo es apoyar a los sectores populares de la provincia de Ilo. Cuentan con una infraestructura y capacidad técnica importante.

empezará a recibir transferencias por canon, aunque con montos muy pequeños que servirán para la implementación de obras públicas e infraestructura urbana.

Díaz Palacios fue reelecto en tres ocasiones durante toda la década de 1980 y luego fue electo disputado para el Congreso, espacio donde elevará los reclamos ambientales y de canon minero de Ilo al nivel nacional<sup>12</sup>. El modelo participativo continuó durante la década de 1990 con el siguiente alcalde, Ernesto Herrera Becerra, regidor durante la gestión de Díaz Palacios y también miembro de Labor. Con base en las organizaciones vecinales y ONG's locales, Herrera impulsó el modelo participativo iniciado por Díaz Palacios, considerando las temáticas ambientales y ordenamiento urbano (Vargas, 1998). Sin embargo, durante su gestión se enfrentó a nuevos problemas como son el debilitamiento del escenario político por la crisis de los partidos, la representación y la articulación social. A pesar de ello, al igual que Díaz Palacios, Herrera asume en su gobierno una postura de concertación y diálogo no sólo con las organizaciones sociales a las cuales la municipalidad anteriormente se encontraba articulada, sino hacia la empresa privada y las ONG's. Producto de esta concertación es el diseño y aprobación de un plan integral de desarrollo local y la puesta en práctica de una gestión local donde la preocupación por el medio ambiente y desarrollo urbano se convierte en una prioridad. Estos documentos de gestión fueron elaborados en conjunto con la sociedad civil mediante el modelo participativo y serán las directrices para la ejecución de programas de desarrollo y proyectos de inversión pública, tanto para temáticas

---

<sup>12</sup> Díaz Palacios fue uno de los impulsores de los planes de desarrollo ambiental y el primer Código del Ambiente.



ambientales como en desarrollo urbano. Entre estos planes destacan el Plan de Desarrollo Integral de Ilo (PIDI) en 1991, el Plan de Desarrollo Sostenible (PDS) en 1998 y el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) en 2000. Además, Ilo será la primera provincia en elaborar y exigir la implementación de un Plan de Remediación Ambiental y el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA).

A lo largo de estos dos gobiernos, resultó importante la conformación y participación de las organizaciones sociales de la provincia, quienes impulsaban y demandaban la implementación de estos planes. En particular, destacan el Frente de Defensa de los Intereses de Ilo (FEDIP-Ilo), la Comisión de Desarrollo Urbano y el Comité de Manejo Ambiental de la Provincia de Ilo, organizaciones vecinales y diferentes comitivas para resolución de demandas locales. Estas organizaciones permitieron que los líderes de la sociedad civil se especializaran y adquirieran conocimientos técnicos en temáticas ambientales y de desarrollo urbano.

En consecuencia, el resultado de las gestiones de Díaz-Palacios y Herrera fueron la elaboración de documentos de gestión y planes de desarrollo, con una burocracia que cuenta con experiencia en temáticas ambientales y de desarrollo urbano, y una sociedad civil organizada con una experiencia en un modelo participativo para la canalización de sus demandas, siendo un contrapeso importante frente a las empresas extractivas y gobierno local.

Por ejemplo, muestra de ellos son las obras realizadas mediante el sistema participativo de los Comités de Gestión, logros importantes en la

solución del problema de contaminación mediante una estrategia exitosa de confrontación y concertación con SPCC, mediante los Programas Municipales de Vivienda, transformaciones urbanas funcionales y estéticas, tratamiento innovador de las aguas servidas y extensivos programas de forestación, variedad de planes de desarrollo y sistemas de participación, y capacidad de atraer inversiones para hacer de Ilo sede de la integración bioceánica y balneario del eje vial de la costa sur. Además, la ejecución de proyectos implicaba la autogestión de los recursos de la municipalidad en conjunto con la sociedad civil, haciendo más estrecho su vínculo.

Por tanto, en esta provincia resulta evidente la construcción de una unidad entre el gobierno local y la población en su conjunto a través de la ejecución de proyectos exitosos de mejoramiento de la calidad de vida, la participación ciudadana en la gestión y construcción de la ciudad, el reconocimiento de un gobierno local como motor del desarrollo dentro de un marco de orden y tolerancia, la promoción y reconocimiento de aquellos sectores dinámicos de la sociedad, la construcción y reconocimiento de ciertos consensos básicos en torno al futuro de Ilo.

### **Provincia de Mariscal Nieto**

La provincia de Mariscal Nieto se ubica en el centro y en la zona andina de la región, y tradicionalmente se ha dedicado a la actividad agrícola y viñedos hasta la llegada de la minería en 1970 (Cañedo-Argüelles, Brandis García, Ramírez De Haro, & Castaño García, 2004). En esta provincia se han

desarrollado varias experiencias participativas con los actores locales, aunque con una intensidad menor que la provincia de Ilo, en Mariscal Nieto.

Esta provincia se articuló principalmente en los distritos de Moquegua y Torata, dado la presencia de los principales valles agrícolas de la región. Las comunidades campesinas ubicadas en estos distritos iniciaron un proceso de articulación social-comercial desde 1950 a partir de encuentros comerciales la venta de productos agrícolas en los sectores más urbanos. A partir de estas reuniones de campesinos celebradas anualmente a nivel departamental y distrital, estas comunidades empiezan a organizarse y plantear demandas, principalmente económicas, siendo impulsados por el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) y el Fondo de Desarrollo de las Comunidades Campesinas (FONDEC) en el marco de la reforma agraria durante la década de 1960.

El resultado a nivel provincial es la formación de asociaciones de carácter agrario y campesino organizadas alrededor de la Liga Agraria Provincial José Carlos Mariátegui para el relacionamiento con las entidades del Estado. Estas organizaciones inician una vocación con un alto activismo político y social para la canalización de demandas hacia los gobiernos locales (Cañedo-Argüelles, 2010). Asimismo, dentro de sus objetivos como organización declaran la intención de que proporcionar asesoría técnica especializada a sus miembros en temas de salud, educación y recreacional (Portocarrero & Portugal, 2011). Inclusive, varios líderes campesinos llegaron a ocupar cargos en la

municipalidad distrital de Torata durante los años 1970 (Cañedo-Argüelles, 2010).

Al mismo tiempo, a partir de la llegada de la SPCC y la expansión de la mina Cuajone en el distrito de Torata, se empezaron a realizar una serie de litigios contra la empresa minera debido a los riesgos de contaminación ambiental así como problemas en la gestión del recurso hídrico. Al igual que en la provincia de Ilo, los campesinos contaron con la asesoría legal y programas de capacitación desarrollados por ONG Labor aunque en condiciones menos favorables pero con cierta articulación previa de los grupos campesinos para poder ejercer sus demandas, principalmente en el Frente de Defensa de los Intereses de Torata. Al igual que en el distrito de Ilo, estos actores se organizan para la defensa de sus intereses y demandas frente al MINEM.

El resultado de este proceso es un proceso de aprendizaje en materia jurídica y en diligencias administrativa tanto en los burócratas como en las organizaciones sociales durante las acciones realizadas durante 20 años y acompañadas de una asesoría técnica de ONG's para los litigios frente a SPCC (Cañedo-Argüelles et al., 2004). Por otro lado, la población rural ha dejado de lado una discusión y protesta de contenido ideológico para convertirse en un instrumento de la economía a partir de la coordinación de programas de apoyo a la pobreza. De esta manera, las autoridades cuentan con credibilidad por su grado de capacitación y liderazgo, el cual debe estar articulado en programas de desarrollo de alcance local. Los alcaldes y regidores de estos distritos son profesionales universitarios, por ello, la población local espera que cuenten con

capacidades de captar apoyos del exterior y sean capaces de gestionarlos adecuadamente.

Sin embargo, esta capacidad de organización y presión de sociedad civil se debilita seriamente durante las décadas de 1980 y 1990, a partir de la crisis económica y las políticas neoliberales implementadas por Alberto Fujimori (McNulty, 2011). Ello se entiende a partir de la dinámica regional a describir en la siguiente sección.

### **A nivel regional**

La región Moquegua presenta un nivel de articulación concentrada, principalmente, frente a la actividad de SPCC y las problemáticas ambientales por contaminación. Las organizaciones principales son los frentes de defensa y las juntas de usuarios de agua, sin embargo, las que mantienen un mayor nivel de influencia son la Comisión Ambiental Regional y el Frente de Defensa de los Intereses de Moquegua. Un punto clave a destacar es que estas organizaciones centran su actividad en el distrito de Moquegua en la provincia de Mariscal Nieto. Estas organizaciones mostraron un gran activismo durante el gobierno autoritario de Alberto Fujimori, donde la sociedad civil en Moquegua se reactivó y organizó para protestar frente a las prácticas autoritarias del gobierno, aunque estas se fueron debilitando (McNulty, 2011) Sin embargo, estas organizaciones, antes que ser un gran frente articulado sólido, son una suerte de aglomeración y espacios de concertación regional. Vale decir, se mantiene una mirada provincial y local de cada una de las organizaciones, siendo el FEDIP-Moquegua el principal articulador. Dentro de las autoridades estatales, destaca proyectos

vinculados a la integración para una macroregión en el sur, pero estos no prosperaron debido a presión de la sociedad civil y organizaciones políticas para atender las demandas locales.

En conclusión, en este capítulo se ha caracterizado las relaciones institucionales entre los actores locales (ONG's, sindicato de trabajadores, líderes barriales, frentes de campesinos, etc.), actores políticos (principalmente las municipalidades distritales) y la empresa minera. A pesar de que la situación ha sido tensa al inicio debido a los impactos ambientales y territoriales (sobre todo en la gestión urbana) de la actividad extractiva, los acuerdos institucionales a partir de las demandas de la sociedad civil, articuladas a los grupos políticos de izquierda en la región, han permitido ejercer una plataforma institucional en un contexto donde la presión del alza del precio de los metales se encontraba ausente. De esta manera, se ha intentado demostrar que existió un antecedente importante donde se evidencia interés político, no solo de aprovechar los recursos, sino de gestionar los impactos ambientales y de planificación urbana en las municipalidades provinciales. Como se mostrará en la siguiente sección, en el marco del boom de *commodities* y el alza del precio de los metales, este arreglo ya existe, constriñendo las posibilidades de trazar trayectorias de fracaso.



**Tabla 3. Legados de las experiencias participativas en Moquegua (1970-2000)**

<b>A nivel regional</b>	<b>Provincia de Ilo</b>	<b>Provincia de Mariscal Nieto</b>
Organización regional de la sociedad civil con base en frentes de defensa pero no articulados	Sociedad civil con tradición y expertiz en un modelo participativo en la gestión municipal	Población campesina organizada con conocimiento técnico y legal para canalización de demandas.
Ausencia de planes de gestión sólidos	Documentos de gestión y planes de desarrollo elaborados	Programas de desarrollo y lucha contra la pobreza pero no planes municipales
Articulación de planes de gestión con visión regional sólidos	Experiencia muy intensa y organización social sólida	Organización social intermedia mediante juntas de usuarios y frentes de defensa

Elaboración propia



CAPÍTULO 4: DESAFIANDO LA MALDICIÓN DE RECURSOS  
NATURALES: GOBIERNO REGIONAL DE MOQUEGUA (2002-2017)

En el capítulo anterior, se mostraron las características institucionales previas de las provincias de la región Moquegua, enfatizando en la participación de la sociedad civil y su relación con los gobiernos locales, además de evidenciar ciertos contrastes en la intensidad de esta experiencia al interior de la región. En el presente capítulo se busca demostrar cómo los antecedentes institucionales y el rol de la sociedad civil han permitido constreñir algunos impactos negativos de la abundancia de recursos naturales, permitiendo trazar una trayectoria positiva en la gestión y ejecución de proyectos de inversión pública a nivel regional. Para ello, se presentará una reconstrucción de los gobiernos provinciales y el gobierno regional durante el período 2003-2018. En general, si bien en un panorama regional se ha evidenciado un avance significativo en la distribución de servicios públicos e incremento en la calidad de vida, persisten contrastes entre las provincias al interior de la región Moquegua, mostrando, también, los problemas identificados durante este período. Por tanto, la comparación entre las provincias nos permitirá comprender que no basta la sola presencia de los antecedentes institucionales y participación de la sociedad civil, sino la intensidad y en los modos de articulación previa al proceso de descentralización y el boom de *commodities* es fundamental para entender las trayectorias de cada uno de ellos.

### Provincia de Ilo

En la provincia de Ilo se ha mostrado una continuidad de los modelos de participación ciudadana en la gestión municipal partiendo de la experiencia de las gestiones previas mencionadas en el capítulo anterior. En este sentido, la participación ciudadana, mediante las organizaciones de la sociedad civil, continuó siendo el principal medio de presión para la generación de planes de desarrollo de la ciudad y la elaboración del presupuesto público.

**Tabla 4. Alcaldes provinciales – Municipalidad provincial de Ilo (2003-2018)**

Municipalidad provincial de Ilo				
Período	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018
<b>Alcalde provincial</b>	Jorge Alfredo Mendoza		Jaime Antonio Valencia	Willian David Valdivia
<b>Organización Política</b>	Movimiento independiente "Nuestro Ilo-Moquegua"		Frente de Integración Regional Moquegua Emprendedora	Movimiento independiente "Nuestro Ilo-Moquegua"
<b>Procesos electorales</b>	Candidaturas previas Regidos provincial		Candidaturas previas	No registra

Fuente: Portal Infogob – Jurado Nacional de Elecciones (2018)

Por un lado, las organizaciones sociales de Ilo y las juntas vecinales fueron el principal soporte en la gestión municipal previa de Julio Díaz Palacios y Ernesto Herrera. Por ende, ambas gestiones son consideradas la principal referencia que debería ser tomada en cuenta para las actuales gestiones municipales dado que se ejecutan los proyectos en los cuales ellos mismos participan, presionan y fiscalizan. Además, la expertiz adquirida bajo la participación de los líderes sociales y las capacitaciones de la ONG Labor ha servido como fuente de conocimiento para su intervención en la gestión municipal.

Por otro lado, la presencia de documentos de gestión previos y planes de desarrollo que cuentan con el respaldo de la sociedad civil, permitió destinar los recursos provenientes del canon minero en la ejecución de los proyectos de inversión de impacto provincial que se encontraban elaborados en los planes de desarrollo previos. De esta manera, se reduciría la probabilidad de destinar el presupuesto a otros proyectos que no eran identificados como prioridad por los funcionarios de la municipalidad ni por la sociedad civil

Ambas experiencias se registran en los procesos de elaboración de los planes de gestión actualizados, y sobretodo, en el Consejo de Coordinación Local (CCL) y en el Presupuesto Participativo (PP) (McNulty, 2011). En estos espacios, la interacción de la sociedad civil y los funcionarios de la municipalidad provincial muestra que la capacidad de articulación previa es importante para el desarrollo de una trayectoria alternativa a la esperada en una provincia con altos recursos mineros.

Al inicio de cada gestión municipal, se convoca a estos espacios de participación ciudadana para discutir la asignación presupuestal para la elaboración de proyectos. El resultado es la planificación anual para la ejecución de proyectos y obras públicas. Además, se realizan audiencias públicas y reuniones semanales con los dirigentes de las juntas vecinales y la Oficina de Participación Ciudadana de la municipalidad provincial de Ilo.

Un gran ejemplo de la protección del modelo participativo en la gestión municipal se dio al inicio de la gestión de Jorge Mendoza (2003-2006). Según los miembros de la sociedad civil y varios de los funcionarios, Mendoza intentó

modificar y reducir los mecanismos de participación ciudadana en la municipalidad, principalmente en el presupuesto participativo. La respuesta de la sociedad civil fue una serie de fuertes protestas y reclamos hacia la municipalidad, demandando retomar mecanismos de participación ciudadana. Inclusive, en 2004, se realizó un proceso de revocatoria contra Mendoza ante los intentos suprimir los mecanismos de participación local. Ante esta presión de la sociedad civil, Mendoza retomó los procesos de participación ciudadana aunque con una serie de modificaciones en los que buscará tejer una red de soporte con las juntas vecinales.

En este marco, las altas transferencias por canon minero implicaron una serie de modificaciones en la gestión municipal. Por un lado, según los funcionarios, la planificación y la elaboración de planes de gestión no fue tan prioritario para los alcaldes como en períodos anteriores. Para esto, los funcionarios distinguieron los proyectos de orden estratégicos y los proyectos de orden barrial. Para los proyectos de orden estratégico, los funcionarios tomaron como base los planes de desarrollo elaborados anteriormente. De hecho, gran parte de la burocracia media de Ilo vinculada a la planificación participó en las gestiones de Julio Díaz Palacios y Ernesto Herrera. Sin embargo, esta planificación no contó con el liderazgo de los alcaldes, quienes priorizaban la ejecución de obras de corto alcance que le brinde réditos políticos antes que la planificación institucional. A pesar de ello, este grupo de burócratas continuó elaborando estos planes de desarrollo bajo su expertiz previo y mediante la presión de la sociedad civil organizada. Estos planes, en la actualidad se encuentran actualizados y cuentan con el respaldo de la sociedad civil.

**Tabla 5. Principales documentos de gestión en la municipalidad provincial de Ilo (2003-2017)**

Documento de Gestión	Año
Plan de Desarrollo Concertado (PDC)	2003
Plan Estratégico Institucional	Actualización trianual
Plan Operativo Institucional	Actualización anual
Actualización PDC	2017

Fuente: Portal de Acceso a la información pública – Municipalidad provincial de Ilo

Para los funcionarios, estos documentos son vitales en contextos de alta presión dado que direccionan la política local y permiten un mejor aprovechamiento del recurso. Por ejemplo, Mendoza, al ingresar al sillón municipal, no contaba con un plan de gobierno sólido ni mostraba un panorama claro para la ejecución del presupuesto. Ello explicaría la reducida ejecución presupuestal en su primer año de gestión. Sin embargo, la ausencia de estos planes no supuso una limitación fuerte a la municipalidad dado que se ejecutaron los proyectos consignados anteriormente en las gestiones anteriores.

Por otro lado, en Ilo se ha presentado también la expansión de obras y proyectos pero estas presentan un corte barrial. Este tipo de obras se vincula con la prestación de servicios públicos como educación, salud e infraestructura vial. Para este tipo de proyectos, las juntas vecinales, las cuales cuentan con el expertiz técnico, presionan a la municipalidad provincial, inclusive, presentando un expediente técnico para la evaluación de un proyecto.

No obstante, el tejido social ha evidenciado un debilitamiento debido a la disputa por la priorización de los proyectos que las juntas vecinales proponen. De esta manera, los entrevistados señalan que, si bien la cultura de participación ciudadana es propia del ciudadano de Ilo, esta se ha visto reducida significativamente en comparación con la experiencia de 1980. Sin embargo, aún



podemos registrar una experiencia positiva en la sociedad civil y el impacto de la fragmentación aún no significa un impacto negativo.

Por ejemplo, Jorge Mendoza Pérez, alcalde de la provincia de Ilo en dos períodos (2003-2006, 2007-2010), fue condenado a cinco años de prisión efectiva por delitos de corrupción y uso de recursos públicos para el financiamiento de campaña para su reelección en 2006.<sup>13</sup> De la misma manera, varios de los funcionarios de Mendoza fueron sentenciados por delitos de simulación de servicios y obras. La intención de Mendoza era tejer una red de soporte con base en los líderes de las juntas vecinales. Sin embargo, estos malos manejos fueron duramente criticados por miembros de la sociedad civil en varias ocasiones, inclusive con un proceso de revocatoria

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

---

<sup>13</sup> En 2016, la Corte Superior de Justicia de Moquegua declaró culpable a Mendoza de simular asesorías técnicas hasta por un total de S/. 247 mil nuevos soles. Ello lo inhabilitó de participar en las elecciones regionales del mismo año.

En conclusión, para la provincia de Ilo, la presencia de una planificación institucional previa y articulada con una sociedad civil con una expertiz ha permitido constreñir el uso de los recursos provenientes del canon minero para obras de infraestructura y servicios públicos, los cuales fueron diseñados y contemplados previamente en los documentos de gestión, siendo clave la presión de la sociedad civil para continuar con los espacios de participación ciudadana como el presupuesto participativo.

### **Provincia de Mariscal Nieto**

En la provincia de Mariscal Nieto, la experiencia durante el proceso de descentralización y boom de recursos muestra ciertos contrastes con la provincia de Ilo, los cuales se explican por un menor nivel en intensidad y el tipo de relación entre sociedad civil y gobierno local en la experiencia previa. Si bien se presentan una experiencia participativa importante y avances en provisión de servicios, en esta provincia es donde se han presentado más problemas de gestión que en Ilo. Esta situación se profundiza en el siguiente apartado

**Tabla 6. Alcaldes provinciales de Mariscal Nieto 2003-2018**

<b>Municipalidad provincial de Mariscal Nieto</b>				
<b>Período</b>	<b>2003-2006</b>	<b>2007-2010</b>	<b>2011-2014</b>	<b>2015-2018</b>
<b>Alcalde provincial</b>	Vicente Antonio Zeballos	Edmundo Coayla	Alberto Coayla	Hugo Isaías Quispe
<b>Organización Política</b>	Compromiso y Desarrollo	Nosotros por Moquegua	Avancemos por la Unidad y la Grandeza	Movimiento Líder - Lista de Integración para el desarrollo regional
<b>Procesos electorales</b>	Candidatura previas	No registra	Candidaturas previas	Candidaturas previas Alcaldías por Moquegua (1989)

Fuente: Portal Infogob - Jurado Nacional de Elecciones (JNE)

## Gobierno Regional de Moquegua

La creación de un nivel intermedio de gobierno y el boom de recursos por canon minero generaron una serie de retos y desafíos, sobretodo, para una región que depende de los ingresos por minería. El balance general del gobierno regional de Moquegua nos da indicios de un impacto positivo aunque con una serie de limitaciones y problemas en la gestión de los recursos, entendidas a partir de la trayectoria previa.

Al ser una nueva unidad de gobierno, en la trayectoria del gobierno regional de Moquegua se mostrará, por un lado, las dinámicas participativas y la relación Estado-sociedad en general de la región, y, por otro lado, reflejará los contrastes identificados entre sus provincias.

**Tabla 7. Gobernadores regionales de Moquegua (2002-2018)**

<b>Gobierno Regional (2002-2018)</b>				
<b>Período</b>	<b>2002-2006</b>	<b>2007-2010</b>	<b>2011-2014</b>	<b>2015-2018</b>
<b>Gobernador/a Regional</b>	María Cristala Constantinides	Jaime Villanueva	Martín Vizcarra	Jaime Villanueva
<b>Organización Política</b>	Partido Somos Perú	Movimiento independiente Nuestro Ilo-Moquegua	Movimiento Integración Regional por ti	Movimiento regional Kausachun
<b>Procesos electorales</b>	Alcaldesa Municipalidad de Moquegua	Candidaturas previas	Candidaturas previas	Gobernador regional (2007-2010)

Fuente: Portal Infogob - Jurado Nacional de Elecciones (JNE)

El proceso de descentralización en Moquegua inició con la elección de María Cristala Constantinides como gobernadora regional para el período 2003-2006. Ella es un lideresa política con una larga trayectoria política en la región, vinculada a Izquierda Unida (IU) y con experiencia de varias gestiones

municipales de Moquegua (1996-1998), además de participar en varios momentos en las dinámicas participativas en Ilo durante la década de 1980.

Durante gestión se inicia el incremento de los montos transferidos por canon minero. En este contexto, la ejecución de proyectos de inversión pública demostró las dificultades de administrar recursos a nivel regional. Por un lado, al inicio del proceso de descentralización, la región Moquegua no había desarrollado una planificación previa con una mirada regional. Si bien los antecedentes en la experiencia local en las municipalidades provinciales mostraron cierta solidez para una visión de desarrollo, los líderes políticos no se esforzaron en construir una visión de desarrollo a nivel regional. De hecho, como mencionan varios de los entrevistados, que esta ha sido una constante a lo largo de la historia de Moquegua, donde se ha mantenido cierta distancia y “rivalidades” entre provincias aunque se formaba una coalición para canalizar la protesta frente a la actividad minera.

Además, la transición con el Consejo Transitorio de Administración Regional de Moquegua (CTAR-Moquegua) no fue adecuada, siendo un punto débil la ausencia de documentos de gestión ni con planes de desarrollo regional consolidados y aprobados previamente para su implementación. Por tanto, el primer equipo de gobierno regional sería quien debería marcar la pauta para las siguientes gestiones. Este problema se agudizó con la salida de varios de los funcionarios pertenecientes a la Oficina de Proyectos de Inversión (OPI) al inicio de su gestión. Este grupo de burócratas, que contaba con cierta experiencia de gestión regional y sobretodo municipal, decidió trasladarse a otras regiones que

les ofrecían mejores beneficios salariales.<sup>14</sup> Además, los procesos administrativos para la elaboración de proyectos de inversión se enmarcan en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), un modelo nuevo de gestión que los burócratas del gobierno regional tendrían que aprender para la elaboración de perfiles técnicos. De esta manera, la ausencia de documentos de gestión sólidos previos al gobierno regional así como la salida de los varios de los funcionarios dedicados a la elaboración de proyectos de inversión en el marco del SNIP fueron las principales dificultades iniciales para el gobierno regional de Moquegua. Para remediar esa situación, se conformó un equipo técnico especializado con base en profesionales locales (principalmente de Ilo) así como de la asistencia por parte de consultorías y ONG's que aprendieron rápidamente los procesos administrativos y técnicos para la elaboración de proyectos. El resultado al final de la gestión fue una cartera de expedientes de proyectos de cierto alcance regional. Así, este período inicial sirvió para una planificación rápida de y la ejecución de algunos proyectos de alcance medio, principalmente para el saneamiento básico e infraestructura educativa y salud.

El origen de esta planificación se apoyó, además, en los principales espacios para la discusión y repartición del presupuesto regional tales como el Consejo de Coordinación Regional (CCR) y sobretodo, el Presupuesto Participativo Regional (PPR). En ellos, participan autoridades regionales, locales y representantes de la sociedad civil de las tres provincias. Estos espacios son de vital importancia en la región dado que son los principales mecanismo de

---

<sup>14</sup> Entrevista personal a vicepresidente regional de Moquegua (2003-2006)

relación con la sociedad civil para la elaboración del presupuesto y proyectos. Además, en estos espacios se mostrarán las capacidades técnicas y políticas, tanto de los miembros de la sociedad civil, funcionarios y autoridades, tanto a nivel local y regional. En estos espacios serán evidentes los antecedentes y las experiencias previas de cada uno de los representantes de las provincias, donde los contrastes entre los representantes de Ilo y Moquegua serán muy notorio.

Por un lado, la larga experiencia previa de las organizaciones sociales de Ilo en el presupuesto participativo durante la década de 1980 y 1990, le brindó una serie de ventajas al momento de participar en el presupuesto participativo regional. De esta manera, al contar con una serie de planes de gestión previos así como la expertiz en espacios de negociación y participación ciudadana, los dirigentes sociales de Ilo pudieron obtener mejores beneficios en la asignación presupuestal desde el gobierno regional.

En contraste, los dirigentes sociales de la provincia de Mariscal Nieto y Sánchez Cerro no mostraban las mismas capacidades de gestión de proyectos ni capacidad de articulación con la nueva autoridad regional. Estos dirigentes tenían una gran capacidad de movilización, aunque la participación ciudadana a nivel regional no era comparable a las dimensiones de la experiencia de Ilo. Por tanto, podemos afirmar que la sociedad civil mantiene una participación importante en la gestión regional aunque mantienen una mirada local en sus demandas y con contrastes en las negociaciones entre las provincias. De esta manera, mientras la provincia de Ilo se encuentra más organizada y con una capacidad de negociación basada en su expertiz en la elaboración de



documentos de gestión y expedientes técnicos para proyectos de inversión pública, las demás provincias también participan pero con estas habilidades menos desarrolladas.

Un punto importante a destacar es que el gobierno regional se encuentra ubicado en la provincia de Mariscal Nieto, en el distrito de Moquegua. Por ello, además de la dinámica descrita anteriormente, el grueso de la atención y de la participación de la sociedad civil será principalmente por organizaciones articuladas en este distrito, principalmente de orden barrial mediante las juntas vecinales. Por ello, las presiones hacia la entidad gubernamental regional serán principalmente por acceso a servicios básicos como educación, agua y saneamiento, carreteras, pistas y veredas.

Los dirigentes vecinales y organizaciones sociales de los demás distritos de Mariscal Nieto también se acercarán a demandar al gobierno regional para obtener estos beneficios. En particular, el Frente de Defensa de Torata y el Frente de Defensa de Samegua, presionaron para la construcción de canales de regadío, carreteras y vías de acceso. Según pudieron comentar los entrevistados, esta situación de acercarse al gobierno regional para demandar proyectos de orden local se repitió en casi todos los distritos.

La secuencia de gobernadores regionales continúa con Jaime Rodríguez Villanueva, empresario de Ilo vinculado a la industria pesquera, quien fue electo gobernador regional por dos períodos no consecutivos (2007-2010 y 2014-2018). Durante su primera gestión, el presupuesto se incrementó exponencialmente

debido a que en 2006 inicia las altas transferencias por canon minero<sup>15</sup>. Los entrevistados señalan que en este período es donde quedó en evidencia los principales problemas para la gestión. Los funcionarios entrevistados señalaron que no sabían qué hacer con tanto dinero. Sin embargo, la presión de la sociedad civil los impulsó a generar expedientes para proyectos de servicios públicos pero de corto alcance.

En este período, se registra la mayor expansión del aparato público en el gobierno regional. Según los entrevistados, más del 50% de la población se encuentra empleada en el sector público. Esta expansión se debe principalmente a la demanda de mano de obra para la construcción de una cartera bastante amplia de obras de infraestructura y de servicios de atención ciudadana, con sueldos nada despreciables y con una mejora sustancial en los ingresos familiares. La migración de los distritos aledaños hacia Moquegua fue una situación muy evidente para los entrevistados. De hecho, varios de los empleados por el gobierno regional abandonaron la actividad agrícola para dedicarse a trabajar en el gobierno regional. Por tanto, se genera una relación de dependiente de la capacidad de ejecución de obras por parte de la entidad gubernamental para la generación de mano de obra local.

Ante los réditos políticos que le generaba la ejecución de obras de corto alcance, Rodríguez Villanueva restó prioridad a la elaboración de documentos de gestión como los planes de desarrollo regional. Si bien la gerencia

---

<sup>15</sup> “Las transferencias eran a veces hasta traumáticas. En el 2007 nos pasó que nos llegaba hasta 40 millones de soles semanalmente cuando el año anterior solo recibimos 30 millones durante todo el año” (Entrevista a gerente del Gobierno Regional de Moquegua)

planificación y presupuesto llegó a elaborar estos documentos con la participación de la sociedad civil, no se debió a un liderazgo del entonces gobernador regional. Inclusive, los propios funcionarios indicaron que los expedientes de los proyectos de alto y medio alcance, fueron elaborados, en gran parte por las gestiones anteriores. Por tanto, para Rodríguez, la prioridad era la ejecución de las obras antes que la planificación. Si había dinero, era para gastarlo.

La segunda consecuencia de la expansión de obras es la fragmentación social y el debilitamiento de las organizaciones sociales en la región. Al haber más recursos y mayor demanda de servicios, las organizaciones sociales priorizaron sus políticas de alcance local y provincial, renunciando a la construcción de una visión regional. Esto genera tensiones tanto entre las organizaciones provinciales (cada uno demanda ser prioritario) y frente a la actividad del gobierno regional en situaciones frente a las cuales no puede mostrar una respuesta rápida.

En este marco, resulta vital comprender el rol articulador del Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo de Moquegua (FEDIP-Moquegua), el cual se caracteriza por mostrar una participación constante, con una posición crítica y vigilante frente a la actividad minera y hacia la gestión gubernamental. Esta organización ha mantenido un respaldo significativo de la población de Moquegua, sobretodo al momento de realizar los reclamos y demandas hacia la empresa minera así como otros servicios vinculados principalmente al recurso hídrico. Si bien la posición del FEDIP- Moquegua es muy crítica y vigilante frente

a la actividad minera, no traspasan los límites institucionales como las mesas de diálogo y manifestaciones de protesta como marchas y huelgas. Inclusive, en diversas oportunidades, varios de sus líderes han rechazado las actividades y manifestaciones de violencia así como la ruptura de las mesas de diálogo.

En este sentido, el FEDIP-Moquegua ha servido para construir liderazgos políticos importantes de la región como María Cristala Constantinides, Antonio Zeballos<sup>16</sup> y Zenon Cueva<sup>17</sup>. Estos líderes políticos participan activamente en la política regional mediante la participación en asambleas regionales y audiencias públicas así como en declaraciones a la prensa. Vale la pena destacar la participación del FEDIP-Ilo para las mismas temáticas.

Además, es importante señalar que muchos de los miembros las organizaciones sociales en Moquegua cuentan con conocimiento técnico, sobretodo en temáticas ambientales. Este conocimiento ha sido adquirido a partir de sus participaciones en los monitoreos ambientales y de las diferentes capacitaciones y talleres ambientales por ONG's (principalmente ONG Labor) así como de investigaciones realizadas por sus propios miembros. Por ejemplo, dentro del FEDIP-Moquegua, se encuentra la Comisión de Fiscalización y Medio Ambiente. A partir de esta comisión, se ha articulado una lucha frontal contra la actividad minera, principalmente frente a SPCC. El descontento contra esta empresa minera es generalizado debido a los continuos casos de contaminación

---

<sup>16</sup> Antonio Zeballos es actual congresista electo para la región durante el período (2014-2018)

<sup>17</sup> Zenon Cueva ha sido el líder de las protestas en el conflicto social "Moqueguazo". Actualmente es el principal candidato para las elecciones regionales 2018.

ambiental, además de considerar insuficientes los montos y proyectos de inversión social de la empresa.<sup>18</sup>

Por ejemplo, para explicar el éxito educativo en Moquegua, (Sugimaru & León (2015) señalan que ha sido clave la gestión institucional desde el gobierno regional de Moquegua dado que cuenta con un plan y visión a largo plazo en términos educativos. Además, indican que se presenta una articulación entre actores distintos actores desde el gobierno regional con miembros de empresas privadas, directores, docentes, autoridades educativas y padres de familia.

Por tanto, si bien la fragmentación social y la reducción en la participación ciudadana en los espacios de discusión presupuestal ha sido uno de los impactos directos de las transferencias por canon minero, aún persiste una organización social-política que sirve como plataforma de articulación mínima para las demandas de los ciudadanos de Moquegua. De hecho, las manifestaciones de protesta por mayor acceso al canon minero en 2008 durante el llamado “Moqueguazo” no deberían sorprender, dado que, por un lado, la región ya contaba con una experiencia previa en la gestión de estos recursos, los cuales fueron obtenidos, precisamente, mediante protestas y marchas donde demandaban esta transferencia, por tanto, asumían este recurso como fruto de una lucha constante y como justa compensación por la explotación de los yacimientos mineros<sup>19</sup>. Por otro lado, a partir de la ejecución del dinero en canon en obras de servicios públicos, la población de Moquegua sintió amenazado los

---

<sup>18</sup> Entrevista a presidente de la Comisión de Defensa del Medio Ambiente del FEDIP-Moquegua.

<sup>19</sup> Entrevista personal a dirigente social.

beneficios directos que empezaba a percibir a consecuencia del canon minero tales como empleo por obras de inversión pública. (Arellano Yanguas, 2011).

Martín Vizcarra, ingeniero de Ilo y candidato, fue el gobernador regional en el período 2011-2014. Durante la gestión de Vizcarra aún continúan las altas transferencias por canon minero y las características de participación ciudadana descritas durante la primera gestión de Villanueva continuaron en la misma línea. Sin embargo, según señalan los funcionarios, con Vizcarra se trató de brindar una mirada más técnica a las obras de infraestructura y de servicios básicos, retomando prioridad la planificación y elaboración de planes de desarrollo con una visión estratégica y territorial. Además, el manejo político de Vizcarra fue importante para conseguir mayores transferencias tanto del gobierno central como con las empresas mineras. Al término de su gestión, considerada una de las más exitosas a nivel nacional, se consolidaron las intervenciones en políticas educativas a nivel regional así como la construcción de varios proyectos e infraestructura de salud.

En la actualidad, las transferencias por canon minero se han reducido en una proporción considerable. Ello ha ocasionado varios problemas en la gestión del gobierno regional.

En primer lugar, ha dejado en evidencia la ausencia de proyectos de gran envergadura y de alcance regional para la resolución de problemas propios de la región Moquegua y que no han podido ser resueltos durante el boom de recursos. Por ejemplo, la región Moquegua sufre actualmente un problema de estrés hídrico ante la reducción de los caudales de los ríos. Los entrevistados



por parte de la sociedad civil y los funcionarios de gobierno regional indican que una necesidad prioritaria es la construcción de más represas y reservorios hídricos. Además, las plantas de tratamiento de agua potable son insuficientes para soportar la demanda hídrica de la región<sup>20</sup>. Esta situación se replica en otros sectores como educación y salud, donde si bien ha habido una expansión en cobertura de servicios, la calidad en la prestación de servicios aún es deficiente.

En segundo lugar, la reducción del canon minero ha limitado la ejecución presupuestal en nuevos proyectos de inversión pública. Ello ha generado un malestar en la población de Moquegua dado que, por un lado, no observan nuevas obras de infraestructura ni servicios y, por otro lado, gran parte de ellos depende de la administración pública. Este problema se agudiza considerando que mucha de la mano de obra de los proyectos proviene de un sector que ha abandonado el sector agrario. El potencial problema es la generación de una mano de obra que ya no cuenta con los recursos para dedicarse a la actividad agraria ni de una oferta para trabajar en obras de inversión.

En conclusión, al realizar un balance general a nivel regional destaca la ejecución de proyectos destinado a atender demandas locales inmediatas de las provincias. Estas obras y expansión en la cobertura de servicios públicos han permitido mejorar la calidad de vida de gran parte de la población de Moquegua, principalmente, de los centros poblados más alejados aunque con grandes brechas entre provincias (Ilo, Mariscal Nieto y Sánchez). En todos los casos, los funcionarios manifestaron los retos de la administración de los recursos de canon

---

<sup>20</sup> Entrevista personal a Gerente del Proyecto Especial Pasto Grande

minero por falta de visión de desarrollo, documentos de gestión previos e inmediatez para el gasto del recurso. Sin embargo, la presión activa de la sociedad civil y de los gobiernos locales con expertiz técnico en la gestión de demandas locales así como un cuerpo burocrático con capacidades de gestión pública han permitido constreñir una trayectoria menos tensa y conflictiva.



## CONCLUSIONES

El estudio de caso de Moquegua nos brinda una serie de lecciones y aportes para la literatura vinculada a la gestión de rentas y conflictos socioambientales vinculados a los recursos naturales. El argumento propuesto enfatiza la importancia del contexto y las condiciones en las cuales llegan los recursos y cómo a partir de estos, el uso de las transferencias de recursos mineros puede trazar trayectorias alternativas. La presente investigación solo resalta el rol de la sociedad civil y las condiciones institucionales, sino, muestra que estos factores se construyen desde los antecedentes institucionales y experiencias participativas previas. Por ello, el contexto importa pero es una condición que se construye desde la experiencia previa y no es tan inmediato. Estos elementos han marcado la trayectoria regional de Moquegua frente a otras regiones donde la experiencia no es tan positiva y los factores institucionales y sociales no están claramente presentes.

La segunda parte del argumento indica que no solo es la presencia de los factores identificados sino la intensidad de los mismos los que permitirán trazar trayectorias con un mejor desempeño. Por ello, al contrastar las trayectorias de las provincias de Ilo y Mariscal Nieto identificamos que la intensidad de la presión de la sociedad civil y los antecedentes institucionales varían en las experiencias previas y permiten comprender mejor los resultados actuales en términos de desarrollo humano y gestión de rentas.

Los retos y dificultades propias de la administración de los recursos naturales y conflictividad social también han estado presentes en la región de

Moquegua. El debilitamiento del tejido de la sociedad civil, la priorización de demandas locales y barriales, dependencia de los ingresos por canon minero, casos de corrupción e intentos de redes clientelares son síntomas propios de los desafíos que presenta la abundancia de los recursos. Sin embargo, esta situación permite fortalecer el argumento evidenciando que los retos para la gestión de recursos siempre estarán presentes pero los actores aprenden a comportarse en este marco considerando los antecedentes institucionales.

En términos prácticos, también se indica la importancia de la planificación y los legados institucionales construidos en contextos de menor presión. La interacción entre una sociedad civil organizada y documentos de gestión elaborados en un marco participativo. Principalmente, los planes de desarrollo locales sintetizan esta concertación entre sociedad civil y Estado dado que serán los documentos que deberán guiar la ejecución de recursos en momentos de mayor presión. Sin embargo, esta situación no prescinde de liderazgos y organizaciones fuertes que cuenten con expertiz y que impulsen estos marcos institucionales. Por ejemplo, por un lado, la trayectoria de la provincia de Ilo es marcada por la coalición entre Julio Díaz Palacios, la municipalidad provincial y la sociedad civil. Este resulta clave para poder enmarcar los liderazgos y proyectos políticos que luego serán los mecanismos que constriñen una trayectoria negativa. Por otro lado, la ausencia de un proyecto político regional previo, entendida más por las presiones locales y una mirada más provincial, será problemático y la continuidad de la trayectoria positiva dependerá más de la presión de la sociedad civil y la profesionalidad de la burocracia aunque también mostrará retos propios de la abundancia de recursos.

Retomando la discusión en el caso peruano, ¿cómo podemos extender el argumento para explicar las trayectorias de los gobiernos regionales una vez iniciado el proceso de descentralización? El argumento propuesto no solo identifica la importancia de los antecedentes institucionales y presión de la sociedad civil como contextos favorables en los cuales llegarán los recursos sino que la intensidad de estos factores se construyen desde experiencias previas. La agenda de investigación pendiente invita a pensar en las demás regiones a partir de la relación entre Estado y la sociedad civil para poder comprender cuáles eran los contextos en los que llegaron los recursos, además de entender cómo se construyeron estas condiciones institucionales y la presión de la sociedad civil desde experiencias previas.

Para ilustrar la extensión del argumento, la siguiente tabla sintetiza las trayectorias regionales de Arequipa, San Martín, Cuzco y Áncash, regiones que, a excepción de San Martín, cuentan con altos ingresos por canon minero. Entre los casos positivos destacan Arequipa y San Martín. En Cuzco evidenciamos un resultado intermedio y en Áncash una trayectoria negativa. Brevemente, presentaremos las condiciones presentadas a lo largo de la investigación para cada una de estas regiones, siendo una tarea pendiente una comparación más profunda entre estos casos.

**Tabla 8. Trayectorias regionales y relación Estado-sociedad civil**

Región	Arequipa	San Martín	Cuzco	Áncash
<b>Trayectoria</b>	+	+	+/-	-
<b>Organización sociedad civil</b>	Sociedad civil organizada y élites políticas activas	Sociedad civil con expertiz en temáticas ambientales	Sociedad civil organizada pero no articulada a élites ni gobiernos locales	Sociedad civil no organizada y fragmentación territorial
<b>Planificación institucional</b>	Documentos de gestión y planes de desarrollo elaborados y actualizados	Documentos de gestión y planes de desarrollo elaborados y actualizados	Documentos de gestión parcialmente elaborados	Documentos de gestión no elaborados
<b>Relación Estado - Sociedad civil</b>	Coalición entre sociedad civil y liderazgo del gobierno regional	Coalición entre sociedad civil y gobiernos locales/regional	Presión de sociedad civil de manera local	Uso rentista y clientelar de los recursos

Elaboración propia

Por un lado, Arequipa ha trazado una trayectoria positiva debido a la presencia de una sociedad civil organizada y un rol activo de las élites locales en la dinámica política de la región. Estos actores, bajo el liderazgo del gobierno regional, han desarrollado una dinámica de presión para la ejecución de recursos mineros en las demandas locales en temas educativos, salubridad y económicos-productivos (Muñoz et al., 2016). De la misma manera, en San Martín, se ha consolidado como un referente nacional en la remediación de los impactos ambientales de la tala informal de árboles a partir de la formación de una coalición entre una sociedad civil con expertiz en temáticas ambientales/ecológicas y los gobiernos locales en la década de 1980 que luego dirigirá las políticas ambientales del gobierno regional (Augusto, 2016). Por tanto, en ambas regiones las condiciones eran favorables y se construyeron desde experiencias previas.



Por otro lado, en Cuzco, las condiciones eran menos favorables ante la presencia de una sociedad civil que muestra un alto nivel de organización local pero que no se encuentra articulada ni a la élite regional ni a los gobiernos locales (Augusto, Dargent, & Rousseau, 2017). De hecho, la sociedad civil ejerce una presión importante para la ejecución de los recursos pero con una mirada muy local y ausente de una expertiz por parte de la burocracia de los gobiernos locales (Carrillo, 2018). Mientras que en Áncash, el impacto de los recursos ha sido negativo ante la persistencia de la pobreza extrema, uso ineficientes de los recursos de canon minero y la construcción de una red ilícita y criminal dirigida desde el gobierno regional (Melgar, 2017). Esta situación se entiende dado que al momento que llegaron los recursos, se encontraba una sociedad civil débil, desarticulada y con serias divisiones entre las zonas costeras y andinas, además de una nula planificación y elaboración de documentos de gestión local que dirija la ejecución de los proyectos (Carrillo, 2018)

Finalmente, un rol activo de la sociedad civil será una condición necesaria pero no suficiente para constreñir una trayectoria negativa en la gestión de rentas mineras. La comparación con otras regiones evidencia que no solo es necesaria una sociedad civil sólida, sino que esta se encuentre incluida dentro de los marcos institucionales en su relación con el Estado, es decir, importa el tipo de relación entre estos dos actores.

En forma más general, iniciar procesos de descentralización sin legados institucionales, experiencias previas participativas o proyectos políticos con bases en élites políticas o sociedad civil será un reto considerable. En países

como Perú, caracterizados por un fuerte centralismo y ausencia de estos legados, estos retos parecen más considerables que en otros países de América Latina.



## BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2005). Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth. En P. Aghion, & S. Durlouf (Edits.), *Handbook of Economic Growth* (Vol. 1A, págs. 386-472). Amsterdam.
- Arce, M. (2014). *Resource Extraction and Protests in Peru*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Arellano Yanguas, J. (2011). *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: IEP; PUCP; Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- Arévalo, R., & Sosa, P. (2016). ¿Autoritarismo subnacional en países unitarios? Una reflexión sobre dos casos peruanos. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(6), 115-143.
- Augusto, M. (2016). *Los orígenes sociales de la institucionalidad política: una mirada a la gestión ambiental en San Martín (1998-2015)*. Tesis para optar licenciatura en Ciencia Política y Gobierno, Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales, Lima.
- Augusto, M., Dargent, E., & Rousseau, S. (2017). Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Colombia Internacional*, 99-125.
- Banco Central de Reserva del Perú. (1962). *Renta Nacional del Perú 1942-1960*.
- Banco Central de Reserva del Perú. (2014). *Informe Económico y Social. Región Moquegua*.

- Barrantes, R., Cuenca, R., & Morel, J. (2012). *Las posibilidades del desarrollo competitivo. Dos historias regionales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Battistelli, S., & Guichaoua, Y. (2014). ¿Diamantes para el desarrollo? Descifrando la historia de éxito de Botsuana. En R. Thorp, S. Battistelli, J. Orihuela, & M. Paredes, *Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo: Lecciones de África y Latinoamérica* (págs. 83-132). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Bebbington, A. (Ed.). (2012). *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruano (IEP).
- Bhavnani, R., & Lupu, N. (2016). *Oil Windfalls and the Political Resource Curse*. Manuscrito no publicado, Universidad de Wisconsin. Obtenido de [http://www.noamlupu.com/Bhavnani\\_Lupu\\_oil.pdf](http://www.noamlupu.com/Bhavnani_Lupu_oil.pdf)
- Brooks, S., & Kurtz, M. (2016). Oil and Democracy: Endogenous Natural Resources and the Political "Resource Curse". *International Organization*, 70(2), 279-311.
- Cañedo-Argüelles, T. (2010). Del Etnodesarrollo al Buen Vivir: la población aymara se pronuncia. En E. Rey Tristán, & P. Calvo González (Ed.), *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles : congreso internacional* (págs. 2621-2638). Santiago de Compostela: Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas.

- Cañedo-Argüelles, T. (2011). Destrezas andinas y sus aplicaciones al progreso: el caso de Moquegua (Perú). *Summa Humanitatis*, 5(1). Obtenido de [http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/summa\\_humanitatis/article/view/2287/2236](http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/summa_humanitatis/article/view/2287/2236)
- Cañedo-Argüelles, T., Brandis García, D., Ramírez De Haro, G., & Castaño García, T. (2004). *Al sur del margen. Avatares y límites de una región postergada. Moquegua (Perú)*. (T. Cañedo Argüelles, Ed.) Madrid: Instituto de Estudios Peruanos(IEP). Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Carrillo, S. (2018). *Extractive Revenues and Local Resource Curse: Comparative Case Analysis in the Peruvian Andes*. Preparado para presentar en el Congreso 2018 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos,, Barcelona.
- CENTRUM Católica. (2017). *Índice de Competitividad Regional en el Perú 2016*. CENTRUM Católica.
- Collier, P. (2010). The political economy of natural resources. *Social Research: An International Quarterly*, 77(4), 1105-1132.
- Collier, P., & Hoeffler, A. (2005). Resource Rents, Governance, and Conflict. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 625–33.
- Congreso de la República. (2002). *Ley N°27506*.
- Consejo Nacional de la Competitividad. (2013). *Índice de Competitividad Regional. Análisis de los últimos cinco años*. Lima.

- Cooperación. (2018). *Reporte de evolución de concesiones mineras (segundo semestre 2017)*. Cooperación.
- Cueva, C., Chávez, N., Encinas, D., & Ramírez, M. (2016). *Democracia y territorio en países unitarios. Una agenda de investigación pendiente*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).
- Cust, J., & Poelhekke, S. (2015). The Local Economic Impacts of Natural Resource Extraction. *Annual Review of Resource Economics*, 7, 251-268.
- Cust, J., & Viale, C. (2016). *Is There Evidence for a Subnational Resource Curse?* Natural Resource Governance Institute.
- Damonte, G., & Glave, M. (Edits.). (2016). *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos: los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización*. Lima: GRADE.
- Dargent, E. (2013). Estado, política y sociedad durante el boom de lo commodities. *Argumentos*, 5(7). Obtenido de <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/estado-politica-y-sociedad-durante-el-boom-de-los-commodities/>
- Dargent, E., Feldmann, A., & Luna, J. (2017). Greater State Capacity, Lesser Stateness: Lessons from the Peruvian Commodity Boom. *Politics & Society*, 45(1), 3-34.
- Dargent, E., Orihuela, J., Paredes, M., & Ulfe, M. (Edits.). (2017). *Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of the Extractive Industry in Peru*. New York: Palgrave Macmillan.



- Defensoría del Pueblo. (2006-2016). *Reportes mensuales de conflictos sociales*.
- Diario La República. (21 de junio de 2008). El “Moqueguazo” que remeció el sur. Recuperado el 20 de mayo de 2017, de <https://larepublica.pe/politica/220608-el-moqueguazo-que-remecio-el-sur>
- Díaz Palacios, J. (1983). *Ilo. La ciudad que quiero ser*. Ilo: CIED ediciones.
- Díaz-Rioeca, D. (2016). Blessing and Curse: Oil and Subnational Politics in the Argentine Provinces. *Comparative Political Studies*, 19(14), 1930-1964.
- Dunning, T. (2008). *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado: Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima: Oxfam Perú.
- Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. (2015). *Perspectivas sobre la descentralización y su futuro*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Gervasoni, C. (2010). A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. *World Politics*, 62(2), 302-340.
- Ghezzi, P., & Gallardo, J. (2013). *¿Qué se puede hacer con el Perú? Ideas para sostener el crecimiento en el largo plazo*. Lima: Universidad del Pacífico y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Goldberg, E., Wibbels, E., & Mvukiyehe, E. (2008). Lessons from Strange Cases: Democracy, Development, and the Resource Curse in the U.S. States. *Comparative Political Studies*, 41(4-5), 477 - 514.
- Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) & Instituto de Estudios Peruano (IEP). (2016). *Hacia un desarrollo inclusivo y sostenible en América Latina: diálogos entre investigación y políticas públicas*. Lima.
- Grupo Propuesta Ciudadana. (2014). *Para comprender la caída del canon: descentralización fiscal y mayor transparencia*. Lima.
- Hurtado, M. (2017). *Análisis de la Mesa de diálogo entre la sociedad civil de Moquegua, al Estado y la empresa Anglo American Quellaveco 2011-2012 : una estrategia de negociación y transformación de conflictos promovidas por el Gobierno Regional de Moquegua 2011*. Tesis para optar licenciatura en Ciencia Política y Gobierno, Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales, Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2016). *Informe anual de ingresos económicos*. Recuperado el 25 de junio de 2016
- Isham, J., Woolcock, M., Pritchett, L., & Busby, G. (2005). The varieties of resource experience natural resource export structures an political economy growth. *The World Bank Economic Review*, 19(2), 141-174.
- Kaldor, M., Karl, T. L., & Said, Y. (Edits.). (2007). *Oil wars*. Londres: Pluto Press.
- Karl, T. L. (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.

- Kolstad, I., & Søreide, T. (2009). Corruption in natural resource management: Implications for policy makers. *Resource policy*, 34(4), 214-226.
- Kurtz, M. J. (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Long, N., & Roberts, B. (1984). *Miners, peasants and entrepreneurs: regional development in the central highlands of Peru*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maldonado, S. (2011). *Boom minero y corrupción de funcionarios públicos de los gobiernos locales en el Perú: Evidencia de un experimento natural*. Berkeley: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP) Universidad de California.
- McNulty, S. (2011). *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post-Fujimori*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Melgar, S. (2017). *La red de la Bestia, la construcción de redes de corrupción dentro del gobierno : el caso de la región Áncash durante la gestión de César Álvarez*. Tesis para optar el título de licenciatura en Ciencia Política y Gobierno, Pontificia Universidad Política del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2004-2016). *Reporte de Ingreso por Canon Minero Consulta Amigable*.

- Ministerio de Educación. (2015). *Moquegua : ¿cómo vamos en educación?* Unidad de Estadística. Obtenido de <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/4714>
- Ministerio de Energía y Minas. (Junio de 2017). *Cartera estimada de Proyectos Mineros.*
- Moreno, C., Saavedra, C., & Ulloa, B. (2013). *Ciclo de precio de commodities y estabilidad financiera.* Documento inédito.
- Muñoz, P. (2010). *¿La política importa? Los determinantes políticos de eficiencia del gasto municipal.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).
- Muñoz, P., & Dargent, E. (2016). Patronage, Subnational Linkages, and Party-Building: The cases of Colombia and Peru. En S. Levitsky, J. Loxton, B. Van Dyck, & J. Domínguez (Edits.), *Challenges of Party-Building in Latin America* (págs. 187-216). Cambridge: Cambridge University Press.
- Muñoz, P., Monsalve, M., Guibert, Y., Guadalupe, C., & Torres, J. (2016). *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal : Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2003-2013).* Lima: Universidad del Pacífico.
- Orihuela, J. C. (2014). Construcción y reingeniería de "la buena gobernanza" en Chile. En R. Thorp, S. Battistelli, Y. Guichaoua, J. Orihuela, & M. Paredes, *Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo. Lecciones de África y Latinoamérica* (págs. 45-82). Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Paredes, M. (2012). *Shaping state capacity: a comparative historical analysis of mining dependence in the Andes, 1840s-1920s*. Tesis doctoral, Universidad de Oxford, Departamento de Desarrollo Internacional.
- Pendergast, S. M., Clarke, J. A., & Van Kooten, G. C. (2011). Corruption, Development and the Curse of Natural Resources. *Canadian Journal of Political Science*, 44(2), 411–437. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/41300548>
- Perla, C. (2010). ¿Empresas mineras como promotores del desarrollo? La dimensión política de las inversiones sociales mineras en el Perú. En C. Meléndez, & A. Vergara, *La iniciación de la Ciencia Política*. Lima: Fondo editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- PNUD. (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano. Perú 2013. Cambio climático y territorio. Desafíos y respuestas para un desarrollo sostenible*.
- Ponce, A., & McClintock, C. (2014). The explosive combination of inefficient local bureaucracies and mining production: evidence from localized societal protests in Peru. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 118-140.
- Portocarrero, F., & Portugal, A. (2011). *Historia de un compromiso con el desarrollo sostenible. Tres décadas de vida institucional de la Asociación Civil Labor (1981-2011)*.
- Portocarrero, F., Sanborn, C., Molina, O., & Loveday, J. (2007). De la protesta a la propuesta: la Asociación Civil Labor. En F. Portocarrero, C. Sanborn, & L. Camacho, *Moviendo montañas: empresas, comunidades y ONG en las*



*industrias extractivas* (págs. 121-193). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNHabitat); Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). (2006). *La experiencia peruana en planificación y gestión urbano-ambiental*. Lima.

Ross, M. (2012). *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton: Princeton University Press.

Ross, M. (2015). What Have We Learned about the Resource Curse? *Annual Review of Political Science*, 18(1), 239-259.

Rosser, A. (2006). Escaping the Resource Curse. *New Political Economy*, 11(4), 557-570.

Salas, G. (2010). La embriaguez del canon minero. *Anthropologica*(28), 45-63.

Sosa, P., & Barnechea, R. (2014). Perú 2013: La paradoja de la estabilidad. *Revista de Ciencia Política*, 34(1), 267-292.

Sugimaru, C., & León, J. (2015). El éxito educativo de la región Moquegua, un análisis de la gestión pedagógica e institucional en tres niveles: regional, local y de institución educativa. *Silex: Revista Interdisciplinaria*(5), 19-37.

Tanaka, M. (2013). En busca del eslabón perdido: coaliciones sociales y procesos políticos en el desarrollo territorial rural. En R. Asensio, & M.



- Fernández, *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina* (págs. 53-88). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, M., & Vera, S. (2007). Perú: Entre los sobresaltos electorales y la agenda pendiente de la exclusión. *Revista de Ciencia Política, Volumen especial*, 235-247.
- Thorp, R., Battistelli, S., Guichaoua, Y., Orihuela, J., & Paredes, M. (2014). *Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo. Lecciones de África y Latinoamérica*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú .
- Vargas, C. (1998). *Desarrollo local y participación política en Ilo. Nuevas formas de articulación y representación social y política*. Lima: IEP.

## ANEXO 1: LISTA DE ENTREVISTADOS

N°	Cargo	Organización	Fecha
1	Fundadora	Asociación Civil Labor (1980-1995)	18/12/2017
2	Gerente de Ecología y Calidad Ambiental	Municipalidad provincial de Ilo	29/01/2018
3	Militante y dirigente	Frente Independiente Regional Moquegua Emprendedora - Firme (2002-2018)	29/01/2018
4	Dirigente vecinal	Junta Vecinal de Ilo	30/01/2018
5	Ex vicepresidente regional	Gobierno Regional de Moquegua (2002-2006)	30/01/2018
6	Gerencia de desarrollo urbano ambiental	Municipalidad provincial de Ilo (2018)	30/01/2018
7	Jefe de la Oficina de Participación Ciudadana	Municipalidad provincial de Ilo (2018)	31/01/2018
8	Coordinador del área de desarrollo económico	CEOP-Ilo (2010-2018)	31/01/2018
9	Subgerente administración tributaria	Municipalidad distrital de Pacocha (2017-2018)	31/01/2018
10	Gerencia de Planificación	Municipalidad provincia de Ilo (2015-2018)	31/01/2018
11	Presidente	Frente de Defensa de los Intereses de Moquegua - Fedip (2018)	02/02/2018
12	Director	Radio Americana (2015-2018)	02/02/2018
13	Presidente	Junta de Usuarios de Torata	02/02/2018
14	Jefe de la Oficina de Estadística	Gobierno Regional de Moquegua (2016-2018)	02/02/2018
15	Subgerente de Obras	Gobierno Regional de Moquegua (2010-2017)	02/02/2018
16	Presidenta	Gobierno Regional de Moquegua (2002-2006)	05/02/2018
17	Dirigenta	Frente de Defensa de los Intereses de Moquegua - Fedip (2009)	05/02/2018
18	Jefe de la Comisión Ambiental	Frente de Defensa de los Intereses de Moquegua - Fedip (2018)	05/02/2018
19	Jefe de la Oficina de Planeamiento	Gobierno Regional de Moquegua (2018)	05/02/2018
20	Gerente Regional de Planeamiento Presupuesto y Acondicionamiento Territorial	Gobierno Regional de Moquegua (2015-2017)	06/02/2018
21	Gerente del Proyecto Especial Pasto Grande	Gobierno regional de Moquegua (2018)	06/02/2018
22	Gerencia de Planificación	Municipalidad provincial de Mariscal Nieto (2010-2014)	07/02/2018
23	Coordinadora Oficina Moquegua	Asociación Civil Labor (2002-2005)	23/03/2018
24	Alcalde	Municipalidad provincial de Mariscal Nieto (2002-2006)	29/03/2018

