

Investigaciones institucionales
Área 01: Gobernabilidad

Gobernanza Territorial: Una mirada desde y para Espinar

Raúl Molina Martínez
Autor

Gobernanza Territorial: Una mirada desde y para Espinar

Área 01: Gobernabilidad
- Documento de Trabajo N° 003 -

© Solidaritas Perú
Calle Camilo Blas 408 – Int. 503, Surquillo (Lima – Perú)
Central telefónica: (51-1) 456-1869 / (+51) 914427275
consultas@solidaritasperu.com
www.solidaritasperu.com

Documento electrónico de libre disponibilidad en:
<https://www.solidaritasperu.com/publicaciones/investigaciones/dt003>

Área 01: Gobernabilidad

Primera edición digital: octubre de 2023

Gobernanza territorial: Una mirada desde y para Espinar

La serie de Investigaciones Institucionales publicadas por Solidaritas Perú contiene investigaciones realizadas por los profesionales que laboran en nuestra organización o han sido encargadas a terceros. Tienen el objetivo de difundir ideas y contribuir a la discusión y el análisis.

El contenido de las investigaciones, así como sus conclusiones y recomendaciones son responsabilidad exclusiva de sus autores y no comprometen a Solidaritas Perú.

Autor: Raúl Alberto Molina Martínez

Dirección: Eddy Ormeño Caycho

Diseñador: Rodrigo Ormeño Espinoza

Hecho el depósito legal de la Biblioteca Nacional del Perú: 2023-09637

Molina, R. (2023). *Gobernanza territorial: Una mirada desde y para Espinar*. Investigaciones Institucionales de Solidaritas Perú.

<https://www.solidaritasperu.com/publicaciones/investigaciones/dt003>

1. GOBERNANZA TERRITORIAL; 2. ESPINAR; 3. GOBERNABILIDAD; 4. DESARROLLO TERRITORIAL; 5. CONFLICTOS SOCIALES; 6. GOBERNANZA SOCIAL.

Contenido

I.	Introducción	5
II.	Orientaciones generales	7
2.1.	Desarrollo territorial provincial	7
2.2.	Potencialidades de desarrollo	8
2.3.	Otros desafíos en el desarrollo de Espinar	9
2.4.	Desarrollo de Espinar y minería	11
2.5.	Una hoja de ruta para el proceso	11
2.6.	Rol del sector privado local	13
III.	Subgrupos de la mesa de trabajo para el desarrollo sostenible de Espinar ...	14
	Sobre el autor	21

I. Introducción

En el contexto actual, Raúl Molina Martínez es una referencia obligada cuando se trata de abordar, reflexionar o hacer propuestas sobre los temas de descentralización y gobernanza territorial.

Cuenta con más de treinta años ejerciendo sus servicios profesionales y conociendo la gestión pública desde diferentes ópticas, como por ejemplo, en calidad de director de planeamiento en un municipio al sur del Perú a inicios de los años noventa, pasando por labores con la cooperación internacional y consolidándose en responsabilidades sobre descentralización, gobernanza territorial y gestión social mientras ejercía cargos en entidades gubernamentales como consultor (MEF), Secretario de Descentralización (PCM), jefe de gabinete de asesores (MINCUL), viceministro de Gobernanza Territorial (PCM) o Jefe del Gabinete Técnico (Presidencia de la República).

Raúl Molina suele embarcarse en proyectos que solo pueden sostenerse por su pasión y vehemencia por generar esos cambios que algunos pocos persiguen para transformar nuestro país; y en muchos casos nos reta, consciente o inconscientemente, a alterar nuestra monótona forma de abordar algunos problemas territoriales o sociales desde su particular manera de ser: confrontacional y dialogante a la vez.

La vida nos hizo coincidir laboralmente a inicios del año 2019, y nos dio la oportunidad de enfrentar en *tándem* los momentos más duros de la pandemia por la COVID 19 desde los cargos que nos tocó ocupar, él como viceministro de Gobernanza Territorial y yo como secretario de Gestión Social y Diálogo, ambos desde la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), que fue nuestro cuartel de operaciones tácticas y fortín de resistencia.

Con esa confianza que hemos construido a lo largo de estos años de relación profesional, amistad y, ahora coincidiendo en el desarrollo de acciones en favor de la provincia de Espinar (Cusco), le he solicitado formalmente publicar a manera de Documento de Trabajo, los primeros apuntes hechos “a mano alzada” sobre sus reflexiones, nacidas de la interacción con los actores en territorio o discusiones sobre visiones territoriales y conflictos sociales de esta particular zona del país, buscando contribuir de esta manera en el análisis y propuestas de alternativas de solución a la tensión histórica generada por los enfrentamientos entre las poblaciones y la empresa minera.

De ninguna manera este documento debe entenderse como un recetario escrito en piedra, sino más bien como una guía que oriente a líderes de base y tomadores de decisiones locales, para poner en discusión y consenso, alternativas que lleven al real desarrollo sostenible de la provincia de Espinar, como parte de su justo anhelo de ver cambios estructurales en su territorio.

Solidaritas Perú, pone en sus manos un documento en construcción, que recoge la visión de un profesional como Raúl Molina, quien conoce el territorio y sus necesidades, ha interactuado con los actores sociales y, en calidad de funcionario público, ha intermediado por las demandas del pueblo espinarense, regresando hoy a él a través de esta publicación denominada “Gobernanza territorial: una mirada desde y para Espinar”.

Eddy Ormeño Caycho
Director de Solidaritas Perú

II. Orientaciones generales

2.1. *Desarrollo territorial provincial*

El desarrollo de la provincia de Espinar no puede depender solo del Estado en cualquiera de sus niveles de gobierno. El Estado ha fallado mucho y sigue haciéndolo:

- Según reporte realizado el 22 de agosto de 2023 en la reinstalación de la Mesa de Trabajo para el Desarrollo Sostenible de Espinar, de S/ 2,184 millones de inversión pública comprometidos por el Poder Ejecutivo en el Subgrupo 1 de esa Mesa, a la fecha solo se han devengado S/ 95.6 millones, es decir 4.4% de lo comprometido.
- Al 31 de julio de 2023, los gobiernos locales de la provincia de Espinar han presupuestado S/ 177.7 millones por concepto de canon y regalías mineras. De ese monto, a esa misma fecha han devengado S/ 92.5 millones, es decir 52.1% de lo presupuestado. Parece una mejor performance que la del gobierno nacional; no obstante, resta por verificar la pertinencia de esos gastos, considerando que 29.8% de ellos (S/ 27.6 millones) se gastaron en la función Planeamiento, Gestión y Reserva de Contingencia.¹

No obstante, esas deficiencias no significan que el sector privado deba reemplazar al Estado en atender sus responsabilidades para con la población. El desarrollo territorial es una responsabilidad de todos los actores que comparten un territorio con voluntad de permanencia. No es una responsabilidad solo del Estado, tampoco solo del sector privado; también involucra a la ciudadanía activa.

La provincia de Espinar tiene una amplia historia de organización social y una fuerte tradición reivindicativa, de demanda de derechos. Eso está bien, pero no es suficiente para promover el desarrollo de Espinar y mejorar la calidad de vida de su población.

Ese enfoque pone la responsabilidad del desarrollo local en otros (el Estado, la empresa minera, etc.). Espinar, en tanto que sociedad territorial, tiene que asumir la responsabilidad de promover su propio desarrollo.

Un territorio no está definido solo por sus recursos naturales. El territorio es una construcción social y está personificado por el conjunto de sus actores, públicos, privados y sociales. Los resultados de ese proceso de construcción social dependen del estado de madurez de las relaciones entre esos actores.

Eso implica:

¹ MEF, Transparencia Económica, Consulta Amigable de Ingresos y Ejecución del Gasto, al 31/07/2023.

- Reubicar el liderazgo del desarrollo en el territorio y sus principales actores;
- Adoptar el diálogo multiactor como mecanismo permanente de relacionamiento en el territorio, no solo como respuesta ante conflictos sociales;
- Establecer desde la iniciativa del territorio espacios y mecanismos que posibiliten y organicen el diálogo multiactor;
- Consensuar una visión compartida de desarrollo que comprometa a los principales actores del territorio (gobierno, sector privado, sociedad e instituciones del territorio);
- Conformar una coalición entre los principales actores del territorio para impulsar la concreción de esa visión compartida.

2.2. Potencialidades de desarrollo

Todas las oportunidades de desarrollo económico de Espinar no son visibles si solo se mira a la provincia dentro de sus límites, no vinculada a su entorno mayor. Hay que mirar a Espinar en su posición central en el eje Cusco–Arequipa. Considerando solo a ambas ciudades, estamos hablando de una población de más de 1,6 millones de habitantes², además de sus miles de visitantes, todos los cuales podrían ser vistos como un gran mercado potencial.

Además de sus potencialidades obvias de desarrollo ganadero (que enfrentan un riesgo creciente de menor disponibilidad de recursos hídricos por causas climáticas), Espinar y en particular la ciudad de Yauri, tienen oportunidades claras de desarrollarse como centro de servicios, no solo para la minería –como ya es hoy–, sino para los usuarios de transporte en el eje Cusco–Arequipa.

En ese mismo escenario, aún con la limitación de su altitud sobre el nivel del mar (superior a 3,900 msnm), la provincia de Espinar tiene además oportunidades para desarrollar su sector de turismo local, vinculándose a los mercados con ese fin que ya existen en Cusco, Arequipa y Puno.

Según MINCETUR, 4,4 millones de turistas extranjeros visitaron el país en 2019 (aunque este año, por efectos de la pandemia y el contexto internacional, se espere solo la mitad de ese número de visitas)³. Según Promperú, del total de turistas extranjeros que llegan al Perú, Cusco recibe la visita de 37% de ellos y Arequipa del 17% (Promperú 2019). Espinar está situado en un punto intermedio entre esos

² INEI, estimaciones de población al 2022.

³ Aproximadamente 10% más que en 2022. <https://www.comexperu.org.pe/articulo/mas-de-un-millon-de-turistas-internacionales-arribaron-al-pais-en-la-primera-mitad-del-ano>

mercados potenciales. Y cuando se complete la ruta Chanka–Quechua–Aymara entre Apurímac y Puno, Espinar se acercará a 17% más de turistas extranjeros que visitan Puno⁴. Y ello sin contar toda la demanda de turismo interno que confluye sobre esos departamentos.

Para capitalizar esas oportunidades, no obstante, hay bastante trabajo previo que hacer en la provincia, en el que le cabrá una indispensable participación al sector privado local no minero. Entre otros desafíos, habrá que:

- Empezar el inventario del patrimonio paisajístico, arqueológico y de manifestaciones culturales de la provincia;
- Progresivamente poner en valor ese patrimonio, además del patrimonio urbano y arquitectónico de la ciudad de Yauri;
- Mejorar la calidad de los servicios de alojamiento, alimentación y transporte en la provincia;
- Diseñar opciones de rutas turísticas para vincular los atractivos de la provincia;
- Señalizar y mejorar progresivamente las vías de acceso a esos atractivos;
- Promover la provincia como destino turístico en Cusco, Arequipa, Puno y en una siguiente etapa, incluso en Lima.

2.3. Otros desafíos en el desarrollo de Espinar

A) Afianzamiento de recursos hídricos:

En el contexto del cambio climático y de fenómenos asociados a él, como el Fenómeno del Niño y las sequías en el sur andino vinculadas a éste, la provincia de Espinar estará expuesta a un creciente stress hídrico.

Desde esa perspectiva, son claves para la provincia los 11 proyectos de afianzamiento hídrico comprometidos por el MIDAGRI en el Subgrupo 1 de la Mesa de Trabajo para el Desarrollo Sostenible de Espinar (ver acta del 12 de mayo de 2022), el proyecto de agua y saneamiento para la ciudad de Yauri, así como los 35 proyectos de saneamiento rural comprometidos en el Subgrupo 2 de dicha Mesa de Trabajo (ver acta del 13 de mayo de 2022). La provincia debe ser contundente en exigir al Poder Ejecutivo el cumplimiento de esos compromisos.

⁴https://www.promperu.gob.pe/turismoin/Boletines/2019/ago/0_como_son_los_turistas_extranjeros_que_visitaron_el_peru_en_el_2018.html

B) Consolidación de ejes viales principales:

Para el despliegue de las potencialidades de desarrollo de la provincia de Espinar es clave la consolidación del sistema vial que vincula a la provincia con su entorno macrorregional.

Desde esta perspectiva, para Espinar es clave el destrabe y culminación de la obra de la carretera Yauri–Suyckutambo–Negromayo, que mejorará la interconexión de la provincia con el departamento de Arequipa, así como culminar el mejoramiento de la carretera Sicuani–Yauri. Esto debe ser exigido así en el Subgrupo 1 de la Mesa de Trabajo para el Desarrollo Sostenible de Espinar.

Por otro lado, también es fundamental el mejoramiento y consolidación del llamado corredor vial sur que une Cotabambas en Apurímac con Castilla en Arequipa, pasando por la provincia de Espinar. Para ello, en el Subgrupo 4 de la Mesa de Trabajo para el Desarrollo Sostenible de Espinar podría ser retomada la propuesta del MTC en 2019 de mejorar la transitabilidad de la vía con recursos públicos, recurriendo a la modalidad por niveles de servicio, e instalar peajes en las provincias de Cotabambas, Chumbivilcas y Espinar para financiar su mantenimiento y operación.

Finalmente, insistir ante el MTC en la priorización de la carretera Chanka–Quechua–Aymara que unirá a la provincia de Espinar con el departamento de Puno.

C) Fiscalización ambiental confiable para todas las partes:

En Espinar existe una larga controversia respecto a posibles afectaciones a la salud y el ambiente debidas a la actividad minera en la provincia. Por un lado, un grupo activo de personas que sostienen estar contaminadas en su sangre por metales pesados y organizaciones que denuncian supuestos impactos ambientales atribuibles a la actividad minera; al frente, la empresa actualmente titular de la operación minera sostiene que cumple estrictamente con los estándares ambientales que le fija el Estado peruano.

Desde ese punto, en el Subgrupo 2 de la Mesa de Trabajo para el Desarrollo Sostenible de Espinar se trata entre otros las acciones de salud para las personas en riesgo por exposición a metales pesados. En ese marco es necesario diferenciar las causas de esos impactos en la salud de las personas respecto a la situación actual en la provincia de indicadores ambientales que eventualmente podrían estar relacionados con la actividad minera actual.

Ello necesita fortalecer la confianza de todas las partes (sociedad civil y titular minero) en la objetividad y completa neutralidad del monitoreo que realizan los organismos públicos de fiscalización ambiental.

2.4. Desarrollo de Espinar y minería

Actualmente Espinar recibe una combinación de aportes económicos originados en la actividad minera que se desarrolla en la provincia: canon y regalía mineros, aportes del Convenio Marco, empleo directo en la operación y contrataciones locales (parte de las cuales, es verdad, pueden ser a proveedores foráneos instalados en la provincia).

La pregunta que seguramente los espinarenses se hacen hoy es ¿cómo obtener más recursos de la minería en el corto plazo...? ¿La mejor opción para ello será convertir parte de esos recursos (los aportes vía el Convenio Marco) en un bono que le dé a cada espinarenses algunos recursos en el corto plazo que, sin embargo, no mejorarán su calidad de vida de ninguna manera relevante?

O más bien, la pregunta clave debería ser: ¿Cómo construir una relación fructífera de mediano plazo con la minería, que le dé a Espinar bases para su desarrollo sostenible en un escenario posminería?

Intentar responder a esta pregunta probablemente deba significar cambiar los términos de la relación entre la minería y la provincia, marcada durante las últimas décadas por el recelo y el conflicto:

- Los gobiernos locales deberán asumir cabalmente su rol de liderazgo del desarrollo local, lo que implicará fortalecer las capacidades de sus autoridades y servidores municipales.
- La compañía minera deberá expandir y profundizar su relación con los actores del territorio.
- Las instituciones, organizaciones sociales y la ciudadanía activa de la provincia deberán comprometerse en el debate de los diversos escenarios de desarrollo para ésta y en el consenso de una visión compartida que exprese las apuestas de desarrollo del territorio y sus actores.

2.5. Una hoja de ruta para el proceso

En ese marco, habrá que actualizar el Plan de Desarrollo Concertado Provincial al 2021 que ya quedó fuera de vigencia. No obstante, para ser un instrumento que oriente efectivamente, con sentido multiactor, el desarrollo territorial de la provincia deberá desembocar en una agenda mucho más clara y concreta de prioridades compartidas que lo que produce la metodología del CEPLAN.

Junto con ello habrá que construir una alianza, una coalición por el desarrollo integral y sostenible de Espinar, comprometiendo en esa agenda de prioridades compartidas a los gobiernos locales, a la empresa minera, al conjunto del sector privado local

(empresas locales y productores rurales), a la sociedad provincial y a sus principales instituciones y organizaciones.

Un siguiente paso será diseñar una estrategia de financiamiento de las prioridades de desarrollo adoptadas. Primero articular en función de esas prioridades los recursos de los gobiernos locales (canon, regalías y FONCOMUN principalmente, equivalentes a S/ 376.32 millones en el 2022⁵), los recursos del Convenio Marco y los recursos de inversión social que aplica directamente la compañía minera; sobre esa base atraer y canalizar hacia la provincia los recursos y capacidades del gobierno nacional, del gobierno regional, de las universidades del departamento, de la cooperación y de otros actores privados e instituciones del entorno.

¿Quiénes deberían liderar esa búsqueda de recursos, de acuerdo con las prioridades de desarrollo de Espinar? El gobierno local provincial, articulado a las municipalidades distritales de la provincia, en la medida de que son los representantes elegidos del territorio, en alianza con la empresa minera, que puede poner en juego su capital relacional con el sector público nacional y regional, todos con el respaldo de la coalición por el desarrollo territorial de la provincia.

Luego habrá que poner en juego una forma organizativa, una capacidad institucional que permita ejecutar con oportunidad y calidad la agenda compartida de prioridades de la provincia. Debiera ser un brazo ejecutor eficiente y eficaz, de alto nivel técnico, con régimen laboral privado y un órgano directivo plural. Su mandato sería ejecutar las prioridades de desarrollo del territorio que se le encarguen.

El concepto sería el de una agencia de desarrollo, que ejecute o provea servicios de gerencia para los proyectos que concreten la agenda de desarrollo de Espinar, financiados con recursos de los gobiernos locales, del Convenio Marco y/o de la empresa minera.

Espinar ya ha tenido una larga experiencia de agencia de desarrollo a través de Fundación Tintaya ¿No funcionó ese modelo? Entonces habrá que armar algo distinto aprendiendo de lo positivo y negativo de la experiencia. También podrán servir de referencia los aprendizajes del proyecto de Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) de la Secretaría de Descentralización de la PCM con fondos de la Unión Europea o las muy diversas experiencias de agencias de desarrollo regional o local habidas en múltiples países de Europa y América Latina.

⁵ Canon y regalías totales: S/ 336.77 millones; FONCOMUN: S/ 39.54 millones (incluye saldos de balance). Fuente: MEF, Transparencia Económica, Consulta Amigable de Ingresos, PIM al 31/12/2022.

2.6. Rol del sector privado local

En ese marco, el debate público provincial tiene que incorporar la voz –hoy ausente– del sector privado local. La visión y las prioridades de desarrollo de Espinar necesitan incorporar la perspectiva de los emprendedores y empresarios locales, y enriquecerse con una lógica de desarrollo económico local.

El emprendedor, sobre todo de pequeña escala, necesita de un ambiente favorable, más precisamente de un ecosistema de apoyo, para mejorar su productividad, desarrollar innovaciones y así prosperar.

Para promover ese ambiente favorable, el rol del Estado, en particular de los gobiernos locales, es fundamental y no se agota en ejecutar proyectos Pro-Compite. El sector privado local debe hacer llegar sus prioridades a sus gobiernos locales y para ello, debe organizarse y volverse un actor activo en el debate público local.

III. Subgrupos de la mesa de trabajo para el desarrollo sostenible de Espinar

El año pasado 2022 la Mesa de Trabajo para el Desarrollo Sostenible de Espinar funcionó brevemente entre el 30 de abril y el 30 de junio de 2022. Los resultados para la provincia de Espinar fueron muy pobres.

A. Estado de situación

Recientemente, el 22 de agosto de 2023, en el marco de la R.M. 229-2022-PCM se ha vuelto a instalar la Mesa de Trabajo en Espinar. Las presentaciones hechas por los sectores a cargo respecto a la situación de los compromisos en cada uno de los subgrupos de la Mesa han sido nuevamente muy decepcionantes.

1. Subgrupo 1: al inicio de la presentación se alude a 84 compromisos en proyectos de inversión pública (aunque en la tabla resumen final solo se lista 74 proyectos)⁶. Luego se detalla información solo sobre 48 proyectos en los sectores de MIDAGRI, MINEDU, MINEM y MTC. La mayoría de ellos tienen retrasos o enfrentan restricciones para su ejecución y muy pocos están ejecutándose o tienen presupuesto para ello.

- En el caso de MIDAGRI se menciona 24 proyectos, pero luego, solo se detallan 19 por S/ 832 millones, de los cuales solo se ha ejecutado S/ 2 millones (0.24%). De esos proyectos, solo 2 tendrían presupuesto para iniciar obras en 2023, al menos 12 tendrían problemas de disponibilidad de terrenos y 7 han sido desactivados en el Banco de Proyectos de Invierte.pe.
- En el caso de los 12 proyectos de MINEDU, ninguno ha superado los requisitos de su sistema de admisibilidad (ASITEC). Solo 2 proyectos estarían en ejecución con recursos de los gobiernos locales. De S/ 52 millones comprometidos en inversión pública solo se ha ejecutado S/ 2.5 millones (4.8%).
- En el caso de los 8 proyectos de electrificación rural a cargo del MINEM, el avance es algo mayor: de S/ 47 millones comprometidos en inversión pública, se ha ejecutado S/ 9 millones (19.1%) en 3 proyectos concluidos.
- Los 4 proyectos a cargo del MTC significan compromisos de inversión por S/ 1,400 millones. Solo se detalla la carretera Yauri-Suyckutambo como compromiso pendiente.

Como marco de referencia, según información recientemente publicada por la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) de la PCM, del total de compromisos pendientes asumidos en mesas de diálogo a nivel nacional, registrados por la Secretaría entre 2017

⁶ En el periodo 2022 de la Mesa se reportó el seguimiento de 101 compromisos de inversión pública, sin que se haya explicado la diferencia en el número de proyectos presentado esta vez.

y julio 2023, 65% son de responsabilidad del Poder Ejecutivo, principalmente a cargo del MIDAGRI (23%), el MVCS (23%), el MINEDU (13%) y el MTC (11%)⁷.

2. Subgrupo 2: este subgrupo está referido a salud e impactos ambientales, pero también incluye importantes compromisos adicionales de inversión pública:

- Se reportó las acciones realizadas en 2023 por la Gerencia Regional de Salud en el marco del Plan de Acción de Salud Integral para la Población en Riesgo por Exposición a Metales Pesados, Metaloides y Otras Sustancias Químicas.
- Se reportó las acciones de evaluación y fiscalización ambiental realizadas por el OEFA; de acuerdo con lo informado, las acciones de monitoreo en aguas superficiales por la ANA recién se realizarían entre setiembre y noviembre de 2023.
- Respecto a los compromisos de inversión pública por S/ 610 millones enmarcados en este subgrupo, en el caso de la obra del hospital de Yauri (presupuesto de S/ 130 millones) se reportó un avance físico de 40.8% al 31 de julio de 2023⁸; en el caso del proyecto de agua y saneamiento para Yauri (S/ 200 millones), el expediente técnico sigue en solución de observaciones; y en el caso de los 35 proyectos de saneamiento rural (S/ 280 millones), solo uno estaría en ejecución por la Municipalidad Provincial de Espinar, con un devengado de 2.8 millones (1% de ejecución respecto al compromiso), y 4 habrían sido cerrados en el Invierte.pe.

3. Subgrupo 3: referido al Convenio Marco entre la empresa minera y la provincia de Espinar; sin avances reportados.

4. Subgrupo 4: el MTC informó que la consolidación del corredor vial Apurímac–Cusco (324 kms.), también conocido como Corredor Vial Sur (CVS), implicará una inversión de S/ 2,108 millones⁹ y recordó sus acciones entre 2019 y 2021 en el marco de los decretos de urgencia 026 y 027–2019.

Como expresión de la relevancia que tiene el Corredor Vial como territorio a ser visto en conjunto, según la misma publicación de la SGSD de la PCM citada antes, de 1,157 compromisos en mesas de diálogo pendientes a nivel nacional a julio 2023, 38.6% de ellos son en el CVS. De éstos, 87.5% son compromisos de inversión pública, que representan el 73.5% del total de compromisos de inversión pública pendientes en mesas de diálogo a nivel nacional¹⁰.

5. Subgrupo 5: el MINJUSDH reportó haber cumplido casi todos sus compromisos asumidos en la Mesa de Trabajo en el periodo 2022¹¹, excepto el referido a capacitación

⁷ Secretaría de Gestión Social y Diálogo (2023): Revista WILLAQNIKI, Edición N° 3.

⁸ Como referencia, en el acta de este subgrupo del 13/05/2022 se reportó un avance físico de 24%.

⁹ En 2019, el Ministro Edmer Trujillo aseguraba que mediante una alternativa de mejoramiento por niveles de servicio, se podía hacer con una inversión aproximada de S/ 1,000 millones.

¹⁰ Cifras de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (2023).

¹¹ Ver actas del 17/05 y 6/06/2022.

de organizaciones sociales sobre empresas y derechos humanos, para el cual el MINJUSDH presentó una propuesta de programación a realizarse entre setiembre y noviembre del 2023.

Además, como parte de su reporte, informó que recién el 05 de julio de 2023 concretó el compromiso asumido en 2022 de solicitar a la Corte Suprema de Justicia un pleno jurisdiccional para debatir y de ser el caso, adoptar un acuerdo plenario sobre criminalización de las protestas sociales.

6. Subgrupo 6: referido al proyecto Corocchohuayco; sin avances reportados.

B. Recomendaciones

1. Subgrupo 1: Inversión pública para el desarrollo de Espinar

En correspondencia con la absoluta prioridad que tiene la provincia de Espinar de asegurar la sostenibilidad de sus recursos hídricos para consumo humano y usos productivos, en este subgrupo, el tema clave de demanda por parte de la provincia deben ser los 11 proyectos de afianzamiento de recursos hídricos comprometidos por el MIDAGRI en el periodo de sesiones 2022 de la Mesa de Espinar (ver acta del 15 de mayo de 2022), más allá de los 19 proyectos por S/ 832 millones enunciados en la reinstalación de este año.

2. Subgrupo 2: Salud, ambiente e inversión en saneamiento

De modo similar, en este subgrupo, la demanda de la provincia debe estar enfocada en el cumplimiento de los compromisos referidos al proyecto de agua y saneamiento para Yauri (el PNSU debe asegurar el levantamiento de las observaciones al expediente técnico y comprometer recursos para su financiamiento) y los 35 proyectos de saneamiento rural en los distritos de la provincia (bajo compromiso del PNSR)¹².

Además, obviamente, la provincia de Espinar debe hacer seguimiento cercano a los avances en la ejecución de la obra del Hospital de Yauri, hasta asegurar su culminación, equipamiento y puesta en servicio en beneficio de la población de la provincia.

Respecto a los compromisos de monitoreo y evaluación ambientales vigentes en este subgrupo, es clave fortalecer la confianza de todas las partes (sociedad civil y titular minero) en la objetividad y completa neutralidad de los organismos públicos de fiscalización ambiental. En esa ruta en el Subgrupo 2 podría plantearse una propuesta para gestionar la cooperación con el OEFA y la ANA de una institución externa de absoluta confiabilidad, como una universidad extranjera de alto prestigio o un instituto científico de algún estado amigo del Perú.

3. Subgrupo 3: Convenio Marco (CM)

En Espinar suelen circunscribir este subgrupo a buscar el incremento del porcentaje de sus utilidades operativas que, vía el CM, la empresa minera aporta anualmente al

¹² PNSU: Programa Nacional de Saneamiento Urbano; PNSR: Programa Nacional de Saneamiento Rural.

desarrollo de la provincia. O en el otro extremo, hay quienes plantean la reformulación completa del CM.

Como se sabe en Espinar, la cláusula 11^a, referida al porcentaje de aporte de recursos, es una de las cuatro que están pendientes de acuerdo desde el 2013. También están pendientes la 7^a, respecto a la promoción de empleo y desarrollo de capacidades locales, la 8^a, dirigida a la promoción del desarrollo económico y empresarial locales, y finalmente, la 12^a, relativa a la gestión y uso de los recursos aportados por el CM.

Frente a ello, el mejor objetivo para Espinar es ¿solo enfocarse en intentar incrementar el porcentaje de aporte? O ¿buscar reformular todo el CM, incluidas sus 13 cláusulas que ya fueron materia de acuerdo entre 2012 y 2013?

O más bien, desde la perspectiva de desarrollo territorial planteada en la primera parte de este documento, el mejor objetivo para la provincia debería ser proponerse ¿cómo, mirando en conjunto las cuatro cláusulas pendientes, reforzar la alianza de la compañía minera con el desarrollo sostenible de Espinar con perspectiva de mayor plazo, pensando en el escenario posminería?

Frente a esta pregunta (a diferencia de las anteriores), el abanico de respuestas se amplía:

- La cláusula 7^a ya no debe limitarse a las oportunidades actuales de empleo en la operación minera, sino poner énfasis en el **desarrollo de capacidades y del capital humano** de la provincia para los desafíos del futuro (diversificación económica, competitividad territorial, cambio tecnológico, riesgos climáticos, entre otros).

Algunas iniciativas en esa dirección, sobre las que habría que enfocar el debate en el subgrupo, pueden ser:

- Fortalecer la experiencia del Centro de Recursos Educativos (CREE) y sus acciones en los distritos de la provincia.
 - Fortalecer competencias para el empleo en jóvenes de 5° de secundaria.
 - Fortalecer el Instituto Superior Tecnológico de Espinar como un instituto de excelencia.
 - Promover la formación no solo para el empleo en minería, sino también para otras actividades asociadas a las potencialidades del territorio, como ganadería, hotelería, gastronomía, servicios al transporte, además de gestión empresarial.
- La cláusula 8^a ya no debe enfocarse solo en contratos con la compañía minera en el presente, sino en **promover el desarrollo económico local** con enfoque territorial y perspectiva de futuro.

Eso requerirá una estrategia clara con ese propósito, en la que sector público y privado cooperen:

- Dotar a la provincia de instrumentos actualizados de planeamiento, eficaces

para mapear las potencialidades del territorio: plan de competitividad provincial y un buen Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC).

- Identificar y canalizar capacidades y recursos para apoyar el emprendimiento y fortalecer las MyPEs.
 - Desarrollar acciones de marketing de las potencialidades de la provincia, como ferias, misiones comerciales y otras, comenzando en el ámbito macrorregional sur del país.
 - Completar el proceso de formación y consolidación de una cámara de comercio y turismo local.
- La cláusula 11^a más que concentrarse en el porcentaje de aporte, debería enfatizar la **articulación de varios instrumentos y vías de apoyo de la actividad minera al desarrollo local**.

Algunas medidas que se podrían debatir en el marco de esta cláusula:

- Desarrollo de capacidades de los miembros del Comité de Gestión del CM en aspectos sustantivos de gestión de proyectos.
 - Mejorar la pertinencia e impacto de los proyectos que se financian con recursos del CM.
 - Para ello desarrollar un diagnóstico provincial de brechas que sirva de base para la identificación de proyectos de mayor impacto.
 - Conformar un banco de proyectos para impulsar las prioridades de desarrollo provincial.
- Muy asociada a la anterior, la cláusula 12^a debería enfocarse en **mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos** del CM.

En ese marco se puede identificar las siguientes medidas para su debate en el subgrupo:

- En el corto plazo, mejorar la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en la gestión de los recursos del CM.
- A futuro, evaluar la creación de una agencia de desarrollo provincial, en cuyo marco se puedan articular recursos públicos (de los 3 niveles de gobierno) y privados para avanzar en las principales prioridades de desarrollo local, sin esperar decenas de años como viene sucediendo con varios proyectos de irrigación, de saneamiento rural, y con el agua potable y saneamiento para Yauri.

Además de esas recomendaciones específicas, complementariamente me animo a recomendar que se explique con claridad a la población local sobre la determinación del aporte que hace la empresa minera con cargo a sus utilidades operativas, porque éstas son variables y qué factores explican esas variaciones.

4. Subgrupo 4: Corredor vial Apurímac–Cusco

Este es un tema que no se puede tratar solo con los actores de la provincia de Espinar, porque para resolverse integralmente, involucra también por lo menos a sus similares de Cotabambas en Apurímac y Chumbivilcas en Cusco.

No obstante, frente a los S/ 2,108 millones de costo de inversión informados por el MTC en la reinstalación de la Mesa de Trabajo, los representantes de Espinar en el Subgrupo 4 podrían pedir al MTC un análisis comparativo con su propuesta hecha en el 2019 para mejorar la transitabilidad de la vía mediante una alternativa de mejoramiento por niveles de servicio, financiada con recursos públicos (con un costo aproximado a ese año de S/ 1,000 millones), e instalación de peajes en las provincias de Cotabambas, Chumbivilcas y Espinar para financiar su mantenimiento y operación. Eventualmente, estos peajes podrían contribuir en determinado porcentaje a mejorar la infraestructura vial de cada provincia, alimentadora del corredor vial principal.

5. Subgrupo 5: Justicia y derechos humanos

Según lo reportado por el MINJUSDH en la sesión de reinstalación de la Mesa de Trabajo de Espinar, los compromisos asumidos en este subgrupo ya se habrían cumplido, con excepción del que se refiere a capacitación de organizaciones sociales sobre empresas y derechos humanos, para el cual presentó una propuesta de programación entre setiembre y noviembre del 2023.

En este subgrupo se trataría entonces de hacer seguimiento a la concreción de este compromiso pendiente y adicionalmente, a la culminación de otros compromisos en curso (como el que se refiere a solicitar a la Corte Suprema de Justicia un pleno jurisdiccional para debatir sobre la criminalización de las protestas sociales).

6. Subgrupo 6: Proyecto minero Integración Coroccohuayco

El proyecto Coroccohuayco sigue en estudios previos de definición de alternativas y tiene como fecha tentativa de inicio de construcción recién en enero del año 2026. En tanto sea así, no se justificaría un subgrupo dedicado a un proyecto que, en la práctica, aún no está definido.

7. Recomendaciones de acciones complementarias

- **Capacidades comunicacionales**

- Uno de los mayores factores de vulnerabilidad de nuevos dirigentes de organizaciones sociales es su inexperiencia comunicativa (ver caso de la Presidenta saliente del FUDIE).
- Es necesario priorizar entrenamiento comunicacional a liderazgos seleccionados.

- Asegurar información ciudadana permanente sobre los avances y dificultades en la gestión de los proyectos comprometidos en la Mesa de Trabajo de Espinar.
- **Promoción de formación de organización empresarial local**
 - La perspectiva del sector privado local no se expresa en la esfera pública de Espinar. Ello desequilibra los intereses participantes en el debate público en Espinar sobre las prioridades de desarrollo de la provincia.
 - El proceso para constituir una Cámara de Comercio y Turismo de Espinar está muy avanzado. Hay que sostener ese esfuerzo hasta su concreción y consolidación.

Sobre el autor

Raúl Alberto Molina Martínez es arquitecto especializado en descentralización y políticas públicas, tiene más de 30 años de experiencia profesional en promoción y gestión del desarrollo descentralizado, incluyendo procesos de fortalecimiento institucional, participación ciudadana y gestión social. Ha desempeñado funciones directivas, de asesoría, asistencia técnica y capacitación en y para diversas instituciones públicas, agencias de cooperación internacional y organizaciones de promoción del desarrollo.

Se inició en la gestión pública descentralizada hace 30 años, como funcionario directivo de la Municipalidad Provincial de Ilo, al sur del Perú, años en que esta era reconocida como experiencia innovadora de gobierno local. Tiene experiencia de gestión en los tres niveles de gobierno que conforman el Estado peruano.

Fue consultor del Banco Mundial para el Gobierno de Colombia en participación y vigilancia ciudadana. Ha sido parte de los equipos profesionales de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano 2009 y 2013 del PNUD. Desde 1994, ha colaborado en varios proyectos de apoyo a la descentralización y el fortalecimiento de la gestión pública descentralizada para diversas agencias de cooperación internacional, tales como GIZ, USAID, ACDI, AECID, COSUDE, UNFPA, CAF y también el Banco Mundial.

Ha ejercido cargos como Jefe de Gabinete de Asesores del Ministerio de Cultura, Viceministro de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros y Jefe del Gabinete Técnico de la Presidencia de la República.

Desde 2001 desarrolla actividad docente en descentralización, gestión pública, desarrollo territorial y negociación de conflictos sociales en diversas instituciones nacionales de formación superior, como la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Es preciso resaltar que Raúl Molina estudió arquitectura en la Universidad Ricardo Palma y es Máster en Gestión de Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona.



SOLIDARITAS
PERÚ