

# MINERÍA, DESARROLLO Y GESTIÓN MUNICIPAL EN ESPINAR

Eduardo Cáceres / Jaime Rojas



OXFAM



SER





MINERÍA,  
DESARROLLO  
Y GESTIÓN  
MUNICIPAL EN  
ESPINAR



# MINERÍA, DESARROLLO Y GESTIÓN MUNICIPAL EN ESPINAR

Eduardo Cáceres  
Jaime Rojas



**OXFAM**



**SER**

*Minería, desarrollo y gestión municipal en Espinar*

Eduardo Cáceres

Jaime Rojas

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Ford, en el marco del proyecto "De Corredores Mineros a Corredores de Desarrollo en el Perú", ejecutado por CooperAcción y SER

© Asociación Servicios Educativos Rurales – SER

Jr. Mayta Cápac 1329, Jesús María. Lima.

Teléfono: (511) 472-7950 - (511) 472-7937 - Fax: (511) 471-6138

E-mail: [postmast@ser.org.pe](mailto:postmast@ser.org.pe)

Página web: [www.ser.org.pe](http://www.ser.org.pe)

© Oxfam

Calle Bartolomé Trujillo 577, Miraflores. Lima.

Teléfono: (+511) 700 9200 Fax: (+511) 700 9230

E-mail: [oxfamamericaperu@oxfamamaerica.org](mailto:oxfamamericaperu@oxfamamaerica.org)

Página web: <http://www.oxfam.org/es>

Primera edición. Lima, agosto 2013.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-12462.

Edición a cargo de Christian Reynoso

Diseño de portada y diagramación: Carmen Javier

Fotos de portada: Jaime Borda

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Breña, Lima.

*Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este libro por cualquier medio sin permiso de los editores.*

# ÍNDICE

<b>Presentación</b>	<b>11</b>
<b>De corredor minero a proyecto regional: Espinar y las provincias altas del Cusco</b>	
<i>Eduardo Cáceres Valdivia</i>	15
Resumen ejecutivo	17
I. Territorio y sociedad en las provincias altas del Cusco, una breve historia	21
1. Geografía y vocación productiva	24
2. De los Canas Canches al corregimiento de Tinta	25
3. La fragmentación republicana, concentración de tierras y conflictos	29
4. El presente y el futuro, algunos mapas	33
II. Economía y sociedad, antes y después de la mina	37
1. Espinar, 1960	37
2. La minería en Espinar, el caso de Tintaya	39
3. Impactos de la minería	45
III. Dinámica social: conflicto, negociación y cambios	59
1. Antecedentes	59
2. Hitos de conflicto y negociación	61
IV. Actores y propuestas: la historia reciente del desarrollo regional	64
1. Un hito en el desarrollo regional: el CODEPE y el Plan Maestro	65
2. Cambios en la gestión municipal y los impactos del Convenio marco	69
3. ¿Qué tanto ha cambiado la gestión del desarrollo en la provincia del 2011 a la fecha?	71
4. Ausencias significativas	74
V. Conclusiones y recomendaciones	76
VI. Anexos	81
VII. Bibliografía	92



# La ejecución del Programa de Inversiones en la Municipalidad provincial de Espinar – Cusco: Diagnóstico y recomendaciones para mejorar su desempeño.

*Jaime Rojas Huerta*

	97
Presentación	99
I. Bonanza fiscal e inversión pública en el Perú: retos y dificultades	103
1. Descentralización fiscal	104
2. Presupuesto público	108
3. Ejecución presupuestal en los gastos de inversión	111
4. ¿Cuáles son las causas que determinan la ineficacia en los gastos de inversión?	117
5. ¿Por qué existe una mejora de la ejecución de la inversión pública, aunque débil aún?	120
II. Análisis de la normatividad en inversión pública	123
1. Sistemas administrativos	123
2. Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)	124
2.1. Antecedentes: El SNIP en el Perú	124
2.2. El SNIP y los gobiernos locales	127
2.3. Organización del SNIP	128
3. El sistema de abastecimiento y las contrataciones del Estado	130
3.1. Órgano rector	130
3.2. Funcionarios, dependencias y órgano encargado de las contrataciones	130
3.3. Bienes, servicios y obras	131
3.4. Ciclo de aprovisionamiento	132
3.4.1. Programación y planificación	132
3.4.2. Proceso de selección	132
3.4.3. Procesos electrónicos para servicios	134
3.4.4. Subasta inversa	134
3.4.5. Convenio marco	136
3.4.6. Ejecución contractual	137
4. Sistema de presupuesto	139
4.1 Proceso de Programación y formulación presupuestal	139
4.2. Proceso de Ejecución presupuestal	140
4.3. Proceso de Evaluación presupuestal	141
5. Presupuesto por resultados	142

6.	Sistema de contabilidad	143
7.	Sistema de tesorería	144
8.	Herramientas electrónicas	146
8.1.	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)	146
8.2.	Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE)	148
III.	La inversión pública en el ejercicio real: Estudio de caso en la Municipalidad provincial de Espinar	151
1.	El presupuesto público de Espinar	153
2.	Ejecución de los gastos de inversión	155
2.1	¿Por qué la baja ejecución de la inversión pública en la Municipalidad de Espinar?	158
2.2	Decisiones políticas y comportamiento social: ¿Cómo han incidido en la baja ejecución presupuestal?	160
a.	Percepciones de los representantes de la sociedad civil	160
b.	Percepción de la autoridad municipal	164
3.	Gestión institucional y su incidencia en la baja ejecución presupuestal	167
3.1	Recursos humanos: Potencialidades y problemas en la ejecución del gasto de inversiones	167
3.2	Procesos y procedimientos para la ejecución de los proyectos de inversión	171
3.2.1.	Modalidad administración directa. Ventajas y desventajas.	174
3.2.2.	Modalidad de contrata. Ventajas y desventajas	175
IV.	Recomendaciones para mejorar el desempeño de la inversión pública en la Municipalidad de Espinar	177
V.	Propuestas y pautas normativas para mejorar los procesos de la inversión pública en los gobiernos locales	183
VI.	Recomendaciones finales	187



# PRE SEN TACIÓN

# PRESENTACIÓN

Desde hace más de treinta años la población y las autoridades locales de la provincia de Espinar han tenido una relación sumamente compleja con el proyecto minero Tintaya. Pero, a pesar de la tensión entre las diferentes empresas que han sido propietarias de la mina y las comunidades de su entorno, que han producido conflictos y movilizaciones siempre se han encontrado espacios de búsqueda de consenso.

Es por ello que luego del último conflicto entre la población de Espinar y la empresa Xstrata Tintaya, la Asociación SER se sumó a los esfuerzos que Oxfam América y CooperAcción venían realizando de manera conjunta, en la búsqueda de generar mejores condiciones para que las negociaciones entre las partes fueran menos asimétricas y donde la población organizada y sus autoridades sean respetadas en sus derechos.

En ese contexto, nos hicimos dos grandes preguntas que consideramos podrían contribuir a comprender mejor el conflicto entendido éste como un proceso. ¿Cuáles son las razones por las que la gran cantidad de recursos que ha generado la actividad minera no se han reflejado en cambios sustantivos en las condiciones de vida, produciendo desarrollo? Y, ¿cuáles son las razones por la que las sucesivas gestiones municipales receptoras del canon minero no han logrado una ejecución de gasto eficiente y de calidad?

Para dar respuesta a estas preguntas realizamos los estudios que hoy conforman el presente libro: "Minería, desarrollo y gobierno local en Espinar". Ambas investigaciones buscan ser un aporte no sólo a los esfuerzos que se hacen en la provincia, sino a quienes buscan entender de manera más comprensiva y menos prejuiciosa los conflictos por los que atraviesa buena parte del país.

El primer estudio “De corredor minero a proyecto regional: Espinar y las provincias altas del Cusco” ha sido escrito por Eduardo Cáceres, filósofo y experto en temas de desarrollo y ciudadanía, quien hace un recorrido por la historia de la provincia y analiza las tendencias estructurales que recorren la vida de Espinar. Pone así de manifiesto los procesos que a veces se invisibilizan en la mirada “minerocéntrica” que usualmente tienen los estudios sobre el conflicto en el Perú.

El estudio, además, pone en debate las visiones de desarrollo que se han ido construyendo en la provincia, tanto desde actores políticos como el Movimiento Kana que fundara el actual alcalde Oscar Mollohuanca a fines del siglo XX como desde actores sociales de relevancia, entre ellos la Federación de Campesinos de Espinar (FUCAE) o el Frente de Defensa de los Intereses de Espinar (FUDIE), haciendo énfasis en el impacto que tuvo el Convenio marco firmado el año 2003 entre la Municipalidad provincial y la empresa BHP Billiton que si bien fue una victoria política de la población al lograr que la empresa ceda el 3% de sus utilidades, al mismo tiempo generó una dinámica institucional que terminó debilitando tanto al gobierno local como a las organizaciones sociales.

Cáceres nos muestra la pérdida de conexión que se va dando entre la provincia y la región conforme los aportes de la empresa van en ascenso, generando una suerte de aislamiento político y una mirada más regional de Espinar, que a fines de los noventa aspiraba a consolidar un espacio subregional que por coincidencia es el mismo que ahora se plantea con el corredor minero Las Bambas-Espinar.

El segundo estudio “La ejecución del Programa de Inversiones en la Municipalidad provincial de Espinar – Cusco. Diagnóstico y recomendaciones para mejorar su desempeño”, ha sido escrito por el economista y experto en gestión municipal, Jaime Rojas. Analiza la dinámica de la gestión presupuestal y busca identificar los nudos que impiden que el presupuesto se ejecute en los plazos planteados y con la eficiencia que una realidad como la de Espinar exige.

Rojas pone en cuestión el repetido y manido discurso sobre la responsabilidad del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) como un factor decisivo que traba el gasto público. Asimismo identifica los obstáculos que al interior de la misma normatividad municipal se dan, en los procesos de

contrataciones y adquisiciones, que muchas veces hacen que el ciclo de los proyectos se prolongue en exceso. Frente a estas constataciones se hacen recomendaciones precisas que —es conveniente señalarlo— la gestión actual de Oscar Mollohuanca ha asumido y viene implementando.

Pero Rojas no se limita a analizar los procesos administrativos y la normatividad, sino que identifica también las causales de orden político que en particular durante la gestión actual generaron un retraso en la ejecución, ello como consecuencia de la promesa y compromiso que hiciera el alcalde Mollohuanca durante su campaña del 2010, de no hacer licitaciones y manejar el presupuesto a través de la modalidad de la administración directa.

El estudio muestra que las razones de esta promesa tuvieron que ver con un consenso social en la provincia, a raíz de ciertas prácticas de corrupción que se habían dado en gestiones anteriores, pero un diagnóstico apresurado hizo que las buenas intenciones pusieran de lado un procedimiento que es legal y que bien implementado contribuye a una mejor gestión presupuestal.

Sin duda existen otros factores que deben ser estudiados para conseguir que la provincia de Espinar encuentre el camino de un desarrollo que combine la actividad minera que hace muchos años fue aceptada por su población con las actividades agropecuarias y comerciales de larga data que han hecho que esta provincia tenga una economía dinámica. Por ello confiamos que la lectura de este libro, que llega a sus manos gracias al aporte de la Fundación Ford, sea de utilidad para quienes siguen creyendo, como nosotros, que es posible generar desarrollo sostenible en los Andes.

Asociación SER



# De corredor minero a proyecto regional: Espinar y las provincias altas del Cusco

*Eduardo Cáceres Valdivia*

El autor agradece la colaboración de Paula Germaná en la recopilación y ordenamiento de la información estadística, así como de Leopoldo Puma y Lorenzo Ccapa en la facilitación de reuniones y entrevistas en Espinar.



RE  
SU  
MEN  
EJE  
CU  
TIVO

## RESUMEN EJECUTIVO

A partir de entender “región” como un territorio configurado por comunidades que controlan y transforman recursos naturales utilizando patrones tecnológicos y culturales compartidos, la investigación desarrollada ha permitido identificar la pervivencia de un *continuum* geográfico, cultural y social que se conoce como “provincias altas del Cusco”, al interior del cual Espinar tiene un particular rol articulador y dinamizador.

Factores geográficos e históricos de larga data se ven reforzados por procesos más recientes, incluyendo la expansión reciente de la actividad minera. La tensa convivencia entre economías familiares campesinas basadas en la ganadería (aunque crecientemente diversificadas) y las actividades mineras define un escenario cuyas relaciones de poder son claramente diferenciables de los espacios circundantes.

Si bien la minería no es nueva en la región, el desarrollo de la mina Tintaya (1985 ss.) fue el hito inicial de un proceso que ha marcado el curso de la economía, la vida social y la política en la provincia y en la región. Desde un inicio, la expansión minera estuvo acompañada de un debate académico y político en torno a las relaciones entre minería y desarrollo –en particular desarrollo rural–. Si bien la atención se focaliza hoy en los impactos medio ambientales de la explotación minera, los cambios inducidos –o acelerados– por la minería cubren ámbitos diversos: la demografía y las migraciones, la tenencia de la tierra, la estructura laboral, el financiamiento del desarrollo y las relaciones de poder. Sin duda, Espinar es hoy una sociedad en transición.

En este contexto se vive un intenso proceso de disputa entre propuestas de desarrollo que expresan proyectos hegemónicos diferentes para Espinar y la región. En lo fundamental se trata de la disputa entre variantes

del extractivismo y propuestas que apuntan a preservar y potenciar la diversidad regional apostando al incremento de la productividad y la garantía de la sostenibilidad. Más que en programas sistemáticos, las propuestas se expresan cotidianamente en las decisiones que se toman desde la municipalidad, las instancias de los gobiernos nacional y regional, la empresa minera y la Fundación Tintaya, y por efecto de las demandas y acciones de las organizaciones sociales.

La primera recomendación de esta investigación apunta a rearticular a los principales actores sociales e institucionales de la provincia y la región en torno a una visión y propuesta concreta de mediano plazo, en la línea de lo que se hizo entre 1999 y 2002. En esa coyuntura, el Comité de Desarrollo de la Provincia de Espinar (CODEPE) desarrolló un proceso de planificación participativo cuyo resultado fue el "Plan maestro y estrategias de desarrollo provincial". Sólo con un instrumento de esta característica será posible superar la actual dinámica de decisiones según las demandas específicas. La dinámica ha sido generada y alimentada por la forma de gestión de la Fundación Tintaya y que también se ha extendido al municipio en los años previos a la actual gestión.

En segundo lugar, la investigación nos lleva a pensar en la necesidad de prestar particular atención a los procesos de recomposición del tejido social. Los actores que han jugado un rol decisivo en las luchas por la tierra y la democracia (entre fines de los 60 y los 80) así como en la redefinición de las relaciones con la empresa minera (desde fines de los 80 hasta la actualidad) están debilitados. Han aparecido nuevos intereses y movimientos que no se encuentran ni organizados ni representados. De modo que se requiere promover espacios de formación de nuevos liderazgos sociales con propuestas regionales de mediano y largo plazo. Asimismo el municipio requiere espacios de formación de nuevos gestores públicos.

Tanto para promover dinámicas de fortalecimiento de las economías campesinas como para desarrollar procesos innovadores a todo nivel se requiere establecer una base sólida de financiamiento del desarrollo que modifique la actual dependencia excesiva que se tiene de los recursos mineros. Esto pasa por exigir que el Estado nacional y el gobierno regional asuman sus roles con relación al conjunto de las políticas públicas en la provincia, asimismo que se revisen y modifiquen las actuales asimetrías que la actividad minera ha producido no sólo en la economía sino en la política. Al

monitoreo y la vigilancia ambiental deben sumarse mecanismos democráticos de gestión y vigilancia de los usos de diversos fondos que provienen de la actividad minera, así como la vigilancia sobre las interferencias de la minería sobre la política local, los medios de comunicación, etcétera.

En los diversos terrenos antes mencionados –liderazgo regional, gestión pública, proyectos productivos–, se requiere desarrollar iniciativas específicas orientadas a las mujeres. A pesar de que han ganado protagonismo en el terreno económico, han perdido espacios en el terreno social y político.

Por último, dada la centralidad que tiene la identidad K’ana en el proceso histórico y reciente de la provincia, es importante darle continuidad a su redescubrimiento, su estudio y difusión.



# I. TERRITORIO Y SOCIEDAD EN LAS PROVINCIAS ALTAS DEL CUSCO, UNA BREVE HISTORIA

Territorio es un concepto equívoco. En el lenguaje corriente suele identificarse con espacio geográfico; en su uso político-cultural contemporáneo equivale al hábitat de una determinada comunidad. Este uso, sin embargo, puede apoyarse sobre diversos supuestos: identidades y prácticas culturales, relaciones económicas, relaciones políticas. A su lado, el concepto de región, tiene usos similares. Con el añadido que la misma palabra puede utilizarse para objetos de diversa dimensión, muchas veces superpuestos entre sí. Hablamos de una ciudad o valle como perteneciente a varias regiones. Así, Espinar es parte de una región histórico-cultural denominada antes *Canas Canches* y ahora *provincias altas*; a la vez que es parte de la *región* (político-administrativa, aunque no sólo eso) llamada *Cusco*. Finalmente, pertenece a la región *sur andina*.

Estos diversos niveles de definición, y por tanto de pertenencia, son decisivos no sólo para la identificación y el análisis de los actores y sus procesos, sino también para la construcción de visiones y propuestas de futuro, y para la definición de políticas públicas en cualquier ámbito.

Más allá de los avatares de la regionalización como proceso político, nuestro país posee una rica historia de debate intelectual y político en torno al tema. Desde la óptica colonial o republicana el tema se planteó como eminentemente administrativo. Se regionalizó el país en función de su articulación a los mercados internacionales. A la vez, se buscó bloquear la articulación de espacios que sustentasen poderes alternativos a los centros coloniales tradicionales. De allí derivaron lógicas perversas: superposición y contraposición de poderes en los mismos territorios; fragmentación cada vez mayor de las unidades administrativas; desactivación de los procesos locales y regionales de acumulación material y simbólica.

Recién en el siglo XX –particularmente con los aportes de José Carlos Mariátegui y Víctor Andrés Belaúnde– el tema es encarado con nuevas perspectivas. Por encima de las discrepancias, ambos coinciden en una lectura desde una perspectiva de relaciones de poder y de la imbricación de éstas con las relaciones económicas. Se anticipan así a la moderna geografía política que entiende al territorio y su delimitación como “la manifestación espacial del poder, fundamentado en relaciones sociales”<sup>1</sup>. Poder que es, en realidad, “poderes”, no sólo en términos de diversos actores sino también de diversas dimensiones. Territorio es entonces la manifestación espacial de las articulaciones que establecen los poderes (y/o contra-poderes) sobre recursos naturales, poblaciones, fuerzas productivas (activos y capacidades), redes sociales, identidades, etcétera. Un territorio es la expresión de una hegemonía –en el sentido gramsciano–, o al menos el ámbito específico de la disputa por construirla.

Otro asunto que no es novedad en los Andes es el de la discontinuidad de los territorios. Después de un cierto deslumbramiento con los procesos de globalización contemporánea y en particular con la *deslocalización* y la *desterritorialización* de economías, sociedad e identidades, hoy se prefiere hablar de *glocalización* y *nuevas territorialidades*. Las identidades locales –para no hablar sino de uno de los asuntos puestos en cuestión– no han desaparecido, sino que se han reconfigurado como redes más allá de su lugar de origen. En el caso de los Andes el asunto tiene milenios. Una de las características más saltantes del patrón de ocupación –quizá sería mejor decir “construcción”– de territorios por parte de diversas sociedades andinas fue lo que John Murra identificó como “control vertical de múltiples pisos ecológicos”.<sup>2</sup> Los territorios-red contemporáneos no son sino la actualización de aquel patrón.

A lo largo de este documento se utilizará el término región para referirnos a un territorio configurado por determinadas comunidades a partir del acceso y la transformación de recursos naturales utilizando patrones tecnológicos y culturales compartidos. Territorio en el que, además, exis-

---

1 Sergio Schneider e Iván G. Peyré Tartaruga: “Territorio y enfoque territorial. De las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales”. En Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada (editores): EIMAN, Guillermo y LATTUADA, Mario. (Org.): *Desarrollo Rural, Organizaciones, Instituciones y Territorios*. Buenos Aires, Editorial Ciccus, 2006, pp. 71-102.

2 John Murra: *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*. Lima, IEP, 1975.

ten instituciones de intercambio. La región comporta identidad y múltiples relaciones simbólicas, además de peculiares relaciones de poder y, por supuesto, claras diferencias con las regiones colindantes, aún cuando las fronteras en los diversos terrenos sean siempre brumosas.

Este trabajo se inició como una exploración en torno a las dinámicas sociales y políticas en la provincia de Espinar. Al desarrollarlo, hemos tomado conciencia de la necesidad de una mirada más amplia. Es allí donde apareció con nuevo significado una referencia muy utilizada en el lenguaje cotidiano: “*provincias altas*” (del Cusco). Por ello, allí donde es posible, la recopilación de información y el análisis se refieren a éstas, aún cuando su propia delimitación sea imprecisa. Sin embargo, la mayor parte de la información empírica se refiere a Espinar, por lo que lo que se diga sobre *provincias altas* ha de tomarse como hipotético.



# 1. GEOGRAFÍA Y VOCACIÓN PRODUCTIVA

La provincia de Espinar se localiza en la parte sur de la región Cusco. Su superficie abarca una extensión de 5,311.09 Km<sup>2</sup>. Constituye parte de las estribaciones altiplánicas de la cordillera de Vilcanota y de la cadena montañosa del Huanzo, con territorios que se encuentran en altitudes que varían entre los 3,840 y 5,175 msnm<sup>3</sup>. Basta mencionar los climas que se identifican a su interior para tener claro lo duro del escenario: frío, semi frígido, frígido, glacial.

En Espinar se originan decenas de ríos que en su mayoría fluyen hacia la cuenca del Apurímac. Asimismo, Espinar posee más de 70 lagunas, con 82 Km<sup>2</sup> de espejo. Esta riqueza acuífera asigna a la provincia una posición estratégica y de poder en relación con los valles a los que abastece. Por tanto, ha sido y es uno de los bienes en disputa entre los proyectos hegemónicos.

En el marco geográfico sucintamente descrito, la actividad productiva dominante por siglos, si no por milenios, ha sido la ganadería en la forma del pastoreo. Hoy, los pastizales ocupan el 83.99% del territorio, se dividen en pastizales de zonas secas (*poccoy pasto*) y pastizales de zonas húmedas (*chirihuay pasto*). Alimentan principalmente vacas, ovejas y camélidos. Una peculiaridad es el uso de bofedales: "pantanos artificiales, construidos e irrigados por las familias andinas, para facilitar el crecimiento de pastos tiernos, suaves y dulces. Se constituyen en almacenes de pasto en época de seca y para pastoreo de manera permanente. Ocupan áreas planas o con pendientes ligeramente inclinadas por 75.94 Km<sup>2</sup>".<sup>3</sup>

El área agrícola es reducida con sólo el 9% de la superficie total, y predominan las tierras de secano dedicadas a cultivos de autoconsumo: papa, avena forrajera, ccañihua y quinua.

---

3 Municipalidad provincial de Espinar: *Plan de Desarrollo Concertado al 2017*. Espinar, 2009. pp 44.

## 2. DE LOS CANAS CANCHES AL CORREGIMIENTO DE TINTA

Las comunidades que han ocupado estas tierras altas no sólo han desarrollado especializaciones productivas sino también han sabido utilizar algunas de sus ventajas. La primera de ellas es el control sobre las fuentes y cabeceras de los ríos que alimentan las dos vertientes de los Andes, la del Pacífico y la del Amazonas. La segunda, el control de los territorios de paso obligado para los intercambios interandinos: lo que al inicio de la colonia se identificó como señoríos de Canas Canches fue caracterizado como un “espacio de trajín”<sup>4</sup>. Finalmente la posibilidad de proyectarse sobre ambas vertientes para garantizar el control de diversos recursos.<sup>5</sup>

La historia de las etnias pre-hispánicas en los Andes surorientales es compleja y atravesada por múltiples discusiones. No es el caso resumirla aquí. Lo cierto es que sigue siendo muy fuerte la influencia que significa la imponente expansión de los Incas cusqueños sobre el conjunto del espacio andino en las décadas previas a la conquista. Sin embargo, está bastante claro hoy que Canas y Canches tienen más que ver con los señoríos aymaras que rodean al lago Titicaca que con los habitantes de los valles intermedios del Cusco. El célebre Ludovico Bertonio, S.J, autor del primer *Vocabulario de la lengua aymara* (1612) incluye a Canas y Canchis entre las provincias en las que se hablaba aimara.<sup>6</sup> En el libro *Trajinantes*, Luis Miguel Glave incluye dos mapas que dan cuenta de la pertenencia de los señoríos Canas Canches a los señoríos aymaras y luego a las capitanías de mita en la región lacustre.<sup>7</sup>

- 
- 4 Expresión colonial recogida por el historiador Luis Miguel Glave en: *Trajinantes. Caminos indígenas en la sociedad colonial, siglos XVI/XVII*. Lima, IAA, 1989.
  - 5 Característica estudiada por Franklin Pease en su monumental trabajo sobre los Collaguas. Una síntesis al respecto en: “Las relaciones entre las tierras altas y la costa sur del Perú: fuentes documentales” en Shozo Masuda (editor): *Estudios etnográficos del Perú Meridional*. Tokio. Universidad de Tokio. 1981. pp 25 a 42.
  - 6 Ludovico Bertonio: *Vocabulario de la lengua aymara* (1612). Arequipa. Ediciones El Lector. 2004. pp 20.
  - 7 Obra citada, páginas 428-429. El primero de ellos elaborado por T. Bouyssonie Casseque, el segundo por Catherine Julien.

Desde diversas perspectivas se ha remarcado la importancia decisiva que tiene la historia para la construcción de la identidad. Más allá de su exactitud, lo que las comunidades reclaman de la historia es la identificación de algunos hitos para su quehacer presente y su proyección al futuro. En ese marco, es útil leer lo que los espinarenses de hoy piensan acerca de su pasado K'ana. Los textos que se citan a continuación proceden de uno de los documentos más importantes en la historia reciente de la provincia, el "Plan maestro y estrategias de desarrollo provincial"<sup>8</sup>, donde se identifican cinco períodos en la historia prehispánica.<sup>9</sup> Los tres primeros a la aparición del Estado Inca:

- En el primer **período Wayrarunas**, nómades, viven en cavernas y abrigos, desconocen la cerámica, pero son agricultores incipientes, así como se puede precisar que empezaron con la domesticación de los camélidos sudamericanos.
- En el segundo **período Ooa Mallmora**, se constituyen en Ayllus y en pequeños poblados de pastores.
- En el tercer **período de los Hatun Simphalikuna**, fortalecen su condición de sedentarios, se vislumbra en este período, la domesticación de algunos tubérculos como la papa por ejemplo.
- 

Nótese que, de manera sintética, los K'ana presentan su proceso civilizatorio como totalmente endógeno. A diferencia de los relatos cusqueños, no hay aquí personajes foráneos que traen la "civilización" (caso de Manco Cápac o los hermanos Ayar). Y establecen como la base de actividad económica la domesticación de los camélidos y el pastoreo.

Los dos períodos siguientes aluden a sus configuraciones políticas. En ellos la relación con los Incas del Cusco ocupa un lugar importante. En el primero para marcar que ellos pudieron ser iguales o superiores a los cusqueños. En el segundo, para recordar que no sólo derrotaron a los Incas, sino que los salvaron de la derrota segura frente a los Chancas. De allí que

---

8 Este documento fue elaborado en el curso de la primera gestión del actual alcalde de Espinar, Oscar Mollohuanca, entre 1989 y 2002. Tuvo un intenso proceso participativo del cual se da cuenta más adelante. Sintomáticamente, el encabezado del documento lo atribuye al Comité de Desarrollo de la Provincia de Espinar (CODEPE) del cual el municipio formaba parte. Está datado en Espinar, octubre del 2002.

9 Página 11 del mencionado documento. Estos mismos párrafos han sido incorporados en una historia del movimiento campesino que está siendo elaborada por ex dirigentes de la FUCAE, así como en el documento al que se alude en la nota 3.

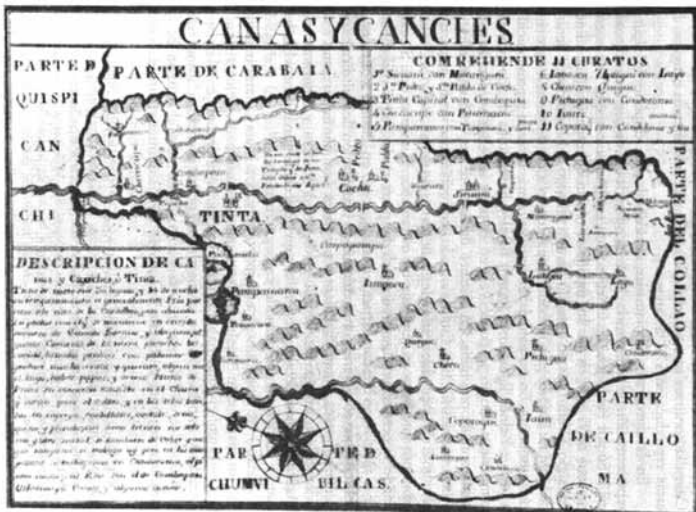
se presenten más que como súbditos como aliados en el marco de una confederación:

- En el **cuarto período K'ana** formaron una confederación llamada K'ana, compuesta de cuatro federaciones importantes que son Ayavires (Ayawira, Aya=muerto y Wira=cebo), los Hatun K'ana (Hatun=grande y K'ana=trenzado), los Canchis (Qanchi=siete) y los Caviñas (de Qawana=mirador), reconociendo una jefatura central en Hathun K'ana (Pichigua). En este período la provincia de K'anas ocupaban territorios de los actuales departamentos de Cusco, Puno y Arequipa. En el departamento de Cusco ocupó los territorios de las actuales provincias de Espinar, Chumbivilcas, Acomayo, Quispicanchis, Canas y Canchis en su integridad. En el departamento de Puno ocuparon los territorios de la actual provincia de Melgar, Azángaro y Lampa. En el departamento de Arequipa ocuparon los territorios de la actual provincia de Caylloma. En este período fue el señorío más extenso, más fuerte, más organizado y con más unidad y tenía oportunidad de extender sus dominios en forma similar como lo hicieron los Incas.
- En el **quinto período, la época Inka**, los K'anas se integraron a Orqoruyo (el señorío que gobernaba el actual valle del Cusco, luego de sufrir las derrotas de las federaciones de los Qanchis y los Qawanas, esto es cuando gobernaba Orqoruyo el Sinchi Hatun Topa (más conocido como el Inca Wiracocha). Desde entonces K'anas se desarrolla conservando su hegemonía regional, adaptándose a la política imperante, hasta cuando los Chancas amenazan la llajta de Aqha Mania (hoy Cusco), Wiracocha abandona la ciudad y el joven Cusi Yupanqui asume la defensa, solicitando ayuda a sus aliados K'anas, estos envían a sus élites guerreras como son los K'anaqs y Waroclos, quienes diezman a los ejércitos Chancas. Este suceso está bien conservado en el pensamiento andino tawantinsuyano, en la forma del mito de los Purun Awqas, cuando el Dios Wiracocha convierte a las piedras en soldados. Luego de esta victoria se hace la fundación de la Llacta sagrada del Qosgo, con cuatro suyos, constituyéndose el Estado andino del Tawantinsuyo. En el inkanato se llamaba K'ANA WAMANI o K'ANA K'ITI que quiere decir provincia K'ane. Sus habitantes de la hoy provincia Kanes, procedían de pueblos o tribus como: Hatunca-na, Chicuana, Horuru, Cacha y otros. Los que habrían sido ubicados en la izquierda del curso del río Vilcanota, mientras los Canchis en la margen derecha, quienes habrían hablado un dialecto derivado de la lengua del Inca y no el aymará. Aunque Bertonio menciona la nación K'ana como

una de las Aimaras hablantes del eje altiplánico centrado en el Titicaca. Parece claro que K'anas y Canches fueron una suerte de federación con las propias complementariedades y contradicciones del dualismo Aymará y probablemente panandino.

Uno de los primeros mapas coloniales de la región ha sido publicado por Glave en *Vidas, símbolos y batallas*<sup>10</sup>:

Autor: Pablo José de Orcañi. 1786 ACI Perú 94. Publicado por Manuel J. Aparicio "Cartografía histórica cusqueña", en: *Revista del Archivo Histórico del Cuzco*, 13, 1970, pp. 185-202.



Basta mencionar el nombre de Tinta para suscitar el recuerdo de la gran rebelión indígena liderada por Túpac Amaru en 1781. Sin duda, el movimiento, sus antecedentes y consecuencias, ha quedado marcado en la historia de la región. Buena parte de lo que hoy llamamos *provincias altas* formaba parte del corregimiento de Tinta (o Canas Canchis). Esa unidad administrativa la ha conservado la Iglesia Católica bajo la denominación de Prelatura de Sicuani.

Un rasgo más profundo de la historia colonial es habitualmente pasado por alto: contra una imagen ingenua e idealizada, las *provincias altas*, y en particular Espinar, no han sido ni son zona de comunidades inmóviles de

10 México. Fondo de Cultura Económica. 1992. pp 97.

pastores de puna, aisladas entre sí y del entorno sur regional. Han sido y son zonas de intenso trajín. Cuando las mulas desplazaron a los llamados “carneros de la tierra” como los animales de carga (inicios del siglo XVIII), las bestias que eran traídas desde la actual Argentina, pasaban por los pastos de Canas para su engorde y posterior distribución en la famosa “tablada de Coporaque”.<sup>11</sup> Lo mínimo que se puede suponer –y de hecho está demostrado por los más importantes historiadores– es que se trató de un lugar al que acudieron arrieros y diversos comerciantes para abastecerse de mulas, asimismo que fue una zona que proveyó de mano de obra a las minas y a los valles productores de coca; por último, que configuró un *continuum* productivo con las también llamadas *provincias altas* de Arequipa (en particular Caylloma), el norte de Puno y, en menor medida, con el sureste de lo que hoy es Apurímac.

### 3. LA FRAGMENTACIÓN REPUBLICANA, CONCENTRACIÓN DE TIERRAS Y CONFLICTOS

Después de la independencia, la provincia fue reconocida como “Provincia de Tinta”. El 14 de octubre de 1833, en el gobierno del Presidente Agustín Gamarra, esta provincia fue dividida en dos: la provincia de Canchis y la de Canas. El 29 de agosto de 1834 la ciudad de Sicuani se convirtió en capital de Canchis.

A lo largo del siglo XIX, en un contexto de debilitamiento de las haciendas tradicionales –que no eran muchas– se expandió el pastoreo que re-

---

<sup>11</sup> El lugar es mencionado en la obra de Antonio Carrió de la Vandra (Concolorcorvo): *El Lazarrillo de ciegos caminantes desde Buenos Aires hasta Lima*. Citado por Magnus Morner: *Perfil de la sociedad rural del Cusco a fines de la Colonia*. Lima. Universidad del Pacífico. 1978.

conquistó las punas y fortaleció el nivel de autonomía de los productores, mayoritariamente comuneros. Gootenberg afirma: "Esta área fue una de dramático crecimiento demográfico indígena de larga duración, y un imán para las fugas de las haciendas cercanas".<sup>12</sup> Sus articulaciones comerciales sufrirán un giro al expandirse, desde Arequipa, el mercado regional de lanas. Lo peculiar de los circuitos que se desarrollan en torno a las lanas es que van a combinar las relaciones mercantiles propiamente dichas con las relaciones sociales y políticas tradicionales. No sólo reforzarán el poder gamonal en los Andes del sur, sino que promoverán relaciones de compadrazgo entre rescatistas mestizos y los líderes étnicos indígenas.

En las primeras décadas del siglo XX, debido entre otras cosas a la consolidación del mercado de lanas, los hacendados vuelven a la carga. Los circuitos económicos generan una incipiente infraestructura vial, tal como sucede con el eje Combapata – Yanaoca – El Descanso – Héctor Tejada – Ocoruro – Condorama, con sus prolongaciones hacia Arequipa; así como la vía transversal de Yauri hacia la provincia de Chumbivilcas. También se intensifican los circuitos migratorios temporales hacia Arequipa y los valles de la costa, y hacia el oriente del Cusco. La presión, en el caso de las provincias altas, más que por tierras es por mano de obra: trabajo gratuito para el pastoreo. Para ello se utiliza el poder político. En 1917, Canas se divide en dos y se crea Espinar (el nombre lo toma de un héroe en la guerra del Pacífico: Ladislao Espinar). Detrás de la división estaba Héctor Tejada, personaje emblemático del poder gamonal, blanco de las denuncias y acciones del también emblemático líder indígena, Domingo Huarca, que hoy en día es presentado como un líder campesino, enfrentado a los terratenientes de la región. Pero la verdad es más compleja.

En el marco del crecimiento de pastos, haciendas y ganado, algunas familias indígenas llegan a tener estancias en diversas parcialidades, articuladas a partir de las relaciones familiares. Tal es el caso de los Huarca en la parcialidad de Chorrillo (donde se fundaría luego Tocroyoc). La historia que lleva a la masacre de Tocroyoc y al asesinato de Domingo Huarca en 1921, la sintetiza Luis Miguel Glave<sup>13</sup>:

---

12 Paul Gootenberg: "Population and Ethnicity in Early Republican Peru: Some Revisions". *Latin American Research Review*. Vol. 23, nº 6. Cambridge. pp 199.

13 Luis Miguel Glave: "¿Personero o cabecilla?". *Debate Agrario*. Nº 14. 1992. Lima. CEPES.

En este grupo es que creció Domingo Huarca, pensando en formar un pueblo con capitalidad política y liberando su tráfico comercial de la tutela de pueblos languidecientes de mistis como Ocoruro. La rivalidad con Ocoruro y el deseo de profundizar su mercado y de ser capital de distrito fue una bandera de lucha de Huarca. La pugna por esta reivindicación de carácter político, administrativo y comercial estuvo entonces atada al crecimiento de nuevos poblados que rearticulaban el espacio campesino, lo que arrojó como resultado una nueva fuente de diferenciaciones y conflictos, como este de Tocroyoc y otros en Acocunca y, posteriormente, en Sillacunca o El Descanso.

Huarca, nombrado “cabecilla”, presenta reivindicaciones. Se suscita un gran miedo entre los vecinos, que consideran a los indios en rebelión. Aparentemente los indios toman o intentan tomar el pueblo de Ocoruro. El texto reseñado señala como antecedente de la final represión al movimiento de Tocroyoc lo que ocurrió en Alcasana y Chañi de Pichigua en 1914, cuando mucha gente reclutada por los mestizos atacó las estancias indias robando ganado y enseres y quemando luego las viviendas.

La historia de Huarca se entrelaza con la agitación que recorre los Andes desde inicios de la década de 1910 (recordemos a Rumi Maqui) y que encontrará una ventana de oportunidad inesperada en el indigenismo retórico de los primeros años de Leguía, así como un apoyo más sólido y duradero en las vanguardias urbanas. De hecho Huarca estaba en relación con el Comité Tahuantinsuyo y había tenido ocasión de llevar sus quejas a Lima. En lo que interesa para el análisis contemporáneo de Espinar, es de notar la existencia de un claro proceso de diferenciación campesina, en el cual las relaciones étnicas y familiares son funcionales a procesos de acumulación. Asimismo, el protagonismo político de estas elites indígenas emergentes.

Vinculada a los ciclos del mercado de la lana así como a los mercados locales –particularmente de carne seca en las estribaciones orientales de los Andes– las provincias altas viven un sistemático proceso de declive que se expresa, entre otras cosas, en la migración de las zonas rurales a las ciudades más importantes del sur (Arequipa, Cusco, Sicuani), en el decaimiento de los centros poblados menores de la provincia, en el incremento del trabajo estacional y el abandono de las haciendas. En este contexto,



Germán Linares en 1943 describe a Espinar como una “robusta sociedad pastoril”, y años después, Jean Piel la presenta como “la [provincia] más india del departamento”.<sup>14</sup>

La impresión que dejan las visitas recientes a Espinar producto de esta investigación –contrastadas con el recuerdo de visitas hacia fines de la década de 1980– es la de una región que sigue siendo “de trajín”, crecientemente diversificada, sin por ello haber perdido su fuerte anclaje pastoril. Los movimientos son más intensos, pero siguen los patrones de siglos previos: Arequipa, Cusco, Sicuani, Lima. Quizá un dato nuevo sea la prolongación de los flujos con el norte de Puno hasta Juliaca, centro de abastecimiento mayorista. Mientras que internamente se han reforzado las conexiones en torno al eje Combapata –Yanaoca – El Descanso – Héctor Tejada – Ocoruro – Condorama, así como al cada vez más intenso intercambio con Santo Tomás en Chumbivilcas.

Si alguna vez hubo un cierto “espejismo de eternidad telúrica”<sup>15</sup>, sería insostenible hoy. Lo que sí ha sucedido es que los procesos de cambio se han dinamizado y han potenciado sus dimensiones de oportunidad y de riesgo.

---

14 Para ambas referencias ver Jean Piel: “A propos d’un soulèvement rural péruvien au début du vingtième siècle: Tocroyoc (1921).” *Revue d’Histoire Moderne et Contemporaine*, v. XIV, Paris. 1967.

15 Jean Piel: “Pastoreo andino y espejismo de eternidad telúrica: la prueba en contrario de la historia demográfica de Espinar (Cusco) de 1689 a 1940”. *Revista del Museo Nacional*. XLVII. Lima. 2002.

# 4. EL PRESENTE Y EL FUTURO, ALGUNOS MAPAS

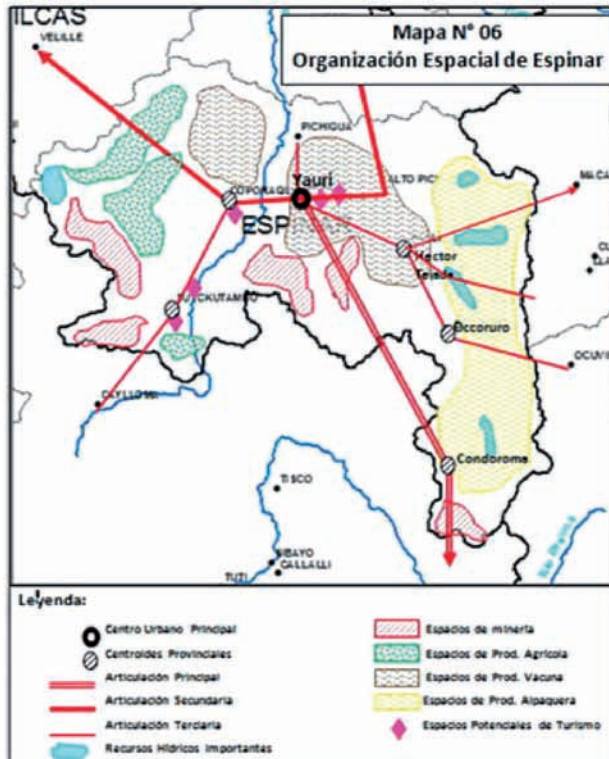
Los mapas no son sólo fotografías de la realidad física, revelan también el territorio desde la perspectiva de la sociedad que la habita. A continuación presentamos varios mapas de Espinar y uno de las *provincias altas*.

En primer lugar, el mapa más convencional. Es de notar que se trata de una provincia limítrofe con dos departamentos, y que los límites son –desde un punto de vista territorial– bastante arbitrarios. Entre el altiplano puneño y Espinar no hay solución de continuidad, así como tampoco entre Espinar y Caylloma.

Gráfico 001. La Provincia de Espinar



Más interesante es el mapa siguiente. Ha sido tomado del "Plan estratégico de desarrollo concertado"<sup>16</sup> y da cuenta de cómo se percibe la utilización del territorio y las interconexiones entre los diversos espacios que conforman el territorio de Espinar. Es de notar que la articulación principal apunta hacia el sur, es decir hacia Arequipa, vía Condorama. La segunda hacia Chumbivilcas y luego tres conexiones menores hacia Puno, sin pasar por Sicuani.

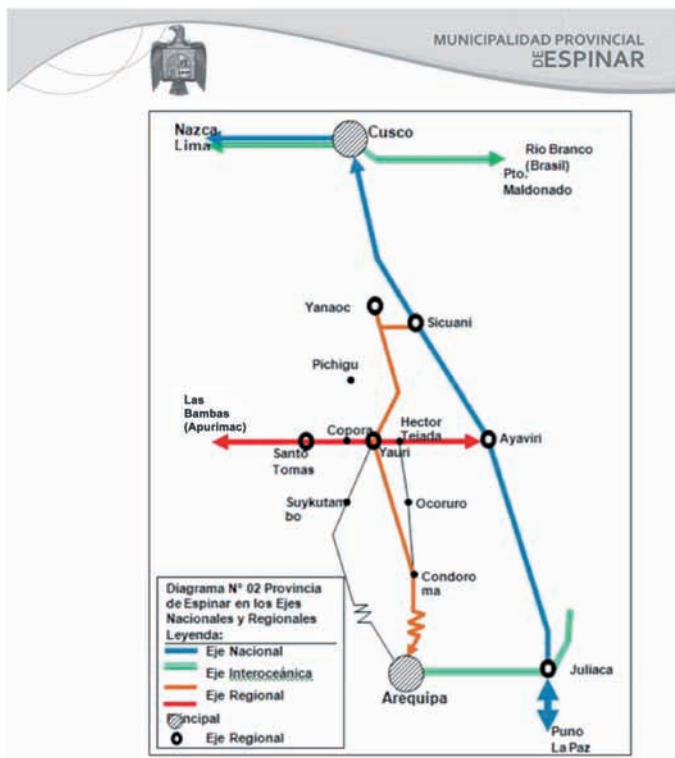


Revelador, por su sentido prospectivo es el mapa de la ubicación de Espinar en el tramado de conexiones nacionales y regionales.<sup>17</sup> De acuerdo a este mapa, Espinar conecta con el eje interoceánico vía Arequipa y no vía

16 Documento citado en nota 3, pp 164.

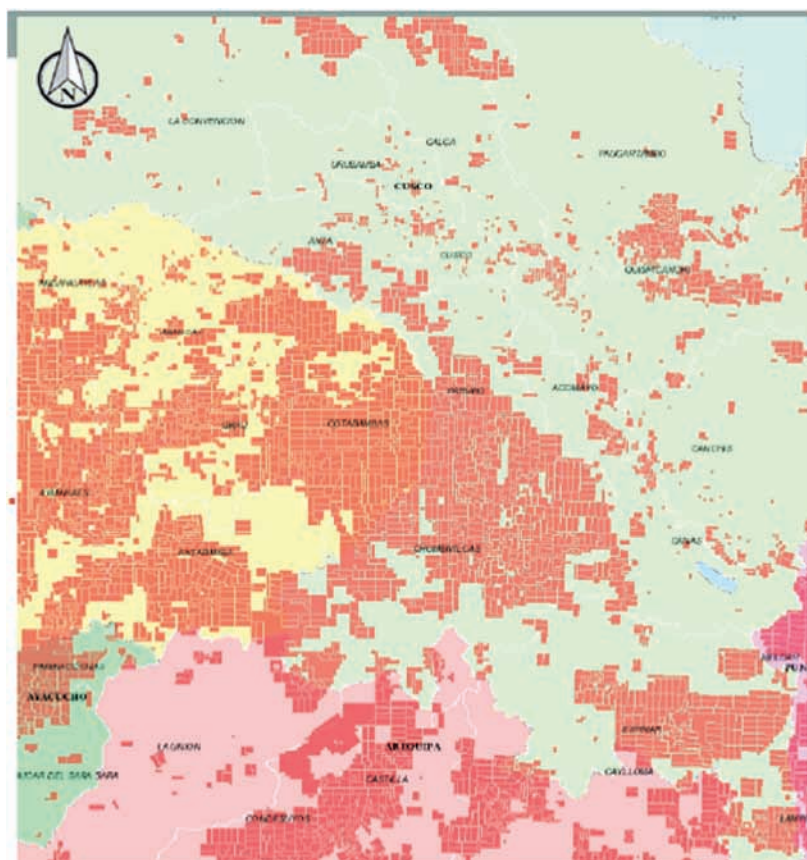
17 *Ibidem*, pp 166.

Cusco. Opción que tiene la ventaja de añadir la conexión a Juliaca y a Bolivia. Por otro lado, resalta la línea roja que conecta Ayaviri (norte de Puno) con Las Bambas (Apurímac) pasando por Héctor Tejada, Yauri, Coporaque y Santo Tomás (Chumbivilcas). La observación del movimiento de transporte público en el terminal terrestre de Espinar permite verificar que esta vía tiene un uso cada vez más intenso.



Por último, el mapa de las concesiones mineras en las provincias del Cusco y Apurímac, elaborado por Jaime Borda de la Vicaría de Solidaridad de la Prelatura de Sicuani (2012)<sup>18</sup>:

<sup>18</sup> La presentación completa disponible en: [http://www.redge.org.pe/sites/default/files/Presentaci%C3%B3n\\_Cusco%20jaim%20borda%20%5BModo%20de%20compatibilidad%5D.pdf](http://www.redge.org.pe/sites/default/files/Presentaci%C3%B3n_Cusco%20jaim%20borda%20%5BModo%20de%20compatibilidad%5D.pdf)



# II. ECONOMÍA Y SOCIEDAD, ANTES Y DESPUÉS DE LA MINA

Para evitar el “espejismo de eternidad telúrica” al que se refería Jean Piel como una visión simplista de los impactos de la minería sobre las sociedades andinas es indispensable contar no sólo con una suerte de fotografía de la región previa al inicio de la actividad minera sino también con un balance de las tendencias en curso desde más atrás. Algo de eso se hizo en las páginas previas. Ahora, se suma una apreciación respecto a la situación en las décadas inmediatamente anteriores al inicio de las operaciones de la mina Tintaya.

## 1. ESPINAR, 1960

A los estudios mencionados anteriormente que hacen referencia a Espinar en el siglo XX, en particular los de Glave y Piel, se puede añadir la información recogida por investigadores del Instituto Indigenista Peruano (IIP) en una serie de trabajos etnográficos hechos sobre las provincias de Canas y Canchis.<sup>19</sup> Los aspectos más bien cualitativos de tales trabajos pueden ser útiles, dadas las similitudes entre Canas, Canchis y Espinar. Asimismo es de utilidad el libro del Centro Bartolomé de las Casas que se reseña en la siguiente sección de este documento.

---

<sup>19</sup> Se identificaron y revisaron ocho estudios. Todos ellos corresponden al Proyecto de desarrollo e integración de la población indígena, zona Canas-Canchis. Los más relevantes para entender la dinámica de las provincias altas son: “Seis estudios referentes a la zona de Canas-Canchis”. Lima. Ministerio de Trabajo y Comunidades. 1968. “Dos estudios en la zona de Canas-Canchis: 1. Algunas notas acerca del parentesco espiritual en Chicnayhua 2. Algunas notas sobre actitudes y opiniones acerca de la reforma agraria y la propiedad de la tierra en Qquea.” Lima. Ministerio de Trabajo y Comunidades. 1969.

Al momento de la Reforma Agraria velasquista (junio 1969), en Espinar existían 45 haciendas, muchas de ellas semi abandonadas. Su mecanismo fundamental de acumulación era a través del trabajo gratuito de los comuneros vía la coerción. Para eso era fundamental el control de las instancias locales del Estado por parte de los gamonales. Los trabajos del IIP recogen testimonios directos de cómo esto funcionaba hasta avanzada la década de 1960 bajo la forma de “faenas”.

Dos factores que concurren en el debilitamiento del mecanismo antes mencionado son: el proceso de reconocimiento legal de las comunidades que se dinamiza con el primer gobierno de Fernando Belaúnde; y el impacto de los “retornantes”, sea del trabajo estacional o del servicio militar, que llegan con nuevas ideas, “subversivas”, según los mestizos de los centros poblados. En general estos pueblos, capitales de distrito, entran en decadencia.

A la movilidad histórica vinculada a la condición de “trajinantes” y el trabajo estacional se suma la movilidad que corresponde a razones educativas. Quizá sea sobre todo a estos, particularmente los que retornan luego de estudiar para maestros, a los que se refiere la crítica mencionada en el párrafo anterior. La Convención es mencionada como una provincia atractiva para los que migran.<sup>20</sup>

Hacia fines de la década de 1960, sectores de la Iglesia Católica comienzan a actuar como agentes de cambio. La Prelatura había sido establecida en 1959 y desde el inicio estuvo en manos de los Carmelitas. En 1971 fue nombrado obispo Albano Quinn, uno de los más decididos impulsores del compromiso de la Iglesia del Sur Andino con los más pobres.

La Reforma Agraria afectó a un total de 94,482 hectáreas, aproximadamente 30 mil pasaron a comunidades campesinas, otras tantas a feudatarios. El saldo sin afectar generó conflictos. La conflictividad al interior de las comunidades y entre ellas es previa a la Reforma Agraria y va de la mano con la escasez de tierras y el minifundismo. Uno de los estudios del IIP da cuenta de que hacia 1967 el 22% de las comunidades de Canchis y el

---

20 A inicios de la década del sesenta, esta provincia fue escenario de un intenso proceso de organización que culminó con una Reforma Agraria local (1962) y el desarrollo de una brigada de autodefensa campesina (1963). En esta experiencia adquirió proyección nacional e internacional Hugo Blanco.

19% de las de Canas estaban embarcadas en juicios por tierras. El correlato social de la reforma fue el impulso a la ciudadanía social en el campo. Manifestaciones de ello fueron las primeras organizaciones campesinas supra comunales: la Liga Agraria y la Federación Campesina.

## 2. LA MINERÍA EN ESPINAR, EL CASO DE TINTAYA<sup>21</sup>

Hay registro de explotaciones mineras coloniales en Espinar. Son al menos dos minas operando hacia inicios de la década de 1960: Atalaya y Katanga. Sin embargo, el impacto significativo se produce con el inicio de las operaciones de Tintaya en 1985. Las exploraciones en Antaycama se inician en 1917, y con la compra de los derechos por Cerro de Pasco Corporation en 1952 se abre la posibilidad de explotación de la mina, pero al nacionalizarse ésta en 1971, los derechos revierten al Estado que en 1981 forma la empresa Tintaya S.A., que inicia operaciones en 1985.

En un momento de intensa movilización social y política, de debates en torno a desarrollo y descentralización, un acontecimiento como el mencionado no podía pasar desapercibido. Afortunadamente contamos con una muy buena síntesis de las posiciones fundamentales en debate desde entonces. La visión desarrollista que ubica a la minería como posible palanca financiera del desarrollo; la visión dependentista que la ve como enclave depredador y explotador, generadora de mayor pobreza.

Gerardo Lovón, autor de la introducción a los trabajos de los otros dos autores, comienza con una visión crítica del desarrollo hacia afuera, apoyándose en el trabajo de Thorp y Bertram. A continuación hace una breve

---

<sup>21</sup> Lo que sigue es una síntesis de los trabajos contenidos en: Gerardo Lovón, Celso Díaz Correa, Carlos Echegaray Adrián: *Tintaya, el desarrollo minero del Cusco*. Cusco. Centro Bartolomé de las Casas. 1984.



historia de las políticas mineras, citando a Samamé Boggio en relación a los efectos del código “liberal” de 1950. Continúa con la crítica a la nacionalización velasquista y sus impactos. El punto central es que la política de los militares mantiene la lógica de enclave. Conclusión:

[Los argumentos previos]... *"sugieren que la gran minería históricamente no tiende a favorecer el crecimiento económico social en el que se ubica, no existiendo en principio ningún argumento para esperar comportamiento distinto en el caso del Proyecto Minero de Tintaya, situado en Espinar, una de las provincias más pobres del Cusco y del Perú"*<sup>22</sup>

A partir de información en torno al precio internacional del cobre, Lovón da cuenta de las dificultades para poner en marcha el proyecto a inicios de 1985. Tras presentar sucintamente los dos ensayos que componen el texto, concluye con una mirada regional y vincula el proyecto Tintaya a “la consolidación del crecimiento económico de Arequipa”, precisando que:

*"El proceso de desestructuración de la economía de Cusco-región viene de muy atrás. Las iniciales implicancias económico-regionales de la explotación de los yacimientos de Tintaya intensifican ese proceso pero en ningún caso son su origen"*<sup>23</sup>

Concede, sin embargo, que en el marco del Plan Nacional de Regionalización —el de las 12 regiones— *"la importancia del proyecto Tintaya como soporte financiero del futuro gobierno regional adquiere particular significación"*<sup>24</sup>

Celso Díaz Correa presenta una visión más bien optimista de los posibles impactos de la mina en el desarrollo regional. Resume el proyecto, sus antecedentes históricos, legales y financieros, aporta datos geológicos e incluye referencias a los impactos sociales: el poner en marcha la mina conllevó expropiar 2,368 hectáreas de tierras comunales, por otro lado indica que al 30 de diciembre de 1983, la mina contaba con 1,124 trabajadores.

---

22 Obra citada, pp 15.

23 Ibídem, pp 19.

24 Ibídem, pp 20.

Díaz Correa también consigna información acerca de la provincia que en 1981 contaba con aproximadamente 44 mil habitantes, de los cuales 8 mil vivían en centros urbanos (6 mil en Yauri) y 36 mil en el campo. Identifica como la actividad rural más importante a la ganadería y la caracteriza como atrasada e integrada con Arequipa. Da cuenta de aproximadamente 20 mil ovinos en Pallpata, Pichigua y Yauri; 20 a 25 mil camélidos en Coporaque y Condorama; 10 a 15 mil camélidos en Suykutambo, Yauri, Pichigus y Pallpata. A esto suma una lista de indicadores sociales que dan cuenta de una situación generalizada de pobreza extrema.

Reconociendo que la mina se ubica en una lógica de enclave propone modificar ésta a través de un *plan de desarrollo rural integrado*. Este plan incluiría el desarrollo de industrias asociadas a la minería, agricultura orientada a insumos para los trabajadores del sector, comercio, servicios y artesanía. Por último, plantea fortalecer el eje Cusco-Sicuani-Yauri para contrapesar la relación con Arequipa. Para todo lo cual debería utilizarse el canon minero.

Carlos Echegaray, por su parte, desarrolla una visión más bien crítica, fuertemente "dependentista". El terremoto de 1950 y la posterior reconstrucción trunca son vistos como factores que agudizan la desarticulación regional, una de cuyas manifestaciones es la actual (1984) mayor integración de Espinar y Chumbivilcas con Arequipa. Echegaray identifica cinco provincias cusqueñas como *provincias altas* y menciona a Héctor Tejada como el promotor de la separación de Espinar de Canas. Señala que "*hasta 1969, el número de haciendas no fue superior a 45 y de éstas muy pocas superaban las diez mil hectáreas; además, considerando su baja productividad no constituyeron grandes unidades de producción... no sería muy exacto afirmar que fueron grandes latifundios*"<sup>25</sup>. En este contexto, las rebeliones más que por tierras fueron en respuesta a la sobreexplotación de pastores de puna.

A partir de Magnus Morner,<sup>26</sup> Echegaray reconstruye la historia demográfica espinarenses y concluye con una secuencia para la densidad de habitantes por Km<sup>2</sup>: 6.9 para 1876, 7.8 para 1940, 8.8 para 1961, 9.8 para 1972 y 10.5 para 1981.<sup>27</sup>

25 Ibídem, pp 57.

26 Ver referencia en nota 11.

27 Lovón et al., pp 58.

Echegaray da la información sobre los alcances de la Reforma Agraria que se mencionó previamente. En 1984, 53 comunidades campesinas ocupaban el 75% de la tierra, en un régimen de propiedad colectiva y usufructo individual lo que conllevaba un generalizado problema de minifundismo<sup>28</sup>. Se trataría de una *"economía de subsistencia no capitalista"* basada en pequeñas unidades familiares; cuyo "auto bloqueo de producción de excedentes" les impide acumular en un sentido capitalista y facilita su relación subordinada al capital comercial arequipeño.

Sus conclusiones en torno al presente son sombrías: *"...actualmente la economía campesina de Espinar no ofrece posibilidades de cambios substanciales en sus sistemas de producción pecuaria; ni es capaz de controlar el sistema de comercialización de los productos pecuarios, estructurados por el capital comercial extra-regional"*. Sin solución de continuidad en el futuro inmediato, a Espinar le espera *"...un siglo más en la miseria, atraso y marginación... aceleración de las migraciones... incremento de conflictos sociales, abigeato... [Para finalmente] quedar totalmente subordinada y dependiente de Arequipa"*.<sup>29</sup>

De manera apretada, Echegaray termina su trabajo presentando una propuesta pecuaria: centros pecuarios, mejora de pastos, uso de aguas, energía eólica, energía solar, capacitación para industrialización pecuaria, fuentes geotermales, centros de acopio, investigación, mejora de los servicios sociales.

Las opiniones recogidas en los párrafos anteriores marcan el campo de la discusión que acompañará al desarrollo de la minería en Espinar desde la década de los ochenta hasta la fecha.

La privatización de la mina en 1994, los sucesivos cambios de dueño: Magma, BHP (1996), BHP-Billiton (2001), Xstrata (2006), llevan a incluir nuevos interlocutores en este debate inconcluso. La fusión de Xstrata con Glencore, el mayor productor de cobre en el mundo, tendrá importantes repercusiones en la región<sup>30</sup>. Para obtener el visto bueno de las autoridades

---

28 Al respecto ver artículo de Marco Villasante: "El estado y el sector rural peruano" en *Crítica Andina*. Nro. 3, 1979. Cusco.

29 Lovón et al., pp 60.

30 "Xstrata, Glencore y los chinos" en: CooperAcción. *Actualidad Minera*, 167. Lima, abril de 2013.

chinas, la nueva empresa tendrá que deshacerse del yacimiento Las Bambas, uno de los componentes claves del mineroducto que Xstrata viene construyendo a través de Cotabambas, Chumbivilcas y Espinar.

Tintaya ha sido la avanzada de una ola de inversiones mineras en la región<sup>31</sup>. La más relevante es la que corresponde a Antapaccay. Allí, Xstrata invertirá un total de US\$ 1,473 millones. La mina producirá un promedio de 160 mil toneladas de concentrados de cobre por año (previéndose 20 años de operatividad), además de producir oro y plata como subproductos<sup>32</sup>. Mientras que Tintaya está en proceso de cierre, Antapaccay inició sus operaciones a fines del año 2012. En la actualidad aporta el 10% de la producción total de cobre y ha contribuido de manera significativa al repunte de los volúmenes de producción de cobre, oro y plata<sup>33</sup>.

También está en proceso el proyecto Corccohuayco de Xstrata en Espinar; Constancia, de la canadiense Hudbay Minerals, en los distritos de Chamaca y Livitaca, Chumbivilcas; Los Quechuas, en manos de empresas japonesas, en Espinar; entre otros. Todo esto configura un crecimiento de la actividad minera que cambia el mapa ambiental y productivo de las provincias altas. Al respecto es útil la información sobre concesiones mineras en el departamento de Cusco<sup>34</sup>:

---

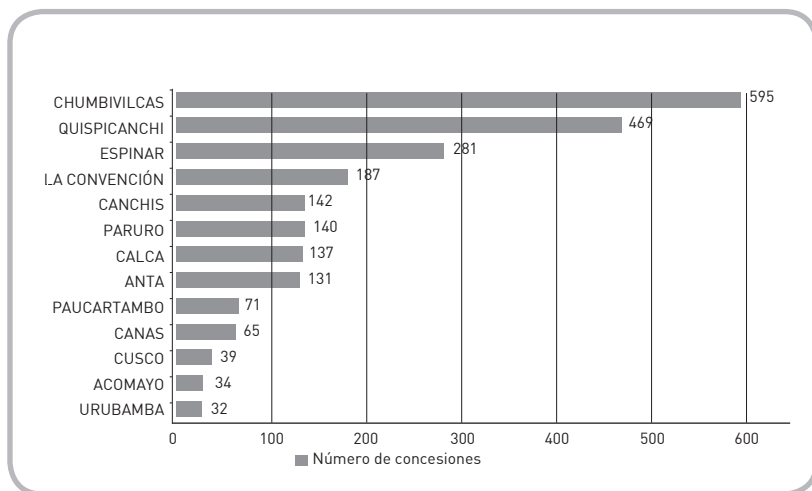
31 Al respecto, ver una síntesis actualizada a julio de 2012 en el trabajo de Jaime Borda referido en la nota 18 de este trabajo. Para la información comparativa con otras regiones, ver la página web de CooperAcción: [www.cooperaccion.org.pe](http://www.cooperaccion.org.pe)

32 CooperAcción. *Actualidad Minera*. 165. Lima, febrero de 2013.

33 Para la información detallada ver las últimas entregas de *Actualidad Minera*.

34 Consolidada por Jaime Borda de la Vicaría de Sicuani.

## Región Cusco



Fuente: INGEMMET. Elaboración: Vicaría de Solidaridad

Provincia	Hectáreas concesionadas (aprox.)
Urubamba	4.752,00
Cusco	9.522,84
Acomayo	20.350,00
Paucartambo	22.058,91
Canas	38.700,00
Anta	49.037,66
Canchis	63.333,41
Calca	79.684,26
Paruro	94.513,12
La Convención	109.573,85
Quispicanchi	167.513,50
Espinar	187.587,56
Chumbivilcas	418.182,62
Total	1,264.809,73

Fuente: INGEMMET. Elaboración: Vicaría de la Solidaridad

# 3. IMPACTOS DE LA MINERÍA

No sólo hay una historia de los impactos sino también de la percepción de los impactos. Según testimonios recogidos en Yauri, el inicio de las operaciones mineras fue motivo de preocupación para los vecinos debido al temor que había frente al impacto que la presencia de trabajadores mineros foráneos tendría sobre la “moral y las costumbres” del centro poblado. Proponían que, en todo caso, viviesen en sus campamentos. Si se revisa con atención el Plan maestro antes mencionado, se verá que, sin negarlos, no son los impactos de la minería el centro de la agenda política de la provincia. Inmediatamente después la percepción comenzó a modificarse.

## Impactos medioambientales

La zona minera bajo concesión de Xstrata tiene un área superficial de 4,971.67 hectáreas. Limita por el norte con las comunidades de Bajo y Alto Huancané, por el este con las comunidades de Alto Huancané y Huano Huano, por el sur con la comunidad de Huisa, por el suroeste con la Asociación de Propietarios Independientes de Huinipampa, por el oeste con la comunidad de Huisa y por el noroeste con el centro poblado de Tintaya Marquiri. Son estas las comunidades directamente afectadas por las operaciones mineras, debido a la contaminación de fuentes y cursos de agua, importantes para una población que depende en un alto porcentaje del pastoreo y la agricultura.

Los impactos en este terreno han sido largamente comprobados, como también lo demuestran los resultados del reciente monitoreo desarrollado en el marco de la mesa de diálogo. La referencia por parte de la empresa y el gobierno a procesos previos de mineralización de los terrenos suena más bien a excusa.

Según un cuadro elaborado en 2007, siete de los ocho distritos de la provincia tienen un nivel de afectación por la actividad minera. Esto sin tener en cuenta Antapaccay el mineroducto:<sup>35</sup>

Distrito	Comunidad campesina	Empresa/fase de trabajo
Espinar(Yauri)	Tintaya, Marquiri, Huancané Bajo, Huancané Alto, Huanu Huanu, Alto Huarca, Huisa Ccollana, Anta Ccollana, Suero y Cama, Huisa, Huinipampa.	Xstrata Tintaya S.A. (explotación), existe una mesa de diálogo y subcomisiones de trabajo, se ha realizando una evaluación ambiental por parte de Walsh Perú.
Coporaque	Manturca, Cotawasi, Hatun Ayraqqollana, Apachaco, Totorá Baja.	BHP Billiton Tintaya S.A. Xstrata Tintaya (exploración) presencia de minería artesanal de oro organizada como pequeña empresa minera.
Pichigua	Chañi, Sillota, Moro Alccasana	Empresa minera Xstrata Tintaya S.A. (exploración) y presencia de minería artesanal del oro.
Suykutambo	Echocollo	Empresa Minera Buenaventura
Condorama	Chañi	Minería artesanal de cobre y oro
Occoruro	Huisapata	Xstrata Tintaya S.A. (exploración)
Alto Pichigua	Qahuaya Alta, Mollocahua	Xstrata Tintaya S.A. (exploración)

A los impactos que resultan de operaciones mineras específicas se suman los que tendrá el mineroducto Las Bambas-Tintaya. Atravesará por 20 comunidades de Chumbivilcas y Espinar. Utilizará agua de la región y necesitará de 9 estaciones de bombeo, la mayoría ubicadas en el departamento del Cusco. Asimismo, cruzará en 48 puntos los ríos de las cuencas de Santo Tomás, Velille, Qquero, Salado y Apurímac<sup>36</sup>.

35 Cuadro elaborado por CooperAcción (2007) e incluido en el "Plan estratégico de desarrollo concertado de la provincia de Espinar al 2017" (2009), pp 67.

36 Información recogida en entrevistas con Pedro Francke, José de Echave y el equipo de CooperAcción en la zona.

En junio de 2013 han sido presentados los resultados del monitoreo ambiental que se desarrolló como parte de los acuerdos de la mesa de diálogo establecida tras el conflicto desatado en el primer semestre del año 2012 y que tuvo su punto culminante en el paro del 21 de mayo. La conclusión del monitoreo es contundente: "hay contaminación en Espinar".<sup>37</sup>

Del total de puntos muestreados en agua superficial y subterránea, agua de consumo humano, suelo, aire y sedimentos, el 52,7% exceden los estándares ambientales. La microcuenca del Salado (donde se desarrollan las operaciones de la empresa minera Xstrata Tintaya) presenta hasta un 95% de puntos que exceden los estándares ambientales. El 100% de personas examinadas en las comunidades de Huisa y Alto Huancañé, presentan Arsénico, Talio y Plomo en su organismo, además de estar expuestas a Cadmio, Manganeso y Mercurio.

Los impactos medioambientales, sin embargo, van más allá de la contaminación. Las comunidades altoandinas de pastores se desenvuelven en escenarios de alto riesgo y son sumamente vulnerables a todo tipo de desastres. Los efectos del cambio climático en curso se presentan con peculiar intensidad. Estrategias de adaptación construidas pacientemente por las comunidades a lo largo de siglos, son seriamente desafiadas por la velocidad de los cambios en curso. Al respecto no sólo existe sólida evidencia empírica, sino también el testimonio de numerosos comuneros: "*No, antiguamente más ojitos eran, pero ahora con el tiempo se están secando (...). Hay, pero se están secando. Este año ha habido bastante calor, ya no es como antes; antiguamente había bastante manante: poquito nomás ya está habiendo*" (Avelino, comunero de Urinsaya).<sup>38</sup>

37 Las conclusiones que siguen fueron presentadas por la congresista por Cusco Verónica Mendoza y el alcalde provincial Oscar Mollohuanca. La presentación es accesible en: <http://www.cooperaccion.org.pe/cooperaccion-informa/en-espinar-qi-hay-contaminacion-asociada-a-la-mineriaq.html>. Una síntesis de la misma en: CooperAcción. *Actualidad Minera*. N° 169. Lima. Junio 2013.

38 Testimonio recogido por Gustavo Valdivia y Martín Málaga en: "Desafíos, estrategias y arreglos institucionales de las comunidades campesinas de Espinar para enfrentar los efectos del Cambio Climático sobre los medios de vida"; incluido en Gustavo Valdivia, Mercedes Cruz, Carlos de la Torre, *Los desafíos de la Adaptación al Cambio Climático en comunidades rurales altoandinas*. Lima, Soluciones Prácticas. 2012. pp 95-150. El libro en su conjunto es una excelente síntesis en relación al tema, incluyendo además múltiples referencias a la situación productiva de la provincia y al rol de la mujer campesina.



Al cambio climático se suma el “stress hídrico” -como resultado de la actividad minera y el acelerado crecimiento de Yauri-, la contaminación ambiental, la disputa interregional por agua, que hacen que los precarios equilibrios de milenios se encuentren en riesgo.

## Los activos campesinos

En octubre de 2012, Adrián Álvarez, gerente de Medio Ambiente de la Municipalidad de Espinar, denunciaba: “Los comuneros de Bajo Huancané siguen viendo morir a su ganado, sin saber qué es lo que ocurre. Todos los días vienen acá a mi despacho, con fetos. El Servicio Nacional de Sanidad Animal ha señalado que el ganado muere por un parásito en el hígado, pero no ha dado más explicaciones. La gente quiere saber si es por el agua o el pasto contaminado”.<sup>39</sup> Denuncias similares se han presentado repetidas veces en los últimos años. No existe, sin embargo, una versión consolidada de las mismas, menos aún un diagnóstico definitivo sobre las causas.

Los activos pecuarios siguen siendo el principal recurso productivo de las comunidades. Si bien las estadísticas oficiales sobre el sector agrario adolecen de múltiples deficiencias, no queda sino recurrir a ellas para tener una visión de conjunto.<sup>40</sup>

---

39 CooperAcción. *Actualidad Minera*. N° 161. Lima, octubre de 2012.

40 Datos tomados del “Plan estratégico de desarrollo concertado de la provincia de Espinar al 2017” (2009), elaborado en base a información de la Dirección Agraria Regional del Cusco. Datos al 2008.

### Espinar: Población pecuaria

Distrito	Vacunos	Ovinos	Alpacas	Llamas
Espinar	13,785	5,101	5,829	4,633
Condorama	484	19,242	48,488	4,363
Coporaque	17,875	96,409	22,978	33,592
Ocoruro	3,527	29,272	19,624	1,194
Pallpata	8,809	51,087	22,070	810
Pichigua	6,550	34,262	1,574	4,665
Alto Pichigua	4,613	15,229	2,060	2,390
Suykutambo	1,959	18,902	15,830	7,496
<b>Total</b>	<b>57,602</b>	<b>329,504</b>	<b>138,453</b>	<b>59,143</b>

### Tenencia de ganado per cápita

Distrito	Población Humana	Población Vacunos	Índice ca-bez/fam	Población Ovinos	Índice ca-bez/fam	Población Camélidos	Índice ca-bez/fam
Espinar	29,581	13,785	0.47	65,101	2.20	10,462	0.35
Condorama	1,208	484	0.40	19,242	15.93	52,851	43.75
Coporaque	15,838	17,875	1.13	96,409	6.09	56,570	3.57
Ocoruro	1,669	3,527	2.11	29,272	17.54	20,818	12.47
Pallpata	5,270	8,809	1.67	51,087	9.69	22,880	4.34
Pichigua	3,802	6,550	1.72	34,262	9.01	6,239	1.64
Alto Pichigua	2,534	4,613	1.82	15,229	6.01	4,450	1.76
Suykutambo	2,796	1,959	0.70	18,902	6.76	23,326	8.34
<b>Total</b>	<b>62,698</b>	<b>57,602</b>	<b>0.92</b>	<b>329,504</b>	<b>5.26</b>	<b>197,596</b>	<b>3.15</b>

En el ranking departamental, Espinar ocupa el primer lugar en llamas y el segundo lugar en vacunos, ovinos y llamas. Mantiene por tanto su característica de provincia pastoril y por la fibra de alpaca, su incorporación a los circuitos regionales de dicho producto. Circuito que sigue monopolizado por tres grandes casas comerciales afincadas en Arequipa y que pagan precios irrisorios por la materia prima.<sup>41</sup>

Con las reservas mencionadas para la estadística agraria del país, pueden ser útiles algunas comparaciones. El censo agrario de 1941 consignaba la existencia de 29,146 cabezas de ganado vacuno y 389,995 de ovinos (incluyendo en este rubro a todos los animales que dan fibra). En los dos censos posteriores se establece la diferencia entre ovinos, alpacas y llamas:<sup>42</sup>

### Población pecuaria según número de cabezas (CENAGRO 1972)

Ubicación	Total de Unidades Agropecuarias	Equinos	Vacunos	Caprinos	Porcinos	Ovinos	Alpacas	Llamas	Animales Menores
Provincia Espinar	6,796	11,317	24,049	69	124	351,674	37,796	63,809	16,731

### Población pecuaria según número de cabezas (CENAGRO 1994)

Ubicación	Vacunos	Porcinos	Ovinos	Equino	Caprino	Alpacas	Llamas	Guanacos	Pollos de engorde
Provincia Espinar	52,341	329	363,300	9,131	683	62,104	48,756	94	610

41. Los ingresos anuales de las familias alpaqueras oscilan entre los 345 y los 800 dólares anuales, según estudio de Tasha Fairfield (2006) para la FAO del cual da cuenta el trabajo de Gustavo Valdivia y Martín Málaga previamente citado.

42. En ambos cuadros se mencionan 7 distritos, dado que Alto Pichigua fue creado en 1994. Para la información estadística desagregada por distritos ver Anexo 1.

Si esta información se cruza con los testimonios recogidos en el terreno y los que se consignan en el estudio de Valdivia y Málaga<sup>43</sup>, se pueden identificar algunos cambios y plantear algunas hipótesis interpretativas al respecto. El volumen del ganado vacuno crece en más de un 100% entre 1972 y 1994, luego muy poco. Hay un lento incremento del ganado ovino entre 1972 y 1994, luego disminuye. El número de camélidos casi no varía entre 1972 y 1994, un poco más de 100 mil cabezas. Luego salta a 197 mil. El incremento de vacunos tiene que ver con la demanda regional de carne seca y de leche, así como del trabajo de diversos programas (estatales y privados, incluyendo ONGs y la Fundación Tintaya) que han contribuido a agregar valor a la leche además de la producción de quesos y yogurt. La carne sale hacia Arequipa y los valles de la ceja de selva de La Convención y Calca, así como los lavaderos de oro de Madre de Dios (Mazuco, Huaypetue, Caichive, etc.). La leche sale hacia las plantas de Gloria en Arequipa, en condiciones desfavorables para los productores.

En cuanto a los camélidos, los comuneros dan cuenta de la pérdida de importancia de las llamas (utilizadas por siglos como medios de carga) y el crecimiento de las alpacas. Esto tiene que ver con que las primeras requieren mayor extensión de pastoreo. Estas cifras, sin embargo, requieren ser correlacionadas con los ciclos de los precios de la fibra y con la evolución de otras provincias alpaqueras del sur andino.

La principal competencia está en el norte de Puno, en las provincias de Azángaro y Melgar. Testimonios recogidos *in situ* dan cuenta de que los espinarenses sienten estar perdiendo terreno frente a los puneños. Dan como prueba el hecho de que en la última feria de Reyes en enero de 2013, la mayoría de los primeros premios fueron para los productores del departamento vecino. Quizá lo único que se pueda concluir en este punto es que el potencial pecuario de la provincia continúa presente a pesar de los impactos negativos que haya tenido la actividad minera sobre el recurso agua.

---

43 Ver nota 37.

## Estructura ocupacional

El documento “Plan estratégico de desarrollo concertado” (2009) presenta dos cuadros en torno a este tema, ambos para 2007.<sup>44</sup> El primero da cuenta de la estructura ocupacional por categorías, y el segundo acerca del tipo de actividad que desarrolla la población económicamente activa de la provincia (Ver los cuadros en Anexo 2).

De ambos queda claro que hay una presencia significativa del trabajo dependiente o asalariado (probablemente combinado con otros tipos de ingreso para la misma persona), pero que sigue siendo predominante el trabajo por cuenta propia, en la agricultura, comercio, hoteles y restaurantes en la ciudad. Las actividades propiamente rurales siguen siendo las principales fuentes de empleo, pero hay una notoria presencia del sector construcción (casi 10%), el comercio y los servicios. Es probable que, de la fecha en la que se recogió información para el cuadro anterior al presente, haya crecido el volumen y porcentaje de trabajadores en la administración pública por la expansión del municipio provincial. No se ha podido acceder a cifras exactas al respecto, pero si se suma a los trabajadores permanentes o temporales que trabajan en la administración propiamente dicha, los trabajadores temporales en las obras que ejecuta el municipio, con seguridad se constatará que éste es el principal empleador en la provincia de Espinar.

El impacto laboral de la minería ha sido limitado, al menos en términos de empleo directo. La mayoría de los trabajadores de Tintaya son foráneos, mientras que sucesivos acuerdos en torno a un porcentaje de empleo para los espinarenses no han sido cumplidos. Hay datos poco claros sobre salarios (según una fuente, en total US\$ 35,5 millones de dólares en 2010; US\$ 13 millones de dólares según otra). Sin embargo, no es desdeñable el impacto que al menos parte de estos montos tienen en la dinamización de la economía local.

Los comerciantes mayoristas, aunque sólo representan el 0.16% de la PEA de la provincia de Espinar, son los que canalizan los productos industriales provenientes de Arequipa, Juliaca y Puno; al mismo tiempo acopian los productos agropecuarios de la zona como queso, carne de ovino, lana, fibra, cueros, papa deshidratada, entre otros. A la vez que utilizan camiones y ya no mulas, siguen recurriendo a mecanismos tradicionales como el

---

44 Páginas 110 y 112, respectivamente.

parentesco espiritual y sobre todo el “rescate” en las compras a los productores en los caminos de acceso a los mercados locales. En este último caso utilizan a terceras personas denominadas “rescatistas”.

Las relaciones comerciales mencionadas se complementan con el incremento del intercambio con Chumbivilcas, hacia donde parten varias unidades de transporte al día. Anteriormente se presentaron los mapas del eje Las Bambas-Santo Tomas-Yauri-Héctor Tejada-Ayaviri, que podría verse reforzado por el proyecto del mineroducto Las Bambas-Yauri. Entonces comienza a hablarse de Yauri como una nueva Juliaca –“Juliaquita” dijeron varios entrevistados–, un centro urbano regional intermedio en el que se anudan varios circuitos comerciales y se ofrecen diversos servicios: desde financieros hasta incipientes maestranzas.

En general, se puede decir que el mercado laboral en Espinar está en una etapa de transición y que lo más característico es su simultaneidad de ocupaciones: *“El espinarense sigue teniendo su ganado, sus alpacas y vacas, pero también tiene un restaurante, es abogado o profesional, trabaja aquí y fuera...”* (Lorenzo Ccapa)

## Cambios en la tenencia de la tierra

Los procesos de división de comunidades y de parcelaciones al interior de éstas tienen antecedentes que provienen de la década de los 60,<sup>45</sup> y se intensifican con la crisis del modelo asociativo promovido por la Reforma Agraria, a inicios de la década de los 80.<sup>46</sup> Sin embargo, adquieren nuevas dimensiones con el impacto de la minería. A ellos se suman los procesos de expropiación y/o compra-venta compulsiva como correlato del inicio de las actividades en torno a Tintaya.

Se trata de uno de los pasivos más importantes de la empresa. Los testimonios al respecto son elocuentes<sup>47</sup>:

45 De esto dan cuenta los estudios del Instituto Indigenista mencionados en la nota 19 del presente trabajo.

46 Testimonios recogidos de los ex dirigentes de la FUCAE.

47 Testimonios recogidos por los investigadores del IICA para el trabajo: “Estudio de caso Fondo Minero Regional y Local Tintaya” parte del proyecto “Sinergia entre agricultura y minería en territorios rurales”. 2012.

Cada comunidad campesina tuvo un trato distinto y un proceso interno diferente. La compra-venta y la negociación de las tierras han sido manejadas por los comuneros individualmente o por sus respectivas directivas. Pero, en casi todos los casos, negociaron sin conocer el valor real de sus tierras y sin prever las consecuencias que les traería. Las comunidades que más perdieron sus tierras fueron Tintaya Marquiri y Alto Huarca, que vieron afectados sus ingresos y su principal actividad económica: la actividad pecuaria. Como dice FIDA 2004:

“Antes de que llegara la mina todos tenían sus tierras, sus parcelas ... Eran comuneros. No hay propietarios individuales. Cuando se dio la compra y venta se aprobó en asamblea, tal vez no hemos estado bien informados, más que nada luego lo que ha hecho fracasar ha sido el no estar preparados. Nosotros aprobamos en junta comunal pero sin tener las firmas suficientes (...) De todas maneras cambió todo, no teníamos tiempo de cuidar las tierras ni era igual, mucha gente se fue a otros lugares, cada uno ha visto su forma de salir adelante. Lo que nos pagaron en ese momento no sabíamos decir si fue o no justo, ahora creemos que no pero en ese momento todos pensaban en la plata nomás. Como nunca habíamos tenido esa experiencia de vender, además nadie nos asesoró”.

Por ello, la gran mayoría de los comuneros tenía una percepción negativa de la empresa minera y de su actuación posterior, tanto cuando fue estatal o cuando fue privada. Entonces se llegó a la conclusión de que la compra-venta de terrenos tenía muchas deficiencias:

- Inadecuada valorización de las tierras.
- Negociaciones informales.
- Se hicieron bajo presión y con la amenaza de la servidumbre.
- Las directivas comunales que firmaron no tenían los poderes suficientes para actuar como tales.
- Disconformidad con las mediciones de parcelas.
- Escrituras públicas ilegibles.
- Se hicieron con desalijos de tierras.

En los años recientes estos procesos han continuado desarrollándose. Algunas comunidades se han dividido y en otras, la parcelación privada ha avanzado. Existen testimonios claros de que la empresa minera promueve

estos procesos. Sin embargo, no hay que perder de vista de que esto también está en curso en otras zonas de los Andes y que, cuyas causas son más complejas que la mera acción de agentes externos.

## Cambios demográficos

La población de la provincia de Espinar alcanzó a 62,698 habitantes en el Censo de Población y Vivienda del año 2007, habiendo disminuido la tasa de crecimiento en relación al Censo de 1993, que ya registraba 56,591 habitantes. La provincia dejó de ser la sexta más poblada, desplazada por Calca. Al 2007 representaba el 5.40% del total de la población de la región Cusco, con una densidad bastante baja, 11.80 habitantes por Km<sup>2</sup>. Sin embargo, dicho año, el 45.14% de la población se encontraba asentada dentro del ámbito urbano. El distrito de Espinar cobijaba a más del 47% de la población total de la provincia, el segundo más poblado era Coporaque, con 25%.

A continuación un resumen de los estimados de población para una fecha más reciente:

### Población 2010 (estimada)

Ubicación	Población urbana	Población rural	Total
Provincia Espinar	32,118	33,647	65,765
Distrito Espinar	27,712	4,356	32,068
Distrito Condorama	585	748	1,333
Distrito Coporaque	655	16,311	16,966
Distrito Ocoruro	164	1,411	1,575
Distrito Pallpata	1,517	3,758	5,274
Distrito Pichigua	882	2,425	3,308
Distrito Suyckutambo	323	2,382	2,705
Distrito Alto Pichigua	280	2,256	2,536



Si se compara estos datos con los resultados de los censos previos es más evidente el drástico cambio demográfico que ha experimentado la provincia (Cuadros completos en Anexo 3). En 1941, la provincia registraba una población total de 31,325 habitantes, de los cuales el 90.7% (28,416) vivían en el campo. La población urbana del distrito de Espinar (Yauri) sumaba apenas 1,487 habitantes. Veinte años después el total de población ascendía a 36,982 habitantes, de los cuales el 84.8% seguía en el campo. Yauri pasó a tener 2,834 habitantes. Tanto el aumento de la población total como la disminución de la población rural son poco significativos. El censo siguiente (1972) tampoco presenta cambios significativos:

Censo 1972	Población total	Población urbana	Población urbana (%)	Población rural	Población rural (%)
Provincia Espinar	41,523	5,991	14.40%	35,532	85.60%
Distrito Espinar	15,933	4,066	25.50%	11,867	74.50%

Es en las décadas recientes que se produce un acelerado cambio demográfico y espacial. Por un lado, la población de la provincia crece (lo cual revela la reversión de la tendencia a “expulsar población” propia de las provincias más pobres de los Andes); por otro, se reubica en el espacio, migrando hacia la ciudad de Yauri. Ambos procesos tienen que ver, sin duda, con los impactos de la actividad minera. Pero no sólo con ellos.

En la primera parte de este trabajo se hizo referencia al patrón de movilidad vigente en Espinar. El cambio más significativo tiene que ver con el incremento de la migración intra-provincial, desde las zonas rurales hacia Yauri. En los años recientes, esta ciudad ha llegado a desplazar a Quillabamba como la tercera del departamento (en los últimos cinco años ha vuelto al cuarto lugar). Una vez más hay que insistir en la necesidad de diferenciar lo que son tendencias de mediano plazo de los efectos que resultan de procesos más recientes, como es el caso del desarrollo de la actividad minera.

El cambio de los flujos migratorios hacia la ciudad capital ha ido de la mano del proceso de desarrollo urbano de Yauri. Las percepciones al respecto son complejas, como la misma realidad. Lorenzo Ccapa, ex secre-

tario general de la FUCAE, afirma: *“El problema es el despoblamiento del campo, los hombres jóvenes prefieren trabajar en la mina, en el municipio o en cualquier obra en la ciudad antes que en el campo”*. Él, de hecho, vive en la ciudad y sigue siendo comunero. Moisés, de 57 años, líder campesino de Bajo Huancané, “vecino” por tanto de la mina, indica: *“Antes vivíamos tranquilos, los jóvenes siempre han salido a trabajar a Arequipa y Camaná, al arroz. Teníamos organización comunal sólida, incluyendo guardias campesinas. Hoy hay problemas, dos ríos son prácticamente desagües, se ha perdido ganado, hay malos partos, varios al año, antes cada dos años, no hay papas nativas, el chuño sale “esponja”. El costo de vida es alto en Espinar, sin embargo el precio de la carne es bajo. No hay vida digna en el campo. Todo el día en la chacra, no hay feriados, etcétera, un profesional trabaja más suave, tiene pago, beneficios, vacaciones”*.

Como se ve, una cierta idealización del pasado no deja de incluir el reconocimiento de la dureza de las condiciones en la vida rural.

## Impactos políticos

El desarrollo de la actividad minera ha producido un cambio significativo en las relaciones de poder al interior de la provincia y entre ésta y el conjunto de la región Cusco. Por un lado, la empresa minera se ha convertido en el actor institucional no estatal más importante; por otro, la provincia en su conjunto ha ganado un protagonismo y peso político que no había tenido antes. Lo que suceda en Espinar no sólo es interés de los medios de comunicación sino que forma parte en la agenda de diversas instancias del Estado peruano.

El peso político de la empresa minera se expresa de diversas formas. Al respecto existe un estudio realizado por Francisco Durand que da cuenta de cómo la empresa ha llegado a articular una suerte de gobierno paralelo de la provincia. Según testimonios recogidos, esta visión de sí misma como actor con poder se define con más nitidez luego de los conflictos del 2005.

Un ejemplo, tomado del trabajo de Durand ilustra claramente lo señalado.<sup>48</sup> La empresa resume los controles y medidas a tomar frente al riesgo

<sup>48</sup> Reproducido en el estudio del IICA, pp 97.

de una “incurción mayor de pobladores del área de influencia hacia las instalaciones de la empresa por motivaciones sociales, ambientales y/o políticas”. Más allá de las medidas obvias y legítimas, se incluyen otras: “Tres sistemas de inteligencia con los cuales se cruza información para validar esta misma”; “coordinaciones con la SNMPE y a nivel del Congreso”; “plan de incidencia social para épocas pre- electorales”; “sensibilización con actores sociales clave, principalmente gobiernos locales”. No es difícil suponer que los ‘sistemas de inteligencia’ a los que refiere la empresa incluyen los del Estado; y que, las coordinaciones, incidencia y sensibilización al que refieren las otras medidas implican una clara injerencia en la política nacional y local. En las visitas a la provincia se ha podido constatar el control que la empresa tiene sobre los medios de comunicación local, a lo que se suma la clausura de Radio Espinar en marzo 2013, por una medida dictada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, con argumentación similar a la que se utilizó para clausurar Radio Bagua en 2009.

El hecho de que la empresa minera maneje los fondos de las contribuciones al desarrollo regional que resultan del acuerdo marco y del óbolo minero a través de instrumentos propios se ubica en la misma perspectiva estratégica.

# III. DINÁMICA SOCIAL: CONFLICTO, NEGOCIACIÓN Y CAMBIOS

Desde la primera toma de la mina hasta la fecha hay una larga y compleja historia de conflictos, impasses, negociaciones, treguas, acuerdos, etcétera, entre la empresa minera y los movimientos sociales de Espinar, con una peculiar forma de presencia y ausencia del Estado peruano.

Hay un estereotipo de esta historia que la reduce a un simplificado conflicto entre empresa minera y comunidades campesinas. Los elementos que han sido presentados en las secciones previas de este documento apuntan a romper con esa visión. No sólo llamando la atención sobre la imbricación entre los procesos de mediano y largo plazo con la historia reciente, también incorporando otros actores y otras dimensiones de la actividad y los imaginarios de unos y otros. Para avanzar en un camino alternativo de interpretación y acción se requiere primero reconstruir el proceso mismo, desagregarlo de coyunturas diferentes, analizar los actores y sus repertorios de acción, sacar a la luz las lógicas políticas subyacentes así como su andamiaje cultural y sus conexiones con la economía.

## 1. ANTECEDENTES

Hasta inicios de la década del 80, la historia social de la provincia se articula, por las propias características de Espinar –la provincia “más india del departamento”–, en torno al conflicto comunidades-poder gamonal que es mucho más que el poder terrateniente. Es la fuerza social construida en este conflicto –la organización campesina– la que ingresa como protagonista al período que se abre en aquella década. Tras la Reforma Agraria de 1969 se había creado la *Liga Agraria Domingo Huarca Cruz*. Años después, y en un contexto de tomas de tierras, se crea la *Federación Intercomunal de*

*Campesinos de Espinar* (1981). Ambas organizaciones se fusionan en 1985 dando origen a la *Federación Unificada de Campesinos de Espinar* (FUCAE). Está en curso de elaboración una historia del movimiento campesino y la FUCAE, narrada por sus protagonistas. La revisión del material avanzado permite conocer más de cerca la dinámica de la organización en las décadas recientes. Tras una primera fase centrada en barrer con los rezagos gamonales en el campo, incluyendo en esto tomas de tierras, hasta inicios de los 80, viene una fase en la cual el eje del accionar gremial está en defender a las comunidades del impacto de dos procesos exógenos: la crisis económica y la guerra interna. Frente a lo primero proliferan los programas de emergencia que intentan, quizá sin mucho éxito, ir más allá de la supervivencia reactivando la producción; frente a lo segundo se desarrolla un movimiento de rondas campesinas que logran impedir la militarización de la provincia.

En términos políticos, la década del 80 es el escenario de la irrupción de un nuevo actor, Izquierda Unida. De hecho esa presencia trasciende la disolución de la alianza, a través de movimientos como Movimiento de Identidad K'ana (MINKA) y el partido Tierra y Libertad. Tanto en 1980 como en 1983 son elegidos alcaldes de Izquierda Unida. Tras el triunfo del APRA en 1986, IU recupera la alcaldía en 1989. Siguen dos períodos de gobiernos del FRENATRACA y Acción Popular, retornando la izquierda, en ese momento con el movimiento regional MINKA, en 1998. El mismo alcalde retorna dos períodos después (2010) como candidato de un partido nacional, Tierra y Libertad (Lista completa de alcaldes provinciales en Anexo 4).

Por otro lado, tanto en la primera vuelta de las elecciones del 2006 como en las del 2011, Ollanta Humala obtuvo más del 60% del voto en Espinar.

## 2. HITOS DE CONFLICTO Y NEGOCIACIÓN

Con los antecedentes mencionados, y con el marco político que ofrecen los resultados electorales mencionados, se ha desarrollado el proceso de articulación de intereses, movilización, confrontación y negociación que ha tenido como protagonistas institucionales al Frente de Defensa de los Intereses de Espinar (FUDIE), la Municipalidad provincial, la empresa minera y el Estado nacional.

El primer episodio se remonta a inicios de la década de 1990. El 21 de mayo de dicho año –últimos meses de primer gobierno de Alan García, antesala de la asunción de Alberto Fujimori– se planteó, por primera vez la “agenda pendiente con la empresa minera”: un pliego de demandas que exigía electrificación para la provincia, asfaltado de la carretera, empleo preferente en la mina y apoyo a las comunidades. El paro culminó con la toma de la mina y captura de rehenes. Desde entonces, el 21 de mayo es el “Día de la dignidad de Espinar”, recordado cada año con movilizaciones que más de una vez han reeditado la toma de la mina. Se logró la puesta en marcha de la electrificación de la ciudad de Yauri, no así del conjunto de la provincia. Tampoco hubo avances en relación a los conflictos por tierras ni a las denuncias por contaminación de aguas.

Los testimonios recogidos dan cuenta del recuerdo de la fecha como un hito histórico para la provincia. Asimismo se resalta el protagonismo de la FUCAE y del alcalde de IU. De hecho, éste había sido el primer presidente del FUDIE, fundado en 1988. Es de notar que si bien en la agenda destacan las demandas de origen rural, el principal logro fue la electrificación de la ciudad.

Los años siguientes estuvieron marcados por la incertidumbre en torno al destino de la mina. Al final fue privatizada en 1996. Sin duda, la provincia fue tocada por las políticas fujimoristas que combinaban control y asistencialismo. La crisis del fujimorismo coincidió con el retorno de la izquierda al municipio a través de MINKA. En esos años se desarrolló un proceso de articulación organizativa y programática que dio origen al Consejo de Desarrollo de la Provincia de Espinar (CODEPE) y al ya mencionado Plan Maestro. El

proceso se inició en marzo de 1999 y articuló una gama muy amplia de organizaciones e instituciones. Sobre esto se volverá más adelante. De manera simultánea se desarrolló un proceso de movilización que exigía a la empresa minera asumir sus responsabilidades no sólo frente a los impactos negativos de su actividad, sino también de cara a las demandas de desarrollo.

Fue justamente en un aniversario de la primera toma de la mina, el 21 de mayo de 2001, que se produjo un nuevo paro provincial. Un rol preponderante tuvieron dos mujeres comuneras: Dora Usca y Aniceta Magaña, quienes se plantaron delante de la maquinaria pesada de la empresa, impidiendo su trabajo. Ambas protestaban por el exiguu pago que tuvieron por la venta de sus tierras y su adjudicación en otra zona como indemnización.

En diciembre de dicho año se instaló la mesa de diálogo con una agenda que incluía el monitoreo ambiental y el apoyo a planes de desarrollo comunales. Las negociaciones avanzaron lentamente hasta un nuevo momento de conflicto en mayo de 2003. Los pobladores vuelven a irrumpir en la mina y logran el compromiso de acelerar las negociaciones. El Convenio marco fue suscrito el 3 de septiembre del 2003 —en el período de un alcalde aprista— teniendo como base un fondo de 3% de las utilidades de la empresa minera. Más allá de los montos hay tres asuntos que van a ser tema de sucesivas tensiones en torno al convenio:

- El monitoreo ambiental.
- El tema de la cuota de empleos en las operaciones de la mina.
- La gestión de los fondos del Convenio marco (desde sus inicios en manos de la mina a través de la Fundación Tintaya)

El siguiente momento de crisis se produce en mayo de 2005. Entre el 19 y el 23 de mayo la mina es tomada por pobladores, liderados por el FUDIE. La empresa paraliza sus operaciones por 25 días. Este conflicto saca a la luz las limitaciones del Convenio marco y sus mecanismos. Tras el conflicto la empresa minera redefine su estrategia y pasa a asumir de manera más agresiva una política de prevención y control a la cual se hizo alusión en los párrafos finales de la sección previa. Parte de la estrategia es desconcentrar la presión a través de procesos de negociación con actores sectoriales.

La historia reciente ha estado marcada por las tensiones en torno a la gestión del Convenio marco a lo que se suma, desde 2007, la gestión del

óbolo minero vía la Asociación Civil Tintaya, y en paralelo la intensificación de la lucha política en torno a la gestión de los recursos públicos que se han incrementado debido a las transferencias que recibe el municipio por el canon minero. Todo lo cual remite al tema de fondo: ¿para qué más recursos?

Antes de pasar a este tema de fondo conviene recapitular la historia reciente que se inicia en noviembre de 2011 cuando el municipio alcanza a la mina la propuesta de reformulación del Convenio marco. Sucesivas inasistencias de los representantes de la empresa bloquearon el inicio de las negociaciones. Entre tanto, un conflicto específico catalizaría una revuelta social que llegó a tener impacto nacional. En enero de 2012, el Frente Único de Transportistas y Choferes de Espinar (FREUTRANSCH) inició una medida de fuerza en contra de Xstrata porque ésta se resistía a contratarlos de acuerdo a la cláusula 11 del Convenio marco. Si bien iniciaron su protesta aislados de otros actores (FUDIE, AUPE y la FUCAE) fue la desproporción de la respuesta represiva lo que contribuyó a la generalización de la protesta. Los ánimos se exacerbaron con sucesivas detenciones de dirigentes y la negativa de la empresa a negociar. El sábado 28 de enero, las organizaciones de la provincia acordaron un paro provincial indefinido para el 6 de febrero en respaldo a los transportistas y la reformulación del Convenio marco.

El escenario se hizo particularmente enredado en los meses siguientes en la medida que la discusión del Convenio marco se entrecruzó con nuevas denuncias de contaminación, en este caso en los ríos Salado, Cañipia, Huayllumayo. En mayo, un nuevo paro fue violentamente reprimido (dos muertos y decenas de heridos) y el alcalde fue detenido y trasladado a Ica. Tras episodios de confrontación, despliegue policial, detenciones y juicios, se retornó al diálogo en junio de 2012.

En medio de las idas y venidas de los negociadores, un comunicado del FUDIE del mes de marzo de 2013 da algunas claves en torno a lo que las organizaciones sociales esperan del proceso. Tras reconocer avances en algunos terrenos, afirman: *“En lo que respecta a inversiones para el desarrollo, el pueblo de Espinar espera con expectativa que haya anuncios importantes y trascendentes para encarar el desarrollo sostenible de nuestro pueblo y las comunidades campesinas. Considerando compromisos firmes de financiamientos de mega proyectos de impacto provincial en sectores estratégicos”*.<sup>49</sup>

49 Repetidas veces se habla y escribe en torno a “mega proyectos estratégicos”. Para una revisión de los mismos ver Anexo 5.



# IV. ACTORES Y PROPUESTAS: LA HISTORIA RECIENTE DEL DESARROLLO REGIONAL

Tal como se mencionó en la primera parte, la discusión sustantiva de la regionalización, en torno a propuestas de desarrollo y democracia en territorios específicos, fue un componente del debate político hasta fines de la década del 80. Desde entonces a la fecha, este proceso ha quedado reducido a una discusión burocrática-administrativa. Por su parte, desarrollo equivale a crecimiento y democracia a elecciones.

Sin embargo, de manera explícita o no, sí están en curso proyectos hegemónicos que configuran de determinada manera regiones como Espinar y las provincias altas. Proyectos que se construyen y definen en función de diversos actores con intereses estratégicos en la región.

# 1. UN HITO EN EL DESARROLLO REGIONAL: EL CODEPE Y EL PLAN MAESTRO

Entre 1999 y 2002 se desarrolló un proceso de articulación de actores institucionales y sociales diversos en torno a una propuesta que buscaba responder de manera estratégica a 7 áreas problemáticas identificadas de manera participativa. Los problemas identificados son:

Nº	Problemas estratégicos vigentes en Espinar
1	Los sistemas productivos se mantienen como estrategias de autoconsumo, deficientemente ligadas al mercado y con tecnologías de producción de bajo nivel.
2	Deficientes capacidades para la generación de valor agregado.
3	Infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de comercio de la provincia deficiente, inadecuada e insuficiente.
4	Sobrecarga de los ecosistemas, deterioro de los recursos naturales y ocupación desordenada y precaria del territorio provincial.
5	Calidad de la salud humana extremadamente precaria.
6	Conocimientos, prácticas y actitudes de la población débiles, identidad y valores de la cultura K'ana en proceso de deterioro, actividades recreativas y deportivas restringidas y poco competitivas.
7	El limitado ejercicio democrático de la sociedad civil, debilita a la institucionalidad e impide el desarrollo económico, social y político de las provincias altas.

Como es habitual en los planes estratégicos, tras un breve análisis de cada uno de ellos se enuncia una visión/misión que articula los objetivos de cambio. Lo primero que habría que señalar, recordando el debate de los 80, es que el Plan ve a la minería como fuente de financiamiento para el desarrollo provincial. Al respecto se lee en la Introducción del Plan:

Así la explotación de todo este potencial minero, al ser no renovable, será racional sólo si se vincula al desarrollo provincial, en el que sus beneficios deben financiar los proyectos estratégicos de mediano y largo plazo de la provincia.

Por otro lado, el *Plan* vincula claramente las dimensiones productivas internas de la provincia con su ubicación geopolítica:

*Todo este panorama puede y de hecho [debe] ser afrontado aprovechando la ubicación geopolítica estratégica de la provincia pues su función bisagra, la articula con Puno, Arequipa, Chumbivilcas, Apurímac y es el paso obligado y más corto entre Cusco y Arequipa y también para la transocéanica entre Brasil y la costa peruana. Otro aspecto es que Espinar se viene configurando con inusitada velocidad en un mercado nuevo por su gran potencial de desarrollo, aunado a su configuración geográfica de meseta relativamente plana con una mínima proporción de accidentes topográficos inaccesibles, así también el patrón de poblamiento seminu-clear, que facilita la ejecución de obras de servicio de energía eléctrica y del sistema de microondas y de parabólicas para la captación de imágenes satélite para las comunicaciones en general.*

Por último, el diagnóstico de los problemas estratégicos, contrapone a "la dinámica centralista de Cusco ciudad y de Sicuani en el eje Vilcanota-Urubamba" (p. 29), un proyecto regional estructurado en torno a un futuro "gobierno de las provincias altas" (p. 30). Este componente central de nueva institucionalidad estatal aparece enunciado en la visión del Plan:

*Espinar, reconociendo sus limitaciones y potencialidades sociales, culturales, ambientales y económicas, en el año 2017, ha alcanzado una mejor calidad de vida de su población, con una cultura democrática de transparencia, solidaridad y armonía basada en la identidad de sus raíces históricas de la nación K'ana.*

*Su población realiza un manejo y uso sostenible de sus recursos naturales (agua, suelo, flora, fauna, minerales, etc.), al mismo tiempo ha desarrollado su potencial ganadero, hasta lograr niveles competitivos de producción, transformación, industrialización y comercialización de sus productos (carne, leche, cueros, fibra, lana, estiércol, minerales, etc.), articulándose eficientemente por un sistema vial moderno a los mercados*

*regionales, nacionales e internacionales en el marco del desarrollo sostenible de la provincia. Logros alcanzados por la conducción del gobierno regional de provincias altas, con capacidad de decisión política y gestión en la zona, como resultado del proceso de descentralización.*

No es nuestra intención sintetizar el Plan –habría más bien que recomendar su reimpresión y difusión generalizada–, pero baste con señalar algunos aspectos destacados que mantienen plena vigencia.

- El conjunto de la estrategia productiva descansa sobre el objetivo de mejorar y optimizar la gestión del agua para el riego.
- En general las estrategias agropecuarias combinan objetivos de producción con objetivos de productividad es escenarios de mediano plazo.
- Se asume una perspectiva de industrialización a partir de la transformación de los productos agropecuarios (carne, cueros, leche, lanas) vía un modelo de plantas y no meramente la capacitación a la producción artesanal.
- Se incluye en detalle el potencial turístico de la provincia.
- Los proyectos de infraestructura vial siguen la lógica histórica de conexión directa con el altiplano y el sur de Apurímac. Esto se concretiza en la importancia que da el Plan al proyecto de carretera Melgar-Espinar-Chumbivilcas-Antabamba-Aymaraes. Vía que tendría proyección hacia Puquio y Nazca.
- Incluye el tema Vivienda Urbana.
- Incluye un proyecto en torno a “Acopio de normas consuetudinarias sobre uso y manejo de recursos naturales”; así como otro en torno a “Investigación, promoción e implementación con medicamentos e insumos de medicina tradicional natural”.
- Incluye un programa sobre “Promoción de la cultura K’ana y universal”.
- Por último, establece una ruta política para la articulación de la región Provincias Altas. *“Este proyecto está encaminado a constituir un Comité de Gestión concertado que difunda la propuesta técnica y promueva la consulta ciudadana de la descentralización política como económica que conduzca las gestiones hasta establecer el Gobierno Provincias Altas. Este Comité de Gestión programará y calendarizará la consulta ciudadana como medio de ensanchar el consenso y legitimación ciudadana.”* Al respecto el Plan establece metas precisas y calendario.

Este Plan resultó de la coincidencia en el tiempo de diversos procesos. En primer lugar, de la continuidad de un tejido social que articulaba organizaciones campesinas y urbanas en torno al FUDIE. Sobre las organizaciones campesinas se han dado referencias en las secciones previas. Las otras tienen que ver con el crecimiento urbano de Yauri. Aparecen, entre las décadas de los años 80 y 90 organizaciones en los asentamientos humanos, entre comerciantes, mujeres y jóvenes. Por otro lado, crece el número y peso social y político de los maestros y con ello del SUTE local. Del SUTE suelen provenir los dirigentes del FUDIE más que de la FUCAE. Esto expresa de alguna manera el cambio en el protagonismo social y en las demandas. En segundo lugar, tiene que ver con la aparición de un movimiento político cuyos líderes combinan una experiencia social y política previa vinculada a la izquierda con visiones nuevas de la política, orientadas más bien a valorar temas como desarrollo local sostenible, democracia participativa y otros. Buena parte de estos componentes resultan de una sostenida interacción con ONG de desarrollo. Por último, tiene que ver con los cambios que se producen en el escenario nacional y que desembocan en la caída del gobierno de Alberto Fujimori, el establecimiento del gobierno de transición y la posterior elección de Alejandro Toledo, todo lo cual alienta procesos reales, aunque limitados, de democratización y descentralización.

## 2. CAMBIOS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL Y LOS IMPACTOS DEL CONVENIO MARCO

El Plan, sin embargo, no llegó a tener vigencia real en la provincia. El mismo año de su aprobación se realizaron elecciones e ingresó un alcalde que retornó a las formas tradicionales de ejercicio del gobierno local. A la vez, se puso en marcha el Convenio marco y la Fundación Tintaya que se convirtió en un mecanismo alternativo de ejecución de obras para el desarrollo, con la aparente ventaja de ser más expeditivo y directo. De esta manera la lógica del desarrollo en torno a un plan, decidido y vigilado de manera participativa, fue remplazada por una lógica de demandas específicas y obras ejecutadas de manera “eficiente”, sin mayor vigilancia, rendición de cuentas o algo que se le parezca. Esta lógica se instaló también en el municipio en las dos gestiones posteriores al Plan. Según diversos testimonios, se construyeron un conjunto de relaciones entre autoridades, funcionarios, contratistas y consultores que obtuvieron beneficios privados diversos, mucho más grandes del valor de los servicios que prestaban.

Más allá de aparentes coincidencias<sup>50</sup>, la lógica de intervención de la empresa minera se desenvuelve en una perspectiva estratégica diferente. Si se asume que el Plan pone el eje en la diversificación económica a partir de la base agropecuaria, y ubica a la minería como una palanca de financiamiento de lo anterior; habría que definir la perspectiva estratégica de la empresa minera como “extractivismo compensatorio”. Es decir, en la medida que permanecerá por un determinado período de tiempo en la región, la empresa minera “invierte” en compensar los impactos negativos y en financiar actividades complementarias a las tradicionales. Ni siquiera se plantea seriamente el asunto del eslabonamiento entre sus actividades y la producción local.<sup>51</sup>

50 Ver al respecto el desagregado de los aportes anuales por rubros en Anexo 6.

51 El siguiente cuadro es tomado del documento ICCA. pp 28.

## Distribución de los fondos invertidos por el Convenio marco por áreas de trabajo y por año

Aporte	I	II	III	IV	V	VI	I al VI
Área	%	%	%	%	%	%	%
Desarrollo agropecuario	21.93	47.09	41.47	43.14	53.61	53.55	45.48
Educación	3.62	5.90	32.00	31.37	30.96	18.15	24.36
Salud	1.42	27.89	10.88	5.88	0.33	1.81	8.95
Saneamiento básico	28.80	6.25	2.31	3.43	5.67	7.96	5.67
Electrificación	8.67	3.02	6.82	3.95	6.09	1.97	4.77
Industria, Turismo y Comercio	0.17	0.00	1.18	2.14	1.88	0.75	1.22
Infraestructura vial	31.84	9.08	3.03	9.62	0.84	15.47	8.42
Previsión social	3.55	0.77	2.31	0.47	0.62	0.35	1.14

Fuente: Secretaría Técnica del Convenio marco, cuadro 13.

Hay dos problemas centrales con las inversiones de los aportes del fondo. En primer lugar, su carácter de proyectos específicos por demanda, ajenos a una visión de plan estratégico. En segundo lugar, el propio proceso de elaboración, implementación, gestión y rendición de cuenta de los mismos por el carácter tecnocrático de los mecanismos de gestión de estos fondos: Fundación Tintaya y Asociación Civil Tintaya.

### 3. ¿QUÉ TANTO HA CAMBIADO LA GESTIÓN DEL DESARROLLO EN LA PROVINCIA DEL 2011 A LA FECHA?

Cuando dos períodos más tarde, los promotores del Plan retornan al municipio se encuentran con una dinámica bastante bien estructurada en torno a la lógica descrita en los párrafos anteriores. La voluntad política de modificarla fue y es clara. Sin embargo hay dos factores decisivos en la coyuntura 1999-2002 que han cambiado: las organizaciones sociales de Espinar han vivido un proceso de debilitamiento y en algunos casos de cooptación a la lógica del desarrollo por proyectos; el contexto nacional se ha modificado en relación a la democratización del Estado y la profundización de la descentralización.

El FUDIE sigue funcionando, sus dirigentes dan cuenta de 143 organizaciones afiliadas. Sin embargo, su funcionamiento es esporádico. Ha tenido un rol importante en las movilizaciones recientes y participa en las mesas de diálogo en curso. Pero sus mismos dirigentes reconocen que al FUDIE le falta ser más proactivo, renovar su dirigencia en términos generacionales y que hay sectores importantes que no participan del mismo. En la FUCAE la situación es más seria. De 14 dirigentes electos en su último evento, formalmente siguen 7 y sólo 3 ejercen en el día a día. Las asambleas son esporádicas y con agendas reducidas a demandas específicas y conflictos inter comunales. Según testimonios de los dirigentes, en varios lugares de la provincia las comunidades están divididas según el tipo de relación que tienen con la mina. Por su parte, funcionarios municipales dan cuenta de una relación con las comunidades basada en la atención a la demanda específica de proyectos, particularmente en torno a ganadería de ovinos y camélidos. Dan cuenta de problemas de participación. A la reunión mensual del municipio con las comunidades asiste un tercio de los convocados.



En cuanto a los barrios, estos se encuentran divididos, cada uno negocia sus proyectos por separado y el tema principal es el agua. Lo mismo sucede con los clubes de madres cuya agenda está centrada en el acceso a los llamados “programas sociales”. Sin embargo, los espacios de mayor dinamismo e innovación por parte de las mujeres se dan en torno a actividades productivas. Según un funcionario municipal, las mujeres son mayoría en los proyectos, pero minoría en la representación. También es limitada la participación de jóvenes ya que la mayoría sale de la provincia. En general, dirigentes sociales y funcionarios municipales reconocen un déficit serio en la formación de liderazgo y en la renovación de los actuales.

A pesar de los problemas en el tejido social, la gestión actual ha logrado introducir cambios significativos. Por un lado se han comenzado a desmontar los circuitos de corrupción que se heredaron de períodos anteriores. Por otro, se han promovido formas participativas a todo nivel lo que establece una diferencia, presente en la mayoría de la población, en la valoración positiva del alcalde.

Pero lo más importante sigue aún pendiente, o mejor dicho, se encuentra a medio camino: recuperar una visión estratégica del desarrollo, en torno a prioridades de mediano y largo plazo, a las cuales se articulen y resuelvan las demandas inmediatas. Para evaluar lo avanzado y lo pendiente, es útil analizar cómo ha evolucionado el presupuesto provincial en términos de sus grandes prioridades.

La ejecución presupuestal de 2011 da cuenta del presupuesto que la gestión de Oscar Mollohuanca recibe del gobierno municipal anterior. En general, la ejecución fue baja, lo cual es común a todos los gobiernos locales y regionales en el primer año de su gestión. En el curso del año, la nueva gestión incrementó el gasto en comercio en inversión y servicios agropecuarios, transporte y cultura. Uno de los rubros en los que se produjo el mayor retraso de gasto fue el de salud.

En el presupuesto de 2012 se pueden ver mejor reflejadas las apuestas estratégicas del nuevo gobierno local. Sin embargo, su ejecución fue seriamente afectada por la congelación de fondos con la que el gobierno central “castigó” a la provincia tras el conflicto de mayo. Resalta el monto destinado a saneamiento (agua y desagüe en Yauri) así como el incremento en el rubro agricultura, aún cuando la ejecución en este rubro está por

debajo del promedio general. Al final, el gobierno local logró una ejecución por encima del promedio de las provincias del país.

Por último, el presupuesto vigente a la fecha mantiene las prioridades del anterior. Autoridades y funcionarios del municipio coinciden en señalar que para este año las obras emblemáticas a culminar son el agua y saneamiento de la ciudad, una represa ya iniciada, el estadio, el mercado y el camal, así como el tratamiento de los residuos sólidos. En el Anexo 6 se puede ver un análisis de la ejecución presupuestal de los años 2011, 2012 y lo que va de 2013.

De las conversaciones con líderes sociales, activistas políticos, autoridades y funcionarios municipales queda la impresión de que para Espinar la actividad minera es una oportunidad a plazo fijo para poder saldar el déficit histórico de la provincia. Contra la visión distorsionada difundida por los medios de comunicación y muchas veces del gobierno, no hay en Espinar voces significativas que rechacen de plano la actividad minera. En algunos casos hay una añoranza de una situación previa, muchas veces idealizada, así como un temor frente a un futuro amenazante. *"Yo veo de acá a unos cuantos años que el campo va a sobrar",* decía un viejo campesino. *"La mayoría de presidentes, alcaldes, etc., son manejados por la empresa... Termina la minería, ellos se van y la gente no ¿qué va a pasar?... Casi no hay confianza en nadie, se necesita formación,"* añadía otro. Pero en general los reclamos van en el sentido de prevenir, minimizar y compensar los impactos negativos, por un lado; y aportar al desarrollo regional, por otro.

Los reclamos no siempre se articulan en torno a una visión propia de desarrollo y gestión democrática. Muchas veces se quedan en la negociación particular lo que termina consolidando un patrón "extractivista compensatorio". El Plan del 2002 es poco conocido y menos tomado en cuenta como referente. A su lado corren otras visiones. Uno de los líderes sociales más jóvenes en el actual momento propone un proyecto que bien podría ser caracterizado como "extractivismo industrializador". Toma como eje la actividad minera y propone desarrollar actividades industriales diversas que abastezcan de insumos a la mina. Para ello es necesario ampliar la oferta educativa superior con facultades de Ingeniería de Minas, Civil y Ambiental. Considera que las expectativas de los jóvenes espinarenses van por esa vía y no por las especialidades relacionadas con el agro.

## 4. AUSENCIAS SIGNIFICATIVAS

Es muy limitada la referencia a las organizaciones de productores por parte de líderes y funcionarios. Da la impresión que alpaqueros, productores rurales, comerciantes y otros sectores de la producción desarrollan sus dinámicas económicas al margen de la dinámica socio-política de la provincia. En algunos listados de organizaciones, por ejemplo, de las que participaron en la elaboración del Plan 2002, se menciona a algunas de ellas, pero no ha sido posible acceder a ellas. Habría que verificar si existen algunos canales de relación directa con ellas por parte del municipio provincial. En todo caso, se trata de una ausencia –o limitada presencia– que debilita las posibilidades de sacar adelante un proceso de desarrollo sostenible en el mediano plazo.

La ausencia más significativa es la de las mujeres. Por la información recogida, es claro que su nivel de participación y liderazgo fue mayor en otros momentos e incluso llegó a existir una organización de mujeres campesinas conocida como SOMUC. Tal organización dejó de funcionar en años recientes. Por su parte la Central de Club de Madres está dividida y sus bases están ganadas por dinámicas asistencialistas de uno u otro de los actores institucionales más fuertes: Municipio, Fundación Tintaya, etc.

La escuela Micaela Bastidas, vinculada a la Iglesia Católica, ha sido un espacio de formación de líderes hoy limitado en su accionar. Tres mujeres de dicha escuela, que comparten liderazgo entre la artesanía y labor periodística, al ser entrevistadas fueron bastante críticas de la situación de la mujer en la provincia. Si bien diferencian al alcalde de la institución municipal, consideran que ésta no cumple con sus funciones. Las capacitaciones que han recibido son de baja calidad. Reconocen que la infraestructura, tanto de salud como educación, ha mejorado, pero subsisten problemas de personal calificado. Un indicador de esto sería el bajo porcentaje de jóvenes que ingresa a las universidades. Resume una de ellas. *"La organización de las mujeres es baja. No hay apoyo, no hay capacitaciones. Las mujeres se mueven más por el clientelismo. Hay división entre las mujeres..."*

*Los gobiernos utilizan a las mujeres, a través de programas como el Vaso de Leche. Los hombres no apoyan a las mujeres, están ausentes. La mujer está en todo, pero no decide". Otra mujer, ganadera, añade: "En la comunidad la principal actividad es la ganadería vacuna, vendemos leche a Gloria. Los esposos trabajan fuera (Arequipa), lo que se obtiene se invierte en negocios. Los jóvenes se van, estudian en Arequipa... Las mujeres somos firmes en la organización, pero ni nos participan ni somos invitadas en FUDIE y FUCAE. Tampoco somos convocadas al presupuesto participativo."*

De estas conversaciones así como las sostenidas con líderes varones, queda claro que el rol de la mujer en la economía ha crecido, tanto en las labores tradicionales como en algunas de las emergentes: comercio y servicios. No así su organización y representación. Las organizaciones de mujeres urbanas están divididas de acuerdo a las fuentes de recursos: programas estatales, proyectos de la mina, etcétera.

# V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## Primera

A pesar de su ambigüedad, el término región puede ser de utilidad para definir el continuum geográfico, cultural y social que se conoce como “provincias altas del Cusco”. La presentación de la historia del territorio así definido fundamenta tal opción. Los procesos socio-políticos –insurrecciones del siglo XVIII, redefinición productiva lenta en el siglo XIX, revueltas locales a inicios del siglo XX y movilizaciones diversas a fines del mismo siglo–, refuerzan esta perspectiva. La tensa convivencia entre economías familiares campesinas basadas en la ganadería, aunque crecientemente diversificadas, y las actividades mineras define un escenario cuyas relaciones de poder son claramente diferenciables de los espacios circundantes. Si bien este trabajo se ha focalizado en Espinar, múltiples referencias apuntan a confirmar la identificación de “provincias altas” como una región.

La visión contemporánea del territorio y de las regiones que en él se configuran, tiende a poner el acento, más que en los límites, en diversos tipos de “territorialidades”: continuas o discontinuas, densas o tenues, por ejemplo. En esta perspectiva, cabe señalar que la región “provincias altas” mantiene continuidades con provincias del sur del actual departamento de Apurímac y las “provincias altas” de Arequipa. Asimismo, tiene inserciones diversas en las ciudades de la macro-región: Arequipa, Cusco, Sicuani, Juliaca; y en algunos espacios económicos de la misma: los valles de Camaná y Siguan, el valle de La Convención, las zonas de minería informal en Puno y Madre de Dios.

Lo anterior fundamenta la propuesta de entender Espinar como potencial eje articulador de un proyecto socio-económico y político regional. Refuerza por tanto la idea que, según parece estuvo a la base de la conformación del Movimiento Integración K’ana a fines de la década de 1990 y que se expresó de manera inicial en el documento “Plan maestro y estrategias de desarrollo provincial” (Espinar, octubre de 2002).

Para dar viabilidad a esta perspectiva se recomienda:

- Retomar las ideas fuerza del Plan maestro 2002 al interior de un nuevo proceso participativo de planificación concertada.
- Explorar la posibilidad de promover una mancomunidad de municipios de provincias altas.

## Segunda

Este potencial, sin embargo, encuentra factores de bloqueo en algunos de los procesos que están en curso en la provincia, algunos desde muy atrás, otros como resultado del impacto de la gran minería en la región. Por un lado, la falta de dinamismo de las economías campesinas que se explica por la limitada o lenta innovación, el minifundismo y las relaciones asimétricas en los mercados, particularmente los de las lanas. Las respuestas desarrolladas en las últimas décadas como la reconfiguración de su canasta de activos y capacidades, y mayor movilidad territorial, han sido insuficientes. Se constata una creciente presión por la defensa de los activos territoriales y las mejoras en su uso, particularmente en relación al agua a través de diversos mecanismos de captación y almacenamiento de la misma, con resultados limitados. Asimismo ha crecido la inversión pública y privada en mejoras de la productividad agropecuaria, pero su volumen e impactos siguen siendo limitados así como el acumulado de capacidades y habilidades humanas indispensables para desencadenar y sostener un proceso de desarrollo auto centrado. Los procesos formales e informales de desarrollo de capacidades no tienen un norte claro y da la impresión que continúa existiendo un déficit de recursos humanos que se agrava con la migración de los más jóvenes.

A este nivel se recomienda canalizar la relación entre el municipio de Espinar, las organizaciones campesinas y de productores con el Ministerio de Agricultura y la dirección respectiva del Gobierno Regional de Cusco para el diseño, financiamiento e implementación de programas de desarrollo de alta calidad e impacto y de mediano plazo.

## Tercera

La región “Canas Canchis” o “provincias altas” es a la vez escenario de una agresiva expansión de la gran minería. Los efectos de este proceso sobre el medio ambiente, en particular tierras y agua, así como sobre los derechos de las poblaciones rurales han sido identificados y documentados. Otros efectos han recibido menos atención. La actividad minera ha modificado la conectividad de la provincia y sus fuentes de abastecimiento energético; ha modificado los flujos migratorios y reforzado el rol de Yauri y de manera limitada el mercado laboral y las expectativas acerca del mismo; asimismo, se ha eslabonado tenuemente con otras actividades económicas como comercio y servicios, muy poco en el terreno de la producción. Pero quizá su impacto estructural más importante en la década reciente es la modificación que la actividad minera ha producido en la fiscalidad provincial y, lo que en términos generales podría llamarse “fuentes de financiación del desarrollo”.

A la fecha la empresa minera Tintaya es la principal fuente de financiamiento del gasto público a través del canon y otras transferencias. A ello se suma la inversión que desarrolla la Fundación y la Asociación Civil. Esto hace de la empresa minera, tal como se ha señalado anteriormente, un actor político de primer orden. Como contrapartida, se han generado y desarrollado diversos comportamientos sociales y políticos que en términos generales podrían ser caracterizados como “rentistas”. Estos comportamientos se expresan en demandas particulares que están lejos de articularse en una propuesta de desarrollo regional. La tendencia es a que esta dinámica se generalice en la medida que se materialicen los planes de expansión minera y las articulaciones entre ellos, como el minero ducto Las Bambas-Tintaya.

En relación con este tema es necesario articular propuestas y políticas públicas a tres niveles:

- Hacer sistémicos y vinculantes los procesos de monitoreo ambiental.
- Analizar y definir políticas públicas frente a los impactos no ambientales de la minería e ir más allá de la lógica de cobro por el daño.
- Transparentar y vigilar las funciones de control y otras que la empresa minera ha asumido en los últimos años.

## Cuarta

Si se acepta la definición de región propuesta en el primer capítulo, el asunto a discutir en el presente y en las perspectivas para el futuro, es el tema de las relaciones de poder y contrapoder que existen. Es decir, la disputa hegemónica en el territorio identificado como región.

La construcción de un proyecto hegemónico resulta de la conjunción de una propuesta, liderazgo, coalición social, capacidad de influencia en diversos terrenos, particularmente en la opinión pública. El retomar el proceso de planificación estratégica puede ser el mejor punto para avanzar en la construcción de la propuesta. Se requiere simultáneamente trabajar en el liderazgo regional y en los liderazgos sociales que articulen organizaciones y movimientos sectoriales con la propuesta estratégica. Por ello, recomendamos:

- Promover la conformación de un espacio de análisis, discusión y formación de liderazgos regionales, para articular el apoyo de organismos e instituciones nacionales y regionales, que se denomine “Foro por Espinar: Hacia el centenario de la provincia”.
- Promover la reapertura de un espacio de formación de líderes sociales de base, particularmente mujeres y jóvenes.
- Apoyar al municipio en el diseño y ejecución de una propuesta integral y permanente de formación de recursos humanos para la gestión pública.
- Construir capacidades y medios para el trabajo con la opinión pública. Fortalecimiento de comunicadores sociales y medios alternativos.

## Quinta

El proyecto que se propone retomar como perspectiva estratégica para Espinar implica recomponer o fortalecer relaciones dentro de la región “provincias altas” y Cusco en general. Uno de los efectos perniciosos de la generalización del canon como principal fuente de financiamiento público en diversas zonas del país es la fractura que se produce con las provincias o distritos limítrofes y con los gobiernos regionales. Pareciera que estos asumen que las provincias/distritos que tienen canon se autoabastecen de



recursos y por tanto no requieren articularse a los planes y presupuestos regionales.

Para revertir esta situación, se recomienda trabajar con el municipio de Espinar y/o FUDIE, un plan de incidencia sobre el gobierno regional y los municipios de las “provincias altas” a fin de generar condiciones para una mejor articulación de las políticas públicas.

## Sexta

Si bien en todas las iniciativas relacionadas con liderazgo, formación para la gestión, participación en procesos de planificación, etcétera, es necesario garantizar una presencia paritaria de mujeres, se requiere definir una estrategia específica para su empoderamiento. A través de este estudio hemos constatado la crisis que se vive en las organizaciones “tradicionales” de mujeres: Clubes de madres, secretarías de la mujer en los gremios mixtos, entre otras, y la emergencia de nuevos espacios, vinculados más bien a la economía.

La recomendación es desarrollar una propuesta de empoderamiento social y político de las mujeres a partir de sus prácticas y organizaciones productivas.

## Séptima

Por último, dada la centralidad que tiene la identidad K’ana en el proceso histórico y reciente de la provincia, es muy importante darle continuidad a su redescubrimiento, su estudio y difusión. Se recomienda producir una línea de publicaciones que podrían ser escritas y audiovisuales, así como apoyar nuevas investigaciones, como por ejemplo la que desarrollan los ex-dirigentes de la FUCAE en torno a su propia historia.

# VI. ANEXOS

## Anexo 1:

### Población pecuaria de Espinar: 1941, 1972, 1994.

Población pecuaria Espinar (Censo-1941)					
Vacuno	Ovino (*)	Caprino	Equino	Mular	Asnal
29146	389995	12	8664	469	774

(\*) Ovino incluye todos los animales que dan fibra.

Ubicación	(CENAGRO-1972)								
	Total de unidades agropecuarias	Equinos	Vacunos	Caprinos	Porcinos	Ovinos	Alpacas	Llamas	Animales Menores
Provincia Espinar	6796	11317	24049	69	124	351674	37796	63809	16731
Distrito Espinar	2117	2901	6720	15	40	89774	848	12532	4733
Distrito Condorama	204	175	199	0	8	10871	17571	4169	223
Distrito Coporaque	2034	3395	5560	21	18	72001	6205	21460	6888
Distrito Ocoruro	250	524	1344	3	17	27876	4309	4627	701
Distrito Pallpata	736	1746	4642	0	6	80948	1793	5021	1456
Distrito Pichigua	983	1966	4651	19	34	53630	391	8228	2004
Distrito Suyckutambo	472	610	933	11	1	16574	6679	7772	726

Población pecuaria (Según número de cabezas - CENAGRO 1994)									
Ubicación	Vacunos	Porcinos	Ovinos	Equino	Caprino	Alpacas	Llamas	Guanacos	Pollos de engorde
Provincia Espinar	52341	329	363300	9131	683	62104	48756	94	610
Distrito Espinar	9167	156	58929	1049	147	3384	6143	23	56
Distrito Condorama	404	2	12304	2832	796	19399	2874	0	8
Distrito Coporaque	13503	32	107263	138	1	12631	26076	52	428
Distrito Ocoruro	3206	28	27306	519	34	5937	1994	3	0
Distrito Pallpata	10790	59	71867	2195	15	10670	1383	7	0
Distrito Pichigua	13049	52	63170	1815	78	1921	3626	4	118
Distrito Suyckutambo	2222	0	22461	563	12	8162	6660	5	0

## Anexo 2:

### Población económicamente activa de Espinar

Campo Ocupacional	Sexo			Distribución (%)
	Hombre	Mujer	Total	
Empleado	1,944	949	2,893	12.65%
Obrero	3,240	437	3,677	16.08%
Trabajador independiente o por cuenta propia	6,512	4,363	10,875	47.56%
Empleador o patrono	157	65	222	0.97%
Trabajador familiar no remunerado	1,546	3,411	4,957	21.68%
Trabajador(a) del hogar	27	213	240	1.05%
Total	13,426	9,438	22,864	100.00%

Fuente: Elaboración propia en base a Censo de Población y Vivienda 2007.

## Población económicamente activa según tipo de actividad

Tipo de actividad	Sexo			Distribución (%)
	Hombre	Mujer	Total	
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	6,279	5,719	11,998	52.48%
Pesca	12	3	15	0.07%
Explotación de minas y canteras	1,153	55	1,208	5.28%
Industrias manufactureras	569	243	812	3.55%
Suministro electricidad, gas y agua	34	2	36	0.16%
Construcción	1,846	101	1,947	8.52%
Venta, mantenimiento y reparación de vehículos moto.y rep.veh. autom.y motoc.	214	20	234	1.02%
Comercio por mayor	44	50	94	0.41%
Comercio por menor	703	1,501	2,204	9.64%
Hoteles y restaurantes	196	505	701	3.07%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	724	68	792	3.46%
Intermediación financiera	7	4	11	0.05%
Actividad inmobiliaria, empresarial y alquileres	270	72	342	1.50%
Administración pública y defensa	365	78	443	1.94%
Enseñanza	559	451	1,010	4.42%
Servicios sociales y de salud	65	81	146	0.64%
Otras actividades	164	108	272	1.19%
Hogares privados y servicios domésticos	27	213	240	1.05%
Organización y órganos extraterritoriales	-	1	1	0.00%
Actividad económica no especificada	195	163	358	1.57%
<b>Total</b>	<b>13,426</b>	<b>9,438</b>	<b>22,864</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Censo de Población y Vivienda 2007.

## Anexo 3:

### Población de Espinar: 1941, 1961, 1972

Población de la provincia de Espinar según área urbano - rural y sexo (1941)							
Ubicación	Población Total	Población Urbana	Población Urbana (%)	Población Rural	Población Rural %	Sexo	
						Hombres	Mujeres
Provincia Espinar	31,325	2,009	6.40%	28,416	90.70%	15,330	15,995
Distrito Espinar	12,464	1,487	11.90%	10,977	88.10%	6,156	6,308
Distrito Condorama	886	46	5.20%	840	94.80%	408	478
Distrito Coporaque	10,310	419	4.10%	9,891	95.90%	5,111	5,199
Distrito Ocoruro	1,406	186	13.20%	1,220	86.80%	689	717
Distrito Pallpata	2,171	173	8.00%	1,998	92.00%	1,011	1,160
Distrito Pichigua	4,088	598	14.60%	3,490	85.40%	1,955	2,133

### Población de la provincia de Espinar según área urbano - rural y sexo (1961)

Ubicación	Población Total	Población Urbana	Población Urbana (%)	Población Rural	Población Rural %	Sexo	
						Hombres	Mujeres
Provincia Espinar	36,982	5,627	15.20%	31,355	84.80%	17,612	19,370
Distrito Espinar	12,760	2,834	22.20%	9,926	77.80%	5,992	6,768
Distrito Condorama	2,165	1,292	59.70%	873	40.30%	1,184	981
Distrito Coporaque	11,297	471	4.20%	10,826	95.80%	5,408	5,889
Distrito Ocoruro	1,291	176	13.60%	1,115	86.40%	600	691
Distrito Pallpata	4,477	601	13.40%	3,876	86.60%	2,399	2,399
Distrito Pichigua	4,992	253	5.10%	4,739	94.90%	2,642	2,642

**Población de la provincia de Espinar según área urbano - rural y sexo (1972)**

Ubicación	Población Total	Población Urbana	Población Urbana (%)	Población Rural	Población Rural (%)	Sexo	
						Hom-bres	Mujeres
Provincia Espinar	41,523	5,991	14.40%	35,532	85.60%	20,196	21,327
Distrito Espinar	15,933	4,066	25.50%	11,867	74.50%	7,842	8,091
Distrito Condorama	1,054	211	20.00%	843	80.00%	513	541
Distrito Coporaque	11,064	327	3.00%	10,737	97.00%	5,349	5,715
Distrito Ocoruro	1,591	215	13.50%	1,376	86.50%	783	808
Distrito Pallpata	4,340	917	21.10%	3,423	78.90%	2,039	2,301
Distrito Pichigua	5,564	189	3.40%	5,375	96.60%	2,684	2,880
Distrito Suyckutambo	1,977	66	3.30%	1,911	96.70%	986	991

## Anexo 4:

### Alcaldes provinciales de Espinar

Año de elección	Partido	Alcalde provincial
1963	Alianza Acción Popular Democracia Cristiana	Luis Esteban Salcedo Meza
1966	Alianza Acción Popular Democracia Cristiana	Álvaro Cárdenas de la Torre
1980	Izquierda Unida	Víctor Torres Chuctaya
1983	Izquierda Unida	Franco Andía Lazarte
1986	Partido Aprista Peruano	Arturo Espinoza Enríquez
1989	Izquierda Unida	Mario Rubén Corahua
1993	Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos	Manuel Infantas Capatinta
1995	Acción Popular	Pedro Virgilio Caballero Tacar
1998	Movimiento de Integración K'ana (MINKA)	Oscar Avelino Mollohuanca Cruz
2002	Partido Aprista Peruano	Luis Antonio Álvarez Salcedo
2006	Partido Renacimiento Andino	Lindley Alfredo Salinas Pérez
2010	Tierra y Libertad Cusco	Oscar Avelino Mollohuanca Cruz



## Anexo 5:

### Mega proyectos en la provincia de Espinar

Proyecto	Ubicación	Entidad	Sector
Hospital de Espinar (Estudios)	Provincia de Espinar	Xstrata Tintaya	Salud
Planta de Lácteos de Espinar	Provincia de Espinar	Fundación Tintaya	D. Agropecuario
Planta de Transformación de Fibras	Provincia de Espinar	Fundación Tintaya	D. Agropecuario
Centro de Recursos Educativos Espinar CREE (UGEL)	Provincia de Espinar	Fundación Tintaya	Educación
Irrigación del cañón del Apurímac	Provincia de Espinar	Plan MERISS	D. Agropecuario
Programa de Mejoramiento de Infraestructura Educativa Rural	Provincia de Espinar	Varios	Educación
Programa de Seguridad Alimentaria	Provincia de Espinar	Adra - Perú	Salud
Programa de Desarrollo de Capacidades Humanas	Provincia de Espinar	Varios	Educación
Electrificación Rural - II Etapa	Provincia de Espinar	Municipalidad provincial de Espinar	Energía
Irrigación del cañón del Apurímac	Provincia de Espinar	Plan MERISS	D. Agropecuario
Estudios asfaltado de carretera Espinar – Imata	Provincia de Espinar	Xstrata Tintaya	Infraestructura vial
Programa de Mejoramiento de Infraestructura Educativa Rural	Provincia de Espinar	Varios	Educación
Promoción de Cultivos Andinos	Provincia de Espinar	Municipalidad provincial de Espinar	D. Agropecuario

Lista consignada en estudio de ICCA, pp 25.

## Anexo 6:

### Ejecución presupuestal por años: 2011, 2012, 2013

Actividades y Proyectos: Ejecución presupuestal de la Municipalidad de Espinar (Año de ejecución 2011)						
Función	PIA	PIM	Ejecución			Avance %
			Compromiso	Devengado	Girado	
Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	9,306,244	22,353,367	16,789,787	16,787,466	16,784,278	75.1
Orden público y seguridad	484,842	555,993	521,772	521,010	521,010	93.7
Comercio	1,812,629	4,113,143	1,400,797	1,400,297	1,400,297	34
Turismo	29,790	753,076	250,278	222,378	222,378	29.5
Agropecuaria	2,568,236	6,196,551	4,672,384	4,671,676	4,670,252	75.4
Transporte	3,436,093	30,565,242	19,474,331	19,457,623	19,455,498	63.7
Medio ambiente	398,095	2,273,126	921,296	921,296	921,296	40.5
Saneamiento	1,893,107	7,354,090	1,721,428	1,721,279	1,721,279	23.4
Vivienda y desarrollo urbano	5,781,519	1,745,834	1,263,710	1,251,080	1,250,900	71.7
Salud	10,422,178	37,362,450	117,774	117,774	117,774	0.3
Cultura y deporte	298,054	2,364,643	1,187,866	1,187,866	1,187,866	50.2
Educación	0	8,735,365	1,659,137	1,659,137	1,659,137	19
Protección social	948,955	3,174,349	2,945,921	2,945,521	2,945,511	92.8
Previsión social	64,500	66,260	66,257	66,257	66,257	100
Deuda pública	56,000	56,000	38,897	38,897	38,897	69.5
<b>Total S/.</b>	<b>37,500,242</b>	<b>127,669,489</b>	<b>53,031,635</b>	<b>52,969,557</b>	<b>52,962,630</b>	<b>41.5</b>

Fuente: SIAF. Consulta realizada 9/05/2013

Actividades y Proyectos: Ejecución presupuestal de la Municipalidad de Espinar (Año de ejecución 2012)							
Función	PIA	PIM	Certificación	Compromiso Anual	Ejecución		Avance %
					Atención de Compromiso Anual	Devengado	
Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	27,119,620	54,909,318	47,965,436	47,867,572	47,867,572	47,854,878	87.2
Orden público y seguridad	1,200,000	702,161	646,337	644,351	644,351	644,351	91.8
Comercio	0	5,160,519	2,179,057	2,172,372	2,172,372	2,172,372	42.1
Turismo	0	1,347,928	1,169,604	1,151,820	1,151,820	1,151,820	85.5
Agropecuaria	8,000,000	24,949,599	15,248,628	15,221,779	15,220,879	15,220,879	61
Pesca	0	1,453,867	596,978	596,978	596,978	596,978	41.1
Energía	0	23,300	21,000	21,000	21,000	21,000	90.1
Transporte	17,371	28,975,782	19,935,496	19,791,610	19,791,610	19,780,760	68.3
Ambiente	250,000	5,383,544	3,000,931	2,981,180	2,981,180	2,981,180	55.4
Saneamiento	30,045,734	30,828,802	14,343,376	14,208,324	14,208,324	14,090,894	45.7
Vivienda y desarrollo urbano	2,600,000	1,010,671	909,079	897,632	897,632	897,632	88.8
Salud	1,500,000	1,439,097	828,304	820,288	820,288	820,288	57
Cultura y deporte	0	10,884,918	8,765,538	8,760,527	8,760,527	8,760,527	80.5
Educación	7,300,000	16,562,539	12,232,579	12,217,680	12,217,680	8,664,905	52.3
Protección social	698,035	8,629,976	5,970,527	5,964,988	5,964,988	5,958,891	69.1
Previsión social	72,000	252,054	213,600	213,600	213,600	213,600	84.7
<b>Total S/.</b>	<b>78,802,760</b>	<b>192,514,075</b>	<b>134,026,470</b>	<b>133,531,701</b>	<b>133,530,801</b>	<b>129,836,932</b>	<b>67.4</b>

Fuente: SIAF. Consulta realizada 9/05/2013

Actividades y Proyectos: Ejecución presupuestal de la Municipalidad de Espinar (Año de ejecución 2013)								
Función	PIA	PIM	Certificación	Compromiso Anual	Ejecución			Avance %
					Atención de Compromiso Anual	Devengado	Girado	
Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	30,575,237	87,056,627	11,019,467	10,953,936	10,900,984	8,149,819	7,890,959	9.4
Orden público y seguridad	0	310,923	36,501	36,501	36,501	22,506	22,423	7.2
Justicia	0	463,100	216,685	215,885	215,885	206,507	201,190	44.6
Comercio	5,300,000	5,373,792	2,045,930	2,038,277	1,982,211	1,511,678	1,401,198	28.1
Turismo	500,000	750,000	530,300	522,611	522,611	368,808	358,780	49.2
Agropecuaria	10,045,772	18,173,804	5,197,239	5,160,665	5,210,816	3,756,666	3,546,251	20.7
Pesca	1,000,000	1,672,482	649,535	642,266	642,266	374,884	360,375	22.4
Transporte	9,290,549	19,897,153	8,955,770	8,912,236	8,778,009	5,507,051	5,007,893	27.7
Ambiente	3,632,500	4,748,630	1,845,035	1,840,675	1,838,890	1,523,093	1,503,259	32.1
Sanearmiento	4,595,969	15,489,929	5,221,852	5,216,097	5,027,551	3,913,236	3,767,569	25.3
Vivienda y desarrollo urbano	0	621,790	271,620	292,722	282,171	244,378	224,441	39.3
Salud	0	890,645	57,074	49,074	57,074	28,312	28,312	3.2
Cultura y deporte	4,500,000	4,467,685	3,461,998	3,437,998	3,452,494	2,600,327	2,526,075	58.2
Educación	3,914,339	10,826,745	7,586,342	7,447,087	7,401,630	6,740,892	6,440,586	62.3
Protección social	4,573,035	6,714,898	1,735,384	1,737,675	1,748,223	1,332,538	1,272,428	19.8
Previsión social	140,000	107,500	52,631	52,631	52,631	52,631	52,631	49
<b>Total S/:</b>	<b>119,427,401</b>	<b>177,565,703</b>	<b>48,883,363</b>	<b>48,556,336</b>	<b>48,149,947</b>	<b>36,333,326</b>	<b>34,604,370</b>	<b>20.50%</b>

Fuente: SIAF. Consulta realizada 9/05/2013

# VII. BIBLIOGRAFÍA

Bertonio, Ludovico: *Vocabulario de la lengua aymara* (1612). Arequipa. Ediciones El Lector. 2004.

Carrió de la Vandra, Antonio (Concolorcorvo): *El Lazarillo de ciegos caminantes desde Buenos Aires hasta Lima*. Caracas. Biblioteca Ayacucho. 1985.

Comité de Desarrollo de la Provincia de Espinar (CODEPE) *Plan maestro y estrategias de desarrollo provincial*. Espinar, octubre del 2002.

CooperAcción. *Actualidad Minera*. Lima (publicación mensual).

Glave, Luis Miguel: *Trajinantes. Caminos indígenas en la sociedad colonial, siglos XVI/XVII*. Lima, IAA, 1989.

- *Vidas, símbolos y batallas*. México. Fondo de Cultura Económica. 1992.

- "¿Personero o cabecilla?". *Debate Agrario*. N° 14. 1992. Lima. CEPES.

Gootenberg, Paul: "Population and Ethnicity in Early Republican Peru: Some Revisions". *Latin American Research Review*. Vol. 23, n° 6. Cambridge. pp 199.

IICA: "Estudio de caso Fondo Minero Regional y Local Tintaya", parte del proyecto "Sinergia entre agricultura y minería en territorios rurales". 2012.

Instituto Indigenista Peruano. "Seis estudios referentes a la zona de Canas-Canchis". Lima. Ministerio de Trabajo y Comunidades. 1968.

- "Dos estudios en la zona de Canas-Canchis: 1. Algunas notas acerca del parentesco espiritual en Chicnayhua 2. Algunas notas sobre actitudes y opiniones acerca de la reforma agraria y la propiedad de la tierra en Qquea." Lima. Ministerio de Trabajo y Comunidades. 1969.

Lovón, Gerardo; Díaz Correa, Celso; Echegaray Adrián, Carlos: *Tintaya, el desarrollo minero del Cusco*. Cusco. Centro Bartolomé de las Casas. 1984.

Masuda, Shozo (editor): *Estudios etnográficos del Perú Meridional*. Tokio. Universidad de Tokio. 1981.

Morner, Magnus: *Perfil de la sociedad rural del Cusco a fines de la Colonia*. Lima. Universidad del Pacífico. 1978.

Municipalidad provincial de Espinar: *Plan Estratégico de Desarrollo Concertado de la provincia de Espinar al 2017*. Espinar, 2009.

Murra, John: *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*. Lima, IEP, 1975.

Piel, Jean: "A propos d'un soulèvement rural péruvien au début du vingtième siècle: Tocroyoc (1921)." *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, v. XIV, Paris. 1967.

- "Pastoreo andino y espejismo de eternidad telúrica: la prueba en contrario de la historia demográfica de Espinar (Cusco) de 1689 a 1940". *Revista del Museo Nacional*. XLVII. Lima. 2002.

Schneider, Sergio; Peyré Tartaruga, Iván: "Territorio y enfoque territorial. De las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales". En Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada (editores): EIMAN, Guillermo y LATTUADA, Mario. (Org.): *Desarrollo Rural, Organizaciones, Instituciones y Territorios*. Buenos Aires, Editorial Ciccus, 2006. pp 71-102.

Valdivia, Gustavo y Málaga, Martín: "Desafíos, estrategias y arreglos institucionales de las comunidades campesinas de Espinar para enfrentar los efectos del Cambio Climático sobre los medios de vida"; incluido en Gustavo Valdivia, Mercedes Cruz, Carlos de la Torre, *Los desafíos de la Adaptación al Cambio Climático en comunidades rurales altoandinas*. Lima, Soluciones Prácticas. 2012.



Vista panorámica de Espinar.  
Foto: Alvaro Orosco.







# **La ejecución del Programa de Inversiones en la Municipalidad provincial de Espinar – Cusco**

## **Diagnóstico y recomendaciones para mejorar su desempeño**

*Jaime Rojas Huerta*

PRE  
SEN  
TA,  
CIÓN

# PRESENTACIÓN

En el Perú a partir de la Reforma Constitucional del Capítulo XIV, se dio inicio a una nueva etapa de la descentralización. Dicho proceso fue resultado de una decisión política de diversos actores en contraposición a una década de normas centralistas en la cual se fueron eliminando una serie de prerrogativas a las municipalidades y se desapareció a los gobiernos regionales creados a mediados de los ochenta.

La década de los noventa fueron años en donde el gobierno central creó una serie de entidades que se encargaron de brindar los servicios que antes lo hacían los gobiernos sub nacionales. También se crearon otras dependencias que tomaron la forma de organismos públicos descentralizados y que se encargaron de las políticas sociales. Establecieron así un contacto directo con la población y, en algunos casos, implicó el desarrollo de una relación de clientelismo político. Todo esto minimizó el rol de las municipalidades las cuales fueron perdiendo peso en la escena nacional.

A la par de estos hechos, el Perú empezó a vivir un período de expansión de la actividad extractiva, enfocada principalmente en la minería. Así, desde hace 20 años dicha actividad se ha incrementado y hoy es una de las principales puertas de la inversión en exploración y desarrollo de proyectos mineros de América Latina. En este contexto de expansión, el peso de la minería en la economía, política y sociedad peruana es gravitante, debido también a otros factores relacionados con la distribución de los recursos generados, llámese tributos, canon, regalías, etc.

Históricamente las operaciones mineras se han conducido de manera inapropiada. Han generado contaminación dentro de los cursos de agua

que son fuentes para el agua potable y par el uso en los sembríos y en la pesca. En suma, los conflictos relacionados con la minería han sido parte del panorama político de muchos países, particularmente el Perú. Aquí, los encuentros y desencuentros entre las empresas mineras y las comunidades locales están marcados por la protesta pública, el conflicto y la ausencia del Estado.

Si bien la minería ha ocasionado conflictos, también es cierto que su tributación ha generado un considerable incremento de los ingresos de los gobiernos locales y regionales. Pero estos altos ingresos provenientes del canon han encontrado a estas instituciones débiles. Vivían de presupuestos misérrimos y de la noche a la mañana, sin ninguna capacidad institucional, han pasado a gestionar millonarios presupuestos.

Esto último ha generado un grave problema, pues a la par que hay muchas necesidades existe poca capacidad de gasto y en sus etapas iniciales, una mala calidad de sus proyectos locales.

El objetivo de la presente consultoría es identificar las principales fallencias que dificultan la eficiencia y calidad del gasto, en la Municipalidad provincial de Espinar. Además de formular recomendaciones para que esta situación se revierta.

Desarrollaremos cinco apartados relacionados entre sí. En un principio trataremos de identificar la bonanza fiscal dentro del proceso de descentralización y su implicancia en el presupuesto público. En un segundo apartado se hace un recuento de la normatividad y se analiza los sistemas administrativos más importantes que intervienen en la inversión pública.

El tercer apartado está referido a identificar las dificultades que tiene la Municipalidad provincial de Espinar para ser más eficiente en el gasto, desde dos aspectos fundamentales. 1) El aspecto estructural y sus recursos, entendido como el uso de los instrumentos sistémico administrativo (abastecimiento, PIP, OPI, documentos de gestión, etc.), y su capital humano. 2) Las instituciones sociales que tienen un valor en la gestión y la relación con las autoridades. Asimismo evaluaremos su desempeño en relación con la eficiencia y calidad del gasto con los gobiernos anteriores.

El cuarto apartado plantea alternativas a partir de las constataciones hechas en la Municipalidad provincial de Espinar, desde la perspectiva de la normatividad. Finalmente, el quinto y último apartado propone algunos lineamientos que pueden servir para la incidencia de mejorar la inversión pública.

Esta consultoría será de gran utilidad para entender la situación de otras municipalidades y sus inversiones a partir de identificar limitaciones de carácter normativo e instrumental. Asimismo, permitirá facilitar a los decisores políticos tomar las acciones pertinentes para su reforma o modificación.



# I. BONANZA FISCAL E INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ: RETOS Y DIFICULTADES

La descentralización en nuestro país, reiniciada en la década pasada, ha significado un proceso donde su principal logro ha sido que aún continúe vigente. Esto a pesar de las circunstancias políticas y sociales que de pronto parecen haberla paralizado.

Desde un inicio el proceso de la descentralización se ha ido reinventando, pues siempre existió un consenso sobre la necesidad de descentralizar, pero no se dijo cómo ni hasta dónde<sup>1</sup>. Nunca existió un diseño y objetivos claros.

Además, algo muy importante: el Estado transfirió funciones, pero los sectores no se reformaron para recibir estas transferencias. Así, los niveles de gobierno sub nacionales y el nacional mantienen estructuras que no incorporan lo sucedido en los últimos 12 años en el país.

Los gobiernos sub nacionales no han recibido los recursos asociados a las transferencias de competencias, pero sí han tenido un incremento muy fuerte en la participación en el gasto público, pero no asociado a la descentralización administrativa. Ello ha generado un contrasentido, pues hay más plata no asociada a responsabilidades de gastos y hay responsabilidades de gastos sin saber con qué plata se financian.

---

1 Varios especialistas en descentralización lo repiten.



# 1. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Hoy los gobiernos sub nacionales son merecedores de altos ingresos por concepto de transferencias realizadas desde el Estado. A partir de la promulgación de la Ley del CANON<sup>2</sup>, modificatorias y normas complementarias, dichos gobiernos han visto incrementar su presupuesto institucional año a año.

El presupuesto público en todos sus niveles se ha incrementado en la última década en casi un 200%, pasando de 37 mil millones de soles en el año 2002 a 108 mil millones en el 2013<sup>3</sup>.

Este incremento se refleja sobre todo en los gobiernos locales. En el año 2002 tenían como presupuesto total 1,750 millones de soles y en el año 2013, 18 mil millones de soles, es decir, su presupuesto se ha incrementado en unas diez veces.

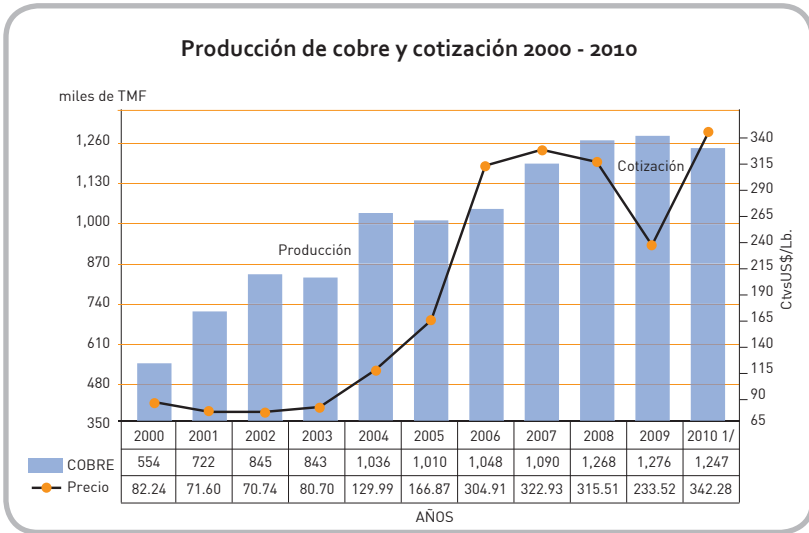
Esto se ha debido a dos factores: La normatividad que le atribuye la Ley del CANON y otros mecanismos compensatorios como los programas de incentivos, y segundo, el alza considerable de los metales, principalmente del cobre y del oro.

---

2 Ley de CANON, Ley N° 27506, promulgada en julio del 2001 por el gobierno de Valentín Paniagua.

3 Fuente: MEF-DGPP.

Gráfico N° 1



Como podemos apreciar en el gráfico N° 01, el alza del precio y la producción del cobre desde el año 2001 hacia adelante ha sido exponencial, con una caída en el año 2009, producto de la crisis. Se ve claramente que la velocidad del crecimiento sucede entre los años 2005 para adelante. El precio del cobre pasa de costar aproximadamente, ochenta centavos (US\$ 0.80) de dólar por libra en el año 2000 al precio de tres dólares cincuenta (US\$ 3.50) a fines del año 2010<sup>4</sup>. A enero 2013 el precio se encuentra a tres dólares con sesenta y ocho centavos (US\$ 3.68<sup>5</sup>).

La producción de cobre pasa también a un crecimiento considerable a partir del año 2004, extrayendo casi el doble de los que se tenía al año 2000 (de 554 TMF<sup>6</sup> a 1036 TMF), a partir del año 2004 existe un crecimiento sostenido de la producción llegando al 2010 a producir 1247 TMF.

Así como el cobre, el oro también viene atravesando un fuerte crecimiento, tanto en su producción como en el precio de dicho metal, que al

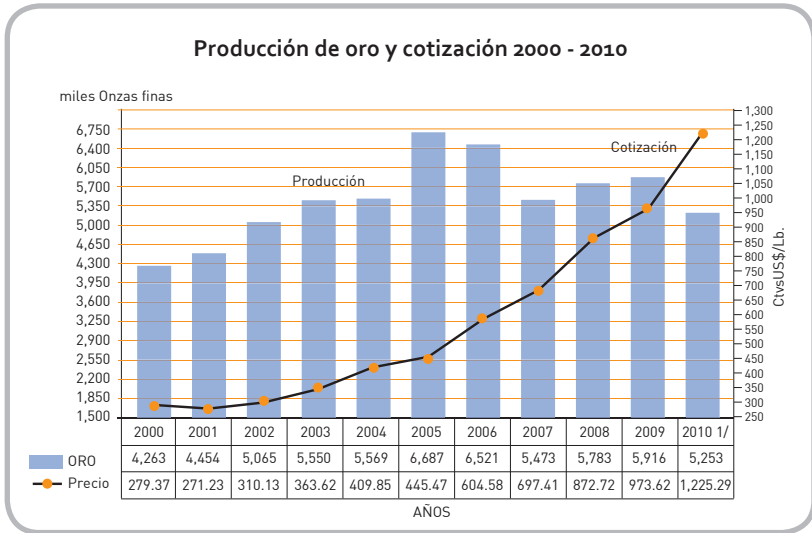
4 Este precio es en el que fluctúa estos últimos años.

5 23 de enero 2013.

6 Tonelada Métrica Fina.

igual que los productores de cobre, les ha ocasionado fuertes ingresos y como contraparte, el Estado ha recaudado rentas superiores año a año.

**Gráfico N° 2**



El oro ha pasado de costar US\$ 279.00 la onza en el año 2000 al precio de US\$ 1,225.00 la onza en 2010<sup>7</sup>. A enero del 2013 el precio se encuentra en US\$ 1,770.00<sup>8</sup>

Un detalle importante, que luego veremos reflejado en las transferencias a los tres niveles de gobierno, es que el incremento del precio y la producción de la extracción del mineral se efectúan entre los años 2004 a la fecha. Ciertamente la cotización del oro es la que más crece con respecto a la producción.

Por lo tanto, desde el 2005, la economía peruana viene atravesando un período de “bonanza” fiscal que proviene del sector extractivo, principalmente del minero y de los hidrocarburos, producto de los altos precios de las materias primas en el mercado internacional, pese a la crisis financiera

7 Fuente: Boletín del Ministerio de Energía y Minas.

8 23 de enero 2013.

internacional del 2008. Así, tenemos que entre el 2001 y el 2009, la recaudación por la actividad minera se multiplicó por 17,5 en el total de tributos internos.

Esta bonanza trajo consigo un incremento de la recaudación minera. De acuerdo a la Nota Semanal de la SUNAT del total de tributos recaudados entre 1998 a 2010, considerando tributos internos y aduaneros, el sector minero ha representado en promedio el 8.3%, mostrando entre 1998 a 2004 el 3.1% y entre 2005 a 2010 el 12.8%. Este incremento es explicado en buena parte por el aumento de las cotizaciones internacionales de los minerales, esto a pesar de que entre el 2005 y 2010 el nivel del volumen exportado de minerales como oro, molibdeno, estaño y plata, registraron reducciones. En suma, si bien el aporte del sector se ha incrementado de manera importante en los últimos años, aún está lejos de sectores como Servicios (38%), Manufactura (25%) o Comercio (13.3%)<sup>9</sup>.

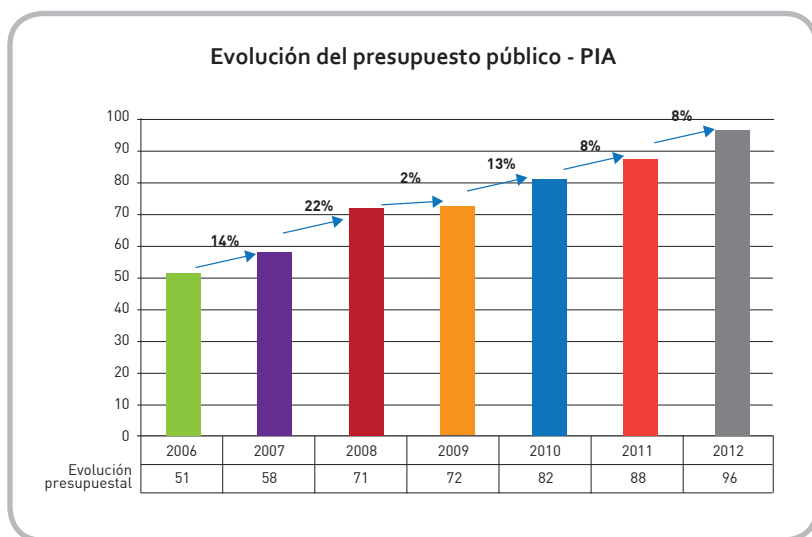
---

9 Fuente: Agenda Descentralista, apuntes en torno a la Industria Extractiva en el Perú-GPC, marzo 2011.

## 2. PRESUPUESTO PÚBLICO

El presupuesto público en nuestro país en los últimos seis años se ha duplicado. Esto en razón a la fuerte captación de impuestos a las empresas extractivas por el alto precio de los metales en el mercado internacional.

**Gráfico N° 3**



Si tomamos como referencia el año 2002 tenemos que el presupuesto público se ha incrementado en un poco más de 200% pasando de 37 mil millones<sup>10</sup> a 108 mil millones para el año fiscal 2013<sup>11</sup>.

Nótese en el Gráfico N° 3 que existe una disminución del crecimiento para el año 2009, hecho que fue una previsión del gobierno de turno moti-

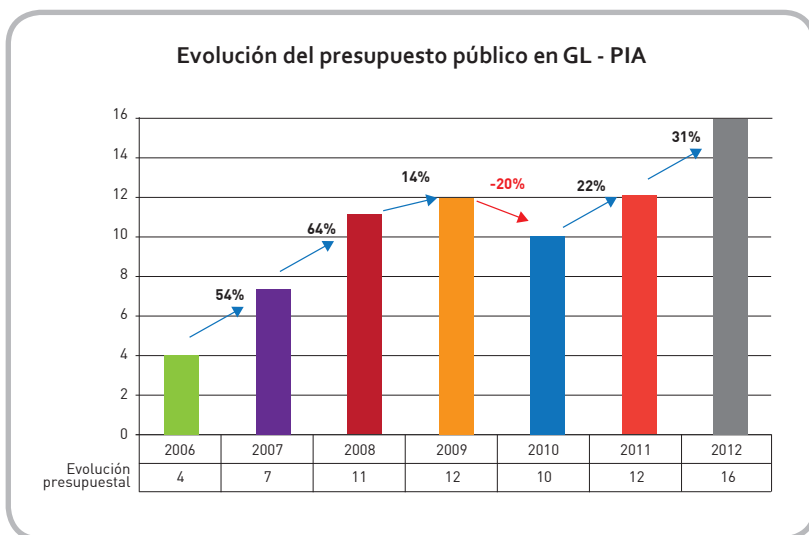
<sup>10</sup> Fuente: Ley de Presupuesto del Año Fiscal 2002.

<sup>11</sup> Ídem.

vada por la crisis financiera de los mercados internacionales. Pero el crecimiento nuevamente se renovó a partir del año 2010.

El crecimiento porcentual del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del año 2013, proyectado en 108 mil millones de soles, se encuentra dentro del rango histórico (13%) con respecto al año anterior. Mientras que el presupuesto público de los gobiernos locales ha sido el que más se ha incrementado con respecto a los otros niveles de gobiernos. Su crecimiento ha sido exponencial.

**Gráfico N° 4**



Los gobiernos locales en los últimos seis años, como lo muestra el Gráfico N° 4, han cuadruplicado sus presupuestos. Esto por la definición de nuevas políticas fiscales, sobre todo la Ley de CANON. Es cierto también que esto no ha sucedido en todas las municipalidades, ya que los recursos ha recaído principalmente en aquellas donde se desarrolla actividad extractiva.

En el año 2010 se nota un decrecimiento de los presupuestos, producto de los índices proyectados de captación del impuesto general a las ventas,

del cual dos puntos porcentuales de su recaudación pasaron a constituir el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). Dicha proyección en ese año era hacia abajo, pero aunque se mantuvo fue “compensada” con otros ingresos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a favor de los gobiernos locales.

Es necesario recordar el papel que desarrolló la Red de Municipalidades Rurales (REMURPE) para que se otorgue dicha compensación. Lograron entrevistarse con parlamentarios del Congreso de la República, con el presidente del Consejo de Ministros y finalmente, con el ministro de Economía y Finanzas, que concedió los fondos compensatorios necesarios. Aproximadamente 300 alcaldes fueron movilizados a la ciudad de Lima.

Si tomamos como referencia los últimos 10 años, veremos que el presupuesto de los gobiernos locales ha pasado de 1.75 mil millones de soles en el 2002 a más de 18 mil millones en el año fiscal 2013, esto significa un crecimiento de casi 1,000%.

Aunque este último dato no es muy exacto, pues los gobiernos locales recién son incorporados en su totalidad al presupuesto nacional desde el año 2006 y 2007. Antes sólo se consideraba al presupuesto las transferencias que el Estado les otorgaba y por lo tanto no comprendían los otros ingresos propios de las municipalidades como impuesto predial, alcabala, etcétera, y los recursos directamente recaudados como tasas, servicios, entre otros.

# 3. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL EN LOS GASTOS DE INVERSIÓN

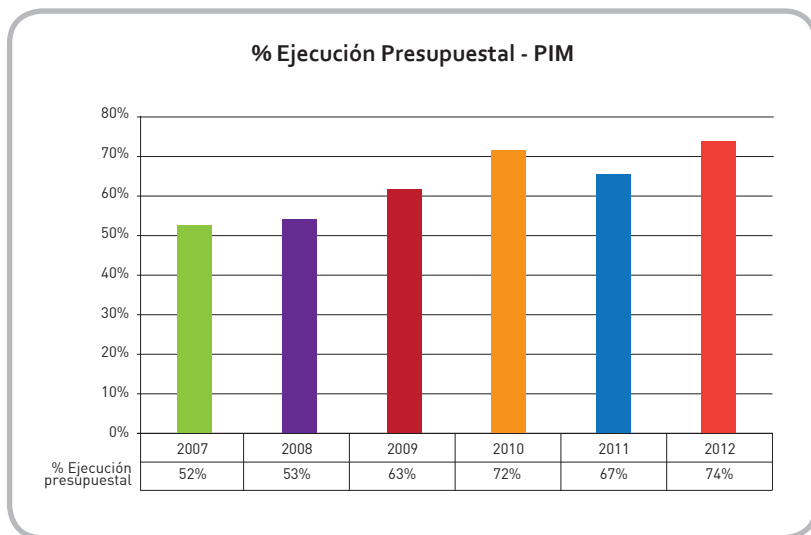
En este tema existen diversas opiniones. La gran mayoría de los medios de comunicación y autoridades ya sean del Congreso de la República o del gobierno nacional asumen que los gobiernos sub nacionales son incapaces de invertir o gastar sus recursos.

Dentro de estos líderes de opinión se encuentran aquellos que buscan recentralizar los recursos y por lo tanto debilitar la descentralización. Lo real es que los niveles de ejecución han venido mejorando año a año de acuerdo a un ciclo que tiene relación con el inicio y término de cada gestión. Es decir, el primer año de gestión de cualquier nivel de gobierno siempre es el de más baja ejecución y mientras más se acerca al término de su periodo de gobierno su eficiencia mejora.

En el Gráfico N° 5 que es un consolidado del gasto de inversión de los tres niveles de gobierno, se puede observar que el año 2007 es el de menor nivel de gasto, hecho que coincide con el inicio de gestión de los gobiernos sub nacionales.



**Gráfico N° 5**



Se puede observar el incremento del gasto público hasta llegar su techo de fin de gestión (año 2010). Pero hay algo que también se visualiza: la caída del primer año de gestión (2011) no corresponde a los niveles del periodo anterior, sino que su techo se ha incrementado de 52% del 2007 a 67% al 2011.

Lo cierto es que aún existe un nivel de ineficiencia en el gasto de inversión, no obstante, no se puede dejar de reconocer que existen avances importantes. Las cifras lo demuestran.

En cuanto al desenvolvimiento de los gobiernos regionales que ya cuentan con un tercer periodo consecutivo como pliego presupuestal, su primer periodo de gestión fue del 2003 al 2006; el segundo, del 2007 al 2010 y el tercero, va desde el 2011 hasta el 2014.

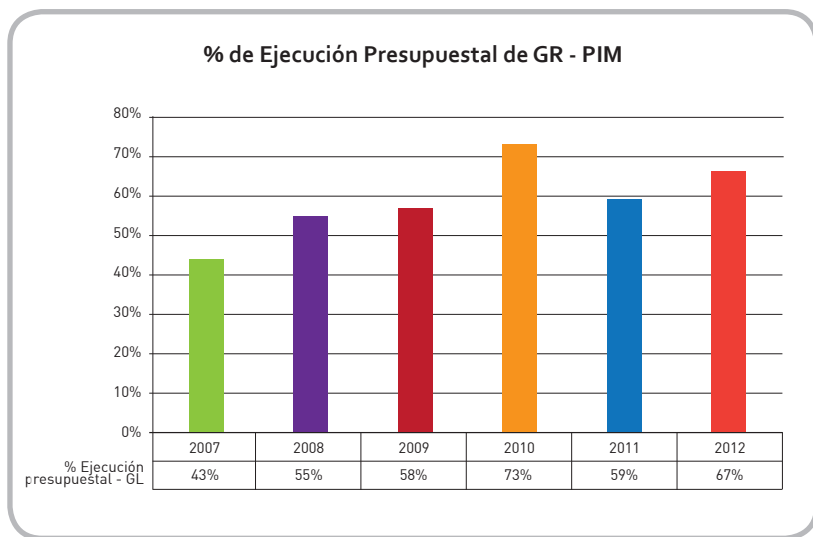
Este nivel de gobierno ha generado su burocracia sobre todo a través de los servidores públicos que integraron los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). Como todo organismo público tiene muy poco personal permanente y muchos de sus servidores se encuentran bajo

mecanismos de contratación de régimen civil de Servicios No Personales o los actuales CAS.

Al igual que las municipalidades, existían con magros ingresos y básicamente eran espacios de operativización de las políticas del gobierno central desde el cual canalizaban proyectos y programas que eran descentralizados.

La ejecución presupuestal de los gastos de inversión de los gobiernos regionales nos demuestran de manera clara los ciclos que se sigue en la administración pública: el primer año de gestión es el de más baja ejecución y el último, el mejor.

**Gráfico N° 6**



Como observamos en el Gráfico N° 6 se repite el ciclo histórico de la ejecución presupuestal en la administración pública, aunque con una pequeña baja en su segundo año de gestión.

El inicio de gestión de los gobiernos regionales 2011 – 2014 se inicia porcentualmente mejor que en el 2010. Esto se debe a que los montos determinados para gastos de inversión para el año 2011 son inferiores que los correspondientes al 2010.

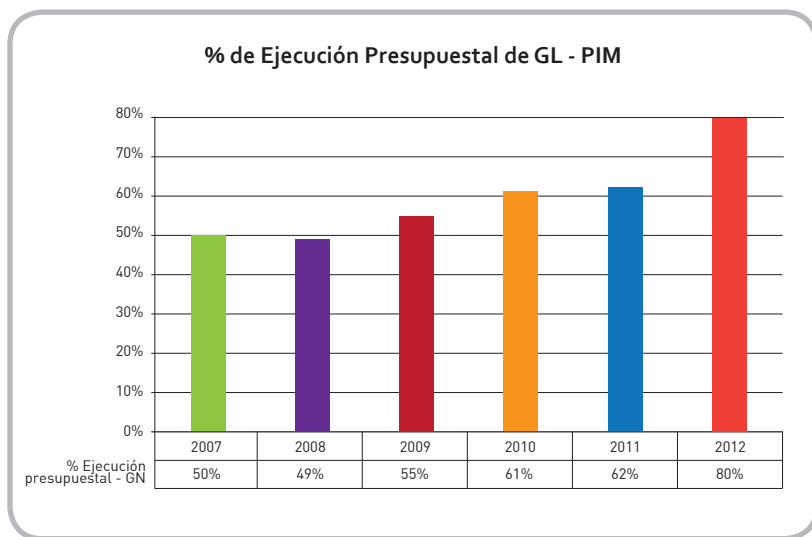
En términos financieros el 2010 se gasta aproximadamente 4 mil 800 millones de soles, mientras que el 2011, 4 mil 500 millones. Es decir, hubo una disminución pero que no fue considerable.

Este gráfico nos da pistas de lo que viene sucediendo en la administración pública en general sobre la ejecución presupuestal. Con este escenario se podrían plantear diversas hipótesis, pero lo real es que el decrecimiento de los gastos de inversión en el primer año de gestión (en este caso de los gobiernos regionales) ya no es tan traumático como lo era anteriormente. Asimismo, el crecimiento de la inversión en los gobiernos regionales está mejorando. Se ha llegado para el año 2012 a un techo de 80% de ejecución presupuestal; por lo tanto, todos los agoreros del diluvio de la descentralización se están quedando sin discurso.

Los gobiernos regionales han pasado de gastar en el 2007 un poco más de 2 mil millones de soles a más de 6 mil 400 millones de soles en el año 2012. Es decir, la ejecución de gastos de inversión en los gobiernos regionales se ha multiplicado por 3, financieramente.

En los gobiernos locales se vuelve a repetir los ciclos de ejecución presupuestal. Vemos que el primer año de gestión del periodo 2007 – 2010 es el de más baja ejecución y llega a niveles preocupantes (43%) mientras que al final de la gestión (2010) alcanza un techo de 73%.

### Gráfico N° 7



Al término de la gestión 2007 - 2010 existe un incremento considerable de los gastos de inversión, 73%, y al inicio de la siguiente gestión 2011 – 2014, se retrocede al 59%, pero la reducción ya no es tan abismal, sino que se acerca al tercer año de gestión del periodo anterior (2009). ¿Qué significa esto? Podemos afirmar que los números nos dicen que poco a poco se va generando una mejora en los ciclos de inversión pública, en este caso, de los gobiernos locales, que han pasado de gastar en el 2007 un poco más de 2 mil 600 millones de soles a más de 12 mil 400 millones en el año 2012. Es decir, la ejecución de gastos de inversión en los gobiernos locales se ha multiplicado por 5, financieramente

## Algunos hechos resaltantes:

- Aún persisten problemas relacionadas a la baja ejecución presupuestal en gastos de inversión. Las cifras lo demuestran, pues todos los niveles de gobierno no llegan a ejecutar más del 80% como promedio en su mejor año.
- También es bueno decir que el ciclo de ejecución está mejorando. Esto se puede verificar porque la caída del primer año de gestión ya no es tan traumática.
- Los tres niveles de gobierno incrementan considerablemente su gasto de inversión año a año. En cinco años los gobiernos regionales han multiplicado por tres su gasto y los gobiernos locales lo han hecho por cinco, esto desde el año 2007 al 2012.
- Son los gobiernos locales los que más han crecido a nivel de ejecución financiera en gastos de inversión, casi han multiplicado por 5.

# 4. ¿CUÁLES SON LAS CAUSAS QUE DETERMINAN LA INEFICACIA EN LOS GASTOS DE INVERSIÓN?

Existen varias opiniones y vamos a señalar las más importantes:

- El ex presidente Alan García dijo lo siguiente: “El **SNIP** [Sistema Nacional de Inversión Pública] ha bloqueado la capacidad de acción de las autoridades regionales y de los ministros”. Nunca explicó en qué o cómo, pero ahí están sus palabras. Más adelante, llegó a decir en un mitin público: “No hagan caso al SNIP y si tienen problemas dicen que yo se los dije”.
- Daniel Abugattás y varios congresistas señalaron que los gobiernos locales no tienen o no saben hacer proyectos y por lo tanto la solución era enseñarles. Esto fue el argumento principal para crear su programa “Gestores”.
- Los apuristas a la cabeza de Javier Velásquez Quesquén, señalan que “lo que sobra son proyectos y lo que falta es plata; el MEF debe soltarla”.
- En su último discurso por Fiestas Patrias el Presidente Humala señaló que para agilizar la ejecución se va a determinar varias modificaciones al SNIP. Una de ellas, indicó, será que el periodo de evaluación de un Proyecto de Inversión Pública (PIP) va a ser reducida de 30 a 15 días.

Podríamos incluir algunas otras opiniones sobre las presuntas causas para la baja ejecución presupuestal en los gastos de inversión, pero lo que señala la gran mayoría es que la causa principal es el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Sin embargo, parece que existe una confusión en los términos, ya que muchos confunden la “inversión pública” y el “Sistema Nacional de Inversión Pública”.

Respecto a la baja ejecución presupuestal, existen algunas propuestas interesantes que identifican sus causas. También existen propuestas de soluciones que son importantes señalarlas, principalmente las presentadas por la Asamblea Nacional de Gobierno Regionales (ANGR), que detallamos a continuación:<sup>12</sup>

- Mejora de los procedimientos administrativos<sup>13</sup>, pues no existen certificaciones de calidad de las áreas logísticas y administrativas para poder ejecutar los proyectos con mayor velocidad.
- No existe una conciliación en los tiempos de los procesos de selección del Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE) y del SNIP.
- No existe una integración de los sistemas de presupuesto y contabilidad gubernamental para una mejor programación presupuestal de la operación y mantenimiento del PIP.
- No existe un ranking de las empresas contratistas donde se califique la calidad del trabajo y que ayude a seleccionarlas de manera más adecuada.
- No se cuenta con un registro de proveedores para hacer el seguimiento a las empresas que constituyen consorcios al participar en una licitación con el objetivo de ahuyentar a los consorcios fantasmas.

Si nos damos cuenta, muchas de las propuestas identificadas no tienen que ver con el SNIP propiamente, más bien, están relacionadas con otros sistemas administrativos que influyen en la inversión pública, sobre todo con el sistema de abastecimiento.

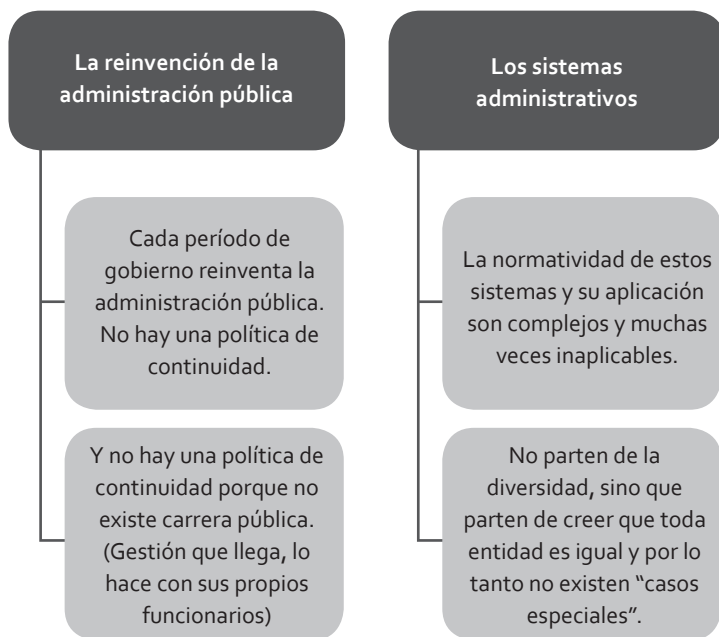
Finalmente, existen otras propuestas desde una perspectiva general:

---

<sup>12</sup> Hemos obviado las propuestas que se refieren al SNIP que son muy importantes, pero que se verán en el apartado II.

<sup>13</sup> Al parecer se refieren a los sistemas administrativos.

- La inexistencia de una carrera pública ocasiona serias deficiencias en el cambio de gestión. Es importante la instauración de una carrera pública meritocrática.
- Concepción de sistemas administrativos homogenizantes como si el Perú, sus territorios y sus instituciones fueran iguales. Dentro de esta concepción del Estado se podría considerar como una traba el tema de las remuneraciones, que son materia de problemas en muchas zonas.
- Desarticulación de los entes rectores de los sistemas administrativos en todos los niveles. Estos operan como actores extraños o simplemente de control de sus operadores.





# 5. ¿POR QUÉ EXISTE UNA MEJORA DE LA EJECUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, AUNQUE DÉBIL AÚN?

Como señalamos anteriormente, sigue siendo preocupante la baja ejecución presupuestal de la inversión pública, pero lo que no se puede dejar de reconocer es que existe una mejora y por ellos es importante proponer algunas hipótesis en torno:

- El proceso de modernización de la administración pública principalmente el relacionado a la creación del SNIP, la modificación de algunas leyes de sistemas administrativos e implementación de plataformas de soporte, han tenido su proceso de cambios más radicales entre los años 2001 al 2007 y ello ha costado un duro proceso de aprendizaje para la burocracia peruana. En los últimos años los cambios ya no son tantos y han permitido seguir una secuencia de los anteriores, sin ser tan perjudiciales para su implementación.
- A pesar de la inexistencia de una carrera pública meritocrática en todas las entidades públicas se han creado redes de servidores públicos que van rotando. Esto se da sobre todo en los gobiernos locales. Son funcionarios que han pasado por experiencias importantes de desarrollo profesional y que lamentablemente entran y salen de la administración pública de acuerdo a la cercanía con la autoridad que se encuentra en el poder.
- Los ciudadanos tienen mayor nivel de información y generan “presión” a las autoridades y por lo tanto a los servidores para que se atiendan más eficientemente las inversiones para el desarrollo de los territorios.

En síntesis, podemos concluir que una de las principales causas de la baja ejecución presupuestal está referida al manejo de los sistemas administrativos que intervienen en la ejecución de la inversión pública. En el siguiente apartado haremos un breve análisis de dichos sistemas.



# II. ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD EN INVERSIÓN PÚBLICA

La inversión pública tiene la particularidad de vincular a diversos sistemas administrativos cuando ésta se pone en ejecución. Estos sistemas son: Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), y sistemas de Abastecimiento, Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, entre otros.

## I. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

Los sistemas administrativos son el conjunto de elementos interrelacionados entre los que existe cohesión y unidad de propósito en la gestión. Tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública y promueven la eficacia y la eficiencia de su uso.

Los sistemas administrativos de aplicación nacional están referidos a las siguientes materias:<sup>14</sup>

- Gestión de Recursos Humanos.
- Abastecimiento.
- Presupuesto público.
- Tesorería.
- Endeudamiento público.
- Contabilidad.
- Inversión pública.

---

<sup>14</sup> Artículo 46° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley N° 29158.

- Planeamiento estratégico.
- Defensa judicial del Estado.
- Control.
- Modernización de la gestión pública.
- Sistema Nacional de Bienes Estatales.<sup>15</sup>

## 2. SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (SNIP)

### 2.1. Antecedentes: El SNIP en el Perú<sup>16</sup>

El Sistema Nacional de Inversión Pública no es una experiencia única, por el contrario está muy extendida en el mundo y en especialmente en Latinoamérica que, como en el caso chileno data de inicios de los años sesenta cuando el ODEPLAN se independiza de la CORFO y se constituye en Oficina de la Presidencia de la República, dando origen al Sistema de Preinversión que busca la eficiencia de la Inversión Pública en Chile. Esta sería la experiencia más antigua en la región.

En Nicaragua luego de modernizarse la estructura del Estado, en 1992 se crea el marco institucional para el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) mediante un Acuerdo de Gabinete, que estableció el procedimiento para la formulación y seguimiento del PIP. Así se creó la Dirección General de Inversiones Públicas (DGIP) del Ministerio de Economía como el ente rector del SNIP. Dentro de su funcionamiento definió una instancia de coordinación con las otras instituciones, creándose el Comité Técnico de Inversiones (CTI).

En Venezuela el Ejecutivo nacional con el fin de mejorar la toma de decisiones en materia de inversión pública, establece según Decreto No.

---

<sup>15</sup> Creado por Ley N° 29151.

<sup>16</sup> Manual para el funcionamiento de Oficina de Programación e Inversiones – OPI en gobierno locales. REMURPE. Mary E. Rosales More y Guísela Valdivia Mosqueira.

2850 de 1993, las normas para la inclusión de programas y proyectos de inversión pública. A través de este decreto se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), asignando como órgano rector a la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN).

En Argentina se crea el SNIP en 1994, siguiendo las características de los países latinoamericanos que ya contaban con dicho sistema.

En el Perú, en 1995, se da inicio al Sistema Nacional de Inversión Pública cuando se crea la Oficina de Inversiones (ODI) en el Ministerio de Economía y Finanzas, para hacerse cargo de algunas de las funciones del disuelto Instituto Nacional de Planificación (INP), encargándosele la tarea principal de implementar el sistema nacional de inversión pública.

Cumpliendo su cometido, en el año 2000 se inicia la implementación del SNIP pero únicamente en los niveles nacional y regional. Esta implementación se realiza a través de la Ley N° 27293, publicada el 28 de junio del 2000, con la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión y conseguir resultados que cambien la condición de vida de las personas.

Luego de emitida dicha ley se produce la modificación de la estructura del Poder Ejecutivo dispuestas por la Ley N° 27779, Ley Orgánica que modifica la organización y funciones de los ministerios, seguida de la dación de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización y otras normas que propician la desconcentración de las capacidades decisivas a los subniveles de gobierno, regional y local.

Esto hizo notoria la necesidad de implementar el SNIP en todos los niveles de gobierno. Así, en octubre del 2002 se incluye a los gobiernos locales, mediante la aprobación del Reglamento a través del Decreto Supremo N° 157-2002-EF. Son, en un primer momento, adscritos 67 gobiernos locales por mandato de la Décimo Quinta disposición complementaria de la Directiva 004-2003-EF/68.01, publicada en el diario oficial El Peruano el 14 de setiembre de 2003.

Es entonces que desde el año 2004 por primera vez 67 municipalidades, la gran mayoría de la provincia de Lima y de 28 provincias del interior

del país pertenecientes a Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Junín, Ica, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, Tacna, Tumbes y Ucayali, ejecutaron cada uno de sus proyectos comprendidos en su Programa de Inversiones, aplicando las normas del SNIP.

No fue tarea fácil, porque hubo que reestructurar las áreas y funciones al nuevo sistema que exigía contar con Unidades Formuladoras, Unidades Ejecutoras más de lo que se tenían y sobre todo, organizar la Oficina de Programación e Inversiones (OPI), para evaluar y otorgar viabilidad a los proyectos de inversión pública antes de su ejecución. Tarea ardua para quienes era una costumbre ejecutar sus proyectos u obras con tan solo la elaboración del Expediente Técnico.

En vista que para los gobiernos locales la incorporación fue de forma gradual, en el año 2005 mediante la Resolución Directoral N° 005-2005-EF-68.01, publicada en El Peruano el 10 de noviembre de 2005, se incorpora a 62 municipalidades más, la gran mayoría provinciales pertenecientes a Ancash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Lima, Loreto, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, Tacna, Tumbes y Ucayali con lo que quedan obligadas a ejecutar sus proyectos cumpliendo las normas del SNIP, desde el 1° de enero del 2006.

Luego vendría la tercera incorporación normativa, aprobada mediante Resolución Directoral N° 005-2007-EF/68.01, publicada en El Peruano el 31 de marzo de 2007, donde se incorpora a 64 municipalidades, 45 de los cuales fueron distritales y que en conjunto pertenecen a Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, La Libertad, Lima, Loreto, Pasco, Piura, Puno, Tacna y Ucayali. Quedan obligadas a ejecutar sus proyectos con las normas del SNIP, desde el 1° de enero del 2008.

La existencia del SNIP aún siendo un sistema relativamente nuevo ha permitido al país en general y a la administración pública en particular, contar con una herramienta de gestión que permite optimizar el uso de los recursos públicos en proyectos de inversión socialmente rentables y sostenibles. Se descarta aquellos proyectos que no generan beneficios directos a una determinada comunidad, asociación o grupo. Es decir, quedan para el recuerdo aquellos “elefantes blancos” realizados con fondos públicos que no beneficiaron a nadie.

En este contexto normativo, **el SNIP es uno de los sistemas administrativos del Estado**, que como el de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad, entre otros, son de observancia y cumplimiento obligatorio para todos los niveles de gobierno. Su implementación **a nivel de gobiernos locales** es aún un proceso gradual en vista de las limitaciones que tienen las municipalidades del ámbito rural y de la Amazonía que cuentan con escasos recursos, para elaborar o financiar la formulación de los estudios de preinversión, en tanto que éstos constituyen documentos técnicos que deben ser formulados por proyectistas especializados en la materia.

## 2.2 El SNIP y los gobiernos locales

A poco más de 7 años de implementación del SNIP en los gobiernos locales, existe un grupo de municipalidades que no se encuentran adscritas a este sistema y otro tanto que estando adscritas no cuentan con la capacidad operativa para el adecuado funcionamiento por lo que se ven en la necesidad de efectuar convenios para la evaluación y viabilización de sus proyectos de inversión pública. Asimismo, otra cantidad de municipalidades aún cuando normativamente no están obligadas, hacen consultas a los organismos sectoriales para evitar errores y negligencias en los proyectos de saneamiento básico y de electrificación, por citar un ejemplo.

Las normas del SNIP son de observancia obligatoria, para todos los niveles de gobierno y para los siguientes gobiernos locales:

- Aquellos que ya se encuentren incorporados al SNIP.
- Aquellos que normativamente se incorporaron con la Resolución Directoral N° 003-2011-EF/6 8.01.
- Aquellos que se incorporen voluntariamente por acuerdo de su concejo municipal, elaborado conforme al Anexo SNIP-15, siempre y cuando cumplan con los requisitos mínimos siguientes:
  - a. Tener acceso a Internet
  - b. Tener el compromiso del concejo municipal para apoyar la generación y fortalecimiento técnico de las capacidades de formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, y
  - c. Tener al momento de su incorporación al SNIP, en su presupues-



to institucional para el Grupo Genérico de Gastos 2.6 Adquisición de Activos No Financieros, un monto no menor a S/. 4'000,000.00 (Cuatro millones con 00/100 nuevos soles). Para ello, la oficina de Presupuesto deberá remitir un documento que sustente la cifra.

- Aquellos que presenten una solicitud para la concertación de una operación de endeudamiento externo para el financiamiento de un Presupuesto de Inversión Pública (PIP). Así, el gobierno local deberá incorporarse al SNIP, antes de remitir su solicitud para la operación.
- Los gobiernos locales que sean incorporados gradualmente por Resolución expresa de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM).
- Los gobiernos locales sujetos al SNIP deben contar con un órgano que realice funciones de la Oficina de Programación e Inversiones (OPI) o en su defecto, haber encargado la evaluación de sus proyectos.
- Los PIP que formule el gobierno local, así como los otros pliegos presupuestales, proyectos, entidades de tratamiento empresarial y empresas municipales, que pertenezcan o estén adscritas al gobierno local que se incorpora al SNIP, quedan sujetos obligatoria e irreversiblemente a todas las disposiciones de este sistema.

## 2.3 Organización del SNIP

Conforman el SNIP el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la Dirección General de Política de Inversiones (DGPI), así como los Órganos Resolutivos, las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI) de todos los sectores del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y locales, o las que ejecuten sus funciones, las Unidades Formuladoras (UF) y las Unidades Ejecutoras (UE) de cada entidad. La DGPI mantiene relación técnico - funcional directa con la OPI o la que haga sus funciones en aplicación de las normas del sistema, y a través de ella, con las UF y las UE. Determina en última instancia, en caso de discrepancia entre OPI y/o UF, la metodología, estudios adicionales y parámetros de formulación y evaluación de un proyecto. En realidad esta articulación es muy débil aún y no permite una fluidez, sobre todo en las consultas que los gobiernos sub nacionales realizan y que pueden demorar hasta 30 días para ser respondidas.

En los gobiernos locales por lo general son las oficinas de Estudios e Inversiones o similares las que asumen las funciones de las **Unidades Formuladoras**. Se forman exclusivamente para efectuar la elaboración de los estudios de preinversión así como los perfiles, los estudios de prefactibilidad y factibilidad. Muy pocas municipalidades han distribuido estas funciones en sus unidades orgánicas de línea, porque no cuentan con funcionarios capacitados en estos temas.

Las municipalidades han adscrito sus **Unidades Ejecutoras** a sus unidades orgánicas de línea especializadas en la materia de intervención, sin embargo existen algunas que han formado una unidad con dedicación exclusiva a la ejecución de proyectos de inversión en el caso de infraestructura pública que es diferente a la Gerencia o Subgerencia de obras.

Dentro de este esquema organizativo del SNIP, la constitución de la **Oficina de Programación e Inversiones (OPI)** tiene una importancia relevante. Es una Oficina Técnica, por lo tanto está adscrita a las gerencias o unidades orgánicas de Presupuesto o Planificación, Racionalización u Oficina de Cooperación o similares, que por su naturaleza están ligadas a las labores de asesoramiento –y si esto no existe–, a los órganos de apoyo. Pero también está ligada a los niveles organizacionales que toman las decisiones en la municipalidad, diferentes a las unidades orgánicas de Línea encargadas de la formulación o ejecución de los proyectos para así no producir incompatibilidades.

# 3. EL SISTEMA DE ABASTECIMIENTO Y LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO

El SNIP se vincula estrechamente con las contrataciones del Estado, por cuanto busca mejorar la utilización de los Recursos Públicos y la transparencia de los actos de adquisición de bienes, servicios y obras. Las contrataciones están regulada por el Decreto Legislativo N° 1017 y su Reglamento aprobado con Decreto Supremo N° 184-2008-EF y normas complementarias.

Estas normas se aplican a las contrataciones que deben realizar las entidades para proveerse de bienes, servicios u obras, y que asumen dichos pagos con fondos públicos.

## 3.1. Órgano rector

Las normas sobre contrataciones del Estado son de ámbito nacional. Es de competencia exclusiva del Ministerio de Economía y Finanzas el diseño de políticas sobre dicha materia y su regulación. Corresponde al Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE), emitir directivas respecto a la aplicación de las normas.

## 3.2 Funcionarios, dependencias y órgano encargado de las contrataciones

Para efectos de la aplicación de la normativa sobre contrataciones están a cargo de las contrataciones los siguientes funcionarios y dependencias:

**a. Titular de la entidad**

Es la más alta autoridad ejecutiva, de conformidad con sus normas de organización, que ejerce las funciones previstas en la normas de contrataciones del Estado, para la aprobación, autorización y supervisión de los procesos de contrataciones. En el caso de las empresas del Estado, el titular de la entidad es el gerente general o el que ejerza esta función.

**b. Área usuaria**

Es el área cuyas necesidades pretenden ser atendidas con determinada contratación, o que, dada su especialidad y funciones, canaliza los requerimientos formulados por otras dependencias.

**c. Órgano encargado de las contrataciones**

Es aquél órgano o unidad orgánica que realiza las actividades relativas a la gestión del abastecimiento al interior de una entidad.

**d. Comité especial**

Es el órgano colegiado encargado de seleccionar al proveedor que brindará los bienes, servicios u obras requeridos por el área usuaria a través de una contratación.

Los funcionarios y servidores del órgano encargado de las contrataciones de la entidad que, en razón de sus funciones intervienen directamente en alguna de las fases de contratación, deberán ser profesionales y/o técnicos debidamente certificados por el OSCE.

### 3.3 Bienes, servicios y obras

Están comprendidos en las normas de contrataciones del Estado todos los bienes intermedios (los necesarios para la producción de otros bienes) y los bienes finales (los que se consumen directamente).

Asimismo, lo están los bienes necesarios para el equipamiento, la maquinaria, la ejecución de las obras y otros. También comprende los servicios en general y servicios de consultoría para la formulación de planes, proyectos, estudios, supervisión de obras y otros que superen las tres Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

## 3.4 Ciclo de aprovisionamiento

### 3.4.1 Programación y planificación

En la fase de programación y formulación del presupuesto institucional, cada una de las dependencias de la entidad determinará, dentro del plazo señalado por la normativa, sus requerimientos de bienes, servicios y obras, en función de sus metas presupuestarias establecidas. Deberán señalar la programación de acuerdo a sus prioridades y utilizar el Catálogo Único de Bienes, Servicios y Obras que administra el OSCE.

Los requerimientos serán incluidos en el cuadro de necesidades para ser remitido al órgano encargado de las contrataciones para su consolidación, valorización y posterior inclusión en el Plan Anual de Contrataciones.

Una vez aprobado el presupuesto institucional, el órgano encargado de las contrataciones revisará, evaluará y actualizará el proyecto de Plan Anual de Contrataciones sujetándolo a los montos de los créditos presupuestarios establecidos en el citado presupuesto institucional.

Esta etapa comprende:

- a. Determinación de necesidades.
- b. Verificación de presupuesto.
- c. Plan Anual de Adquisiciones.
- d. Expediente de contrataciones.
- e. Designación del Comité Especial.
- f. Elaboración de bases.

### 3.4.2 Proceso de selección

- a. **Licitación pública:** Se convoca para la contratación de bienes y obras, dentro de los márgenes que establecen las normas presupuestarias.
- b. **Concurso público:** Se convoca para la contratación de servicios, dentro de los márgenes establecidos por las normas presupuestarias.
- c. **Adjudicación directa:** Se convoca para la contratación de bienes, ser-

vicios y ejecución de obras, conforme a los márgenes establecidos por las normas presupuestarias. Esta adjudicación puede ser pública o selectiva. **La adjudicación directa pública** se convoca cuando el monto de la contratación es mayor al 50% del límite máximo establecido en las normas presupuestarias. Mientras que **la adjudicación directa selectiva** se convoca cuando el monto de la contratación es menor al 50% del límite máximo establecido en las normas.

- d. **Adjudicación de menor cuantía:** Se convoca para la contratación de bienes, servicios y obras, cuyos montos sean inferiores a la décima parte del límite mínimo establecido por las normas presupuestarias para las Licitaciones públicas o Concursos públicos, según corresponda. Asimismo para la contratación de expertos independientes que integren los Comités Especiales y para los procesos declarados desierto, cuando corresponda de acuerdo a lo establecido en el artículo 32º de la ley.
- e. **Adjudicación de menor cuantía derivada:** Se convoca para la contratación de bienes, servicios y obras de procesos de selección declarados desierto. El proceso se ejecutará teniendo en cuenta las mismas características del proceso declarado desierto.

Para la determinación del proceso de selección se considerará el objeto principal de la contratación y el valor referencial establecido por la entidad para la contratación prevista.

En el caso de contrataciones que involucren un conjunto de prestaciones, el objeto principal del proceso de selección se determinará en función a la prestación que represente la mayor incidencia porcentual en el costo.

En cualquier caso, los bienes o servicios que se requieran como complementarios entre sí, se consideran incluidos en la contratación objeto del contrato.

Mediante el proceso de selección según relación de ítems y considerando la viabilidad económica, técnica y/o administrativa de la vinculación, la entidad podrá convocar en un solo proceso la contratación de bienes, servicios u obras distintas pero vinculadas entre sí con montos individuales no inferiores a tres UIT. A cada caso les serán aplicables las reglas corres-

pondientes al proceso principal, con las excepciones previstas en el Reglamento, respetándose el objeto y monto de cada ítem.

En el caso de declararse desierto uno o varios ítems, el proceso de selección que corresponde para la segunda convocatoria será la adjudicación de menor cuantía.

### **3.4.3 Procesos electrónicos para servicios**

Son aquellos procesos que se llevan a cabo y se difunden íntegramente a través del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE). Es posible de ser realizado en las municipalidades del ámbito urbano, pero no en el ámbito rural y de la Amazonía, en tanto que los postores o participantes de los procesos de selección no tienen acceso al sistema electrónico por carencia de equipos o capacidad para operarlos, lo que da como resultado que este tipo de procesos en la mayoría de los casos, sean declarados desiertos. Comprende las siguientes etapas:

- a. Convocatoria, contendrá obligatoriamente las bases bajo sanción de nulidad.
- b. Registro de participantes que será gratuito en los casos de adjudicaciones de menor cuantía de bienes y servicios. La participación del proveedor en procesos electrónicos presume la aceptación de las condiciones de uso del SEACE. Consultas y observaciones.
- c. Otros actos que correspondan al proceso de selección electrónico.

En la actualidad son dos tipos de procesos que se vienen realizando por la modalidad electrónica: los procesos de menor cuantía para adquirir servicios y los procesos de subasta inversa electrónica. Aún no se implementa esta modalidad para las licitaciones, concurso público y adjudicaciones directas.

### **3.4.4 Subasta inversa**

La subasta inversa es la modalidad de selección por la cual una entidad realiza la contratación de bienes y servicios comunes a través de una convocatoria pública, y en la que el postor ganador será aquel que oferte el menor precio por los bienes o servicios objeto de la convocatoria. Esta modalidad de selección puede realizarse de manera presencial o electrónica.

Se consideran bienes o servicios comunes aquellos respecto de los cuales existe más de un proveedor, y que tienen patrones de calidad y de desempeño objetivamente definidos por características o especificaciones usuales en el mercado o han sido estandarizados mediante un proceso de homogenización llevado a cabo al interior del Estado, de tal manera que el factor diferenciador entre ellos lo constituye el precio al cual se venden.

El OSCE aprobará las fichas técnicas de los bienes y servicios transables que puedan contratarse bajo esta modalidad, observando las normas técnicas, metrológicas y/o sanitarias, así como la normativa aplicable. Dichas fichas técnicas serán incluidas en el Listado de Bienes y Servicios Comunes publicado en el SEACE y deberán ser revisadas permanentemente por el mismo Sistema pudiendo ser objeto de modificación o exclusión, previo sustento técnico legal.

La subasta inversa presencial se realiza en acto público por medio de propuestas de precios escritos y lances verbales. La subasta inversa electrónica se realiza a través del SEACE.

La contratación de un bien o servicio que se encuentra incluido en el Listado de Bienes y Servicios Comunes resulta obligatoria, si se utiliza la modalidad de subasta inversa, a partir de los 30 días calendario desde la publicación de las fichas técnicas respectivas en el SEACE, siempre que dicho bien o servicio no se encuentre incluido en el catálogo de Convenios marco, en cuyo caso deberá adquirirse empleando tal modalidad. Antes del cumplimiento de dicho plazo, la utilización de la modalidad de subasta inversa es facultativa.

Las entidades podrán convocar un proceso de selección tradicional, en caso de la existencia de condiciones más ventajosas que sean objetivas, demostrables y sustanciales, para lo cual deberán obtener la autorización del OSCE antes de efectuar la contratación. En el caso que el valor referencial de la contratación de bienes o servicios comunes corresponda a una adjudicación de menor cuantía, será potestad de la entidad utilizar la modalidad de subasta inversa y deberá realizarse de manera electrónica.



### 3.4.5 Convenio marco

El Convenio marco es la modalidad por la cual se selecciona a aquellos proveedores con los que las entidades deberán contratar los bienes y servicios que requieran y que son ofertados a través del catálogo electrónico de Convenios marco.

La definición de los bienes y servicios a contratar mediante esta modalidad, la conducción de los procesos de selección, la suscripción de los acuerdos correspondientes y la administración de los Convenios marco, estarán a cargo de la Central de Compras Públicas - PERU COMPRAS.

El catálogo electrónico de Convenios marco está a cargo del OSCE. Es publicado y difundido a través del SEACE y contiene las fichas con las características de los bienes y servicios bajo la modalidad de Convenio marco. Estas fichas incluyen los proveedores adjudicatarios, precios, lugares de entrega y demás condiciones de la contratación.

La contratación de un bien o servicio utilizando el catálogo electrónico de Convenios marco resulta obligatoria desde el día siguiente a la publicación de las fichas respectivas en el SEACE.

Los procesos de selección deben contener las siguientes fases:

- a. Convocatoria.
- b. Registro de participante.
- c. Presentación de consultas y observaciones.
- d. Absolución de consultas y observaciones.
- e. Integración de bases.
- f. Presentación de propuestas.
- g. Evaluación y calificación de propuestas.
- h. Adjudicación de buena pro.
- i. Perfeccionamiento del contrato.

### 3.4.6 Ejecución contractual

El contrato se perfecciona con la suscripción del documento que lo contiene. Tratándose de procesos de adjudicaciones de menor cuantía, distintas a las convocadas para la ejecución y consultoría de obras, el contrato se podrá perfeccionar con la recepción de la orden de compra o de servicio.

En el caso de procesos de selección por relación de ítems, se podrá perfeccionar el contrato con la suscripción del documento que lo contiene o con la recepción de una orden de compra o de servicio según el monto del valor referencial de cada ítem.

Dentro de los 2 días hábiles siguientes al consentimiento de la buena pro, la entidad deberá citar al postor ganador, otorgándole el plazo establecido en las bases, que no podrá ser menor de 5 ni mayor de 10 días hábiles, para que se presente a la sede de la entidad para suscribir el contrato con toda la documentación requerida.

Los contratos y, en su caso, las órdenes de compra o de servicio, así como la información referida a su ejecución, deberán ser registrados en el SEACE en un plazo no mayor de 10 días hábiles siguientes a su perfeccionamiento, ocurrencia o aprobación, según corresponda.

Son requisitos para suscribir el contrato:

- a. Constancia vigente de no estar inhabilitado para contratar con el Estado, salvo en los contratos derivados de procesos de adjudicación de menor cuantía y de procesos de selección según relación de ítems, en los que el monto del valor referencial del ítem o sumatoria de los valores referenciales de los ítems adjudicados a un mismo postor no superen lo establecido en la normativa vigente para convocar a una adjudicación de menor cuantía, en los que la entidad deberá efectuar la verificación correspondiente en el portal del Registro Nacional de Proveedor (RNP).
- b. Garantías, salvo casos de excepción.
- c. Contrato de consorcio con firmas legalizadas de los consorciados, de ser el caso.

Estos requisitos no serán exigibles cuando el contratista sea otra entidad, cualquiera sea el proceso de selección, con excepción de las empresas del Estado que deberán cumplirlos. Luego de la suscripción del contrato la entidad entregará en seguida un ejemplar del mismo al contratista.

Una vez que la buena pro ha quedado consentida o administrativamente firme, tanto la entidad como el o los postores ganadores, están obligados a suscribir el o los contratos respectivos.

La entidad no puede negarse a suscribir el contrato, salvo por razones de recorte presupuestal correspondiente al objeto materia del proceso de selección, por norma expresa o porque desaparezca la necesidad, debidamente acreditada. La negativa a hacerlo sobre la base de otros motivos genera responsabilidad funcional en el titular de la entidad, en el responsable de Administración o de Logística, según corresponda.

En caso que el o los postores ganadores de la buena pro se nieguen a suscribir el contrato, serán pasibles de sanción, salvo imposibilidad física o jurídica sobrevinida al otorgamiento de la buena pro que no le es atribuible, declarada por un tribunal.

Las prestaciones a subcontratarse con terceros no excedan del 40% del monto del contrato original.

La etapa de ejecución presupuestal cuenta con los siguientes pasos:

- a. Firma del contrato.
- b. Ejecución de la prestación.
- c. Declaración de conformidad.
- d. Liquidación.
- e. Pago al proveedor.

# 4. SISTEMA DE PRESUPUESTO

El sistema de presupuesto comprende los principios, normas, técnicas, métodos y procedimientos que regulan el proceso presupuestario y su relación con las entidades del sector público en el marco de la administración financiera del Estado. Ejecuta los procesos de Programación y formulación, Ejecución y Evaluación del Presupuesto Institucional. El primero comprende una serie de procesos que se vinculan con las etapas del SNIP.

## 4.1 Proceso de Programación y formulación presupuestal

En la actualidad, de acuerdo a las normas presupuestarias anuales, los proyectos de inversión pública que sean parte del Programa de Inversiones Anual o Multianual de las municipalidades, deberán contar con el estudio de preinversión formulado y de ser el caso, viabilizado. Corresponde a la municipalidad dictar las medidas y directivas que compatibilicen las etapas de Programación presupuestal que se inician en el mes de junio del año precedente al de ejecución, con las etapas de realización del presupuesto participativo, el arribo a las ideas de proyectos mediante la suscripción de acuerdos y compromisos con los agentes participantes y la formulación de los estudios de preinversión antes de la aprobación del Presupuesto Institucional del Apertura (PIA) en diciembre del año precedente.

## Esquema general del proceso de programación presupuestal



## 4.2 Proceso de Ejecución presupuestal

En el proceso de la Ejecución Presupuestaria, el SNIP se vincula con el sistema de presupuesto público y los procesos de certificación presupuestaria, la afectación de créditos presupuestarios y el otorgamiento de calendario para la ejecución del gasto autorizado.

De esta manera, al certificar la disponibilidad presupuestal solicitada, la oficina de Presupuesto o la que cumpla esta función deberá señalar la fuente de financiamiento, la cadena funcional programática y del gasto y el monto al cual asciende la certificación con las anotaciones que correspondan<sup>17</sup>.

Los créditos presupuestarios tienen carácter limitativo<sup>18</sup>. No se pueden comprometer ni devengar gastos, por cuantía superior al monto de los créditos presupuestarios autorizados en los presupuestos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos o de administración que incumplan esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades civil, penal y administrativa que correspondan a las autoridades y funcionarios que los autorizaron.

17 Artículo 18° del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 184-2008-EF, modificado por el Decreto Supremo N° 138-2012-EF.

18 Artículo 41° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

En tal sentido, la modificación de los rubros y fuentes, significará efectuar los procedimientos de anulación y habilitación de créditos presupuestarios en el marco de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. En el caso de las municipalidades, las modificaciones al Programa de Inversiones que signifiquen anulaciones de proyectos y la aprobación de otros, deberán de ser aprobadas por el concejo municipal que aprobó el Programa de Inversiones inicial.

### 4.3 Proceso de Evaluación presupuestal

La oficina de Planeamiento y Presupuesto del Pliego es la dependencia técnica responsable de la consolidación de la Evaluación presupuestaria, así como de los documentos denominados "Informe Semestral de la Evaluación Presupuestaria" e "Informe Anual de la Evaluación Presupuestaria". Para dicho efecto, coordina, recopila y consolida la información proveniente de los diferentes órganos estructurales del pliego.<sup>19</sup>

Resultado de este proceso se obtiene el nivel de eficiencia en el gasto que han obtenido las municipalidades en cada ejercicio presupuestal. Este nivel se calcula como resultado de dividir la ejecución presupuestaria a nivel de devengado contra el Presupuesto Institucional Modificado. Para el caso de las municipalidades, se puede constatar que persisten, en menor medida, la baja ejecución en el primer año de gestión municipal por el cambio de autoridades, y logra una importante recuperación en el segundo, tercer y especialmente cuarto año.

<sup>19</sup> Directiva N° 007-2008-EF/76.01 "Directiva para la Evaluación de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales" aprobada por la Resolución Directoral N° 044 -2008-EF/76.01, modificada por la Resolución Directoral N° 010 -2011-EF/76.01

# 5. SISTEMA DE PRESUPUESTO POR RESULTADOS

El sistema de Presupuestos por resultados como herramienta gerencial moderna relaciona la asignación de recursos y los resultados esperados de la intervención del Estado: productos e impactos esperados. Asimismo:

- Vincula incrementos de gasto con aumento de producción o desempeño.
- Facilita difusión de prioridades nacionales y sectoriales de política.
- Permite reasignación inter e intrasectorial, a partir del desempeño.
- Facilita la rendición de cuentas.
- Disminuye los costos de planear, ejecutar y hacer seguimiento a las políticas a partir de una estructura de información unificada.
- Facilita la evaluación.

# 6. SISTEMA DE CONTABILIDAD

El SNIP se vincula con el Sistema de contabilidad como conjunto de normas, técnicas, métodos y procedimientos orientados a regular el uso de los recursos financieros de la entidad, con la finalidad de dar coherencia y mayor efectividad al manejo de los fondos públicos.

Asimismo ejecuta, controla y supervisa el Registro único del devengado en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), así como la contabilización de la información financiera de todos y cada uno de los gastos para la ejecución de los proyectos de inversión pública.

Mediante este sistema se desarrolla:

- a. Investigación contable.
- b. El registro contable.
- c. Registro contable en el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP).
- d. Se realiza la elaboración de los estados contables.
- e. La integración y consolidación de los estados contables.

Uno de los procesos de mayor trascendencia es el registro contable. Es el acto que consiste en anotar los datos de una transacción en las cuentas correspondientes del plan contable que corresponda, utilizando medios manuales, mecánicos, magnéticos, electrónicos o cualquier otro medio autorizado. Hace uso de los planes de cuenta y clasificadores presupuestarios de ingresos y gastos públicos, así como de los sistemas contables que les sean aplicables.

Las transacciones que realizan las entidades, registradas en los sistemas contables correspondientes, son clasificadas y ordenadas para la elaboración de los estados financieros, las notas a los estados financieros, de los estados presupuestarios e información complementaria de acuerdo a las normas contables vigentes.



El registro contable que se efectúa utilizando el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP), tiene como sustento la tabla de operaciones cuya elaboración y actualización permanente es responsabilidad de la Dirección Nacional de Contabilidad Pública. Comprende la realización de la fase de devengado.

El gasto devengado de los bienes y servicios que se insumen en la ejecución de los proyectos de inversión pública, se formaliza cuando se otorga la conformidad con alguno de los documentos establecidos por la directiva de tesorería y luego de haberse verificado, por parte del área responsable, una de las siguientes condiciones:

- a. La recepción satisfactoria de los bienes.
- b. La prestación satisfactoria de los servicios.
- c. El cumplimiento de los términos contractuales en los casos que contemplen adelantos, pagos contra entrega o entregas periódicas de las prestaciones en la oportunidad u oportunidades establecidas en las bases o en el contrato.

El gasto devengado es registrado afectando en forma definitiva la cantidad específica del gasto comprometido, con lo cual queda reconocida la obligación de pago.

## 7. SISTEMA DE TESORERÍA

Además, el SNIP se vincula con el sistema de tesorería en los procesos de pagaduría. Este sistema ha sido creado para uniformizar y sistematizar los procedimientos y técnicas de los registros, cumplimiento y control de las operaciones financieras del Estado.

La oficina de tesorería es la unidad encargada de conducir la ejecución de operaciones orientadas a la gestión de los fondos que administran, conforme a las normas y procedimientos del Sistema Nacional de Tesorería. En tal sentido son responsables directas respecto de los ingresos y egresos que administran.

En las unidades ejecutoras o dependencias equivalentes en las entidades, el responsable del área de tesorería, debe acreditar como mínimo formación profesional universitaria, así como un nivel de conocimiento y experiencia compatibles con el ejercicio de dicha función.

Este sistema comprende la programación y el presupuesto de la caja institucional, teniendo en consideración:

- a. Las facultades legales para efectos de la determinación y percepción de los fondos.
- b. Las particularidades de la recaudación, especialmente en cuanto a la oportunidad.
- c. Las prioridades de gastos.

En el marco de este sistema, se realiza la fase de girado y pagado en el SIAF, con lo que culmina la relación contractual con el proveedor de bienes y servicios que requiere la entidad para desarrollar las actividades y proyectos programados.

El pago extingue, parcial o totalmente, la obligación contraída hasta por el monto del gasto devengado y registrado en el SIAF-SP, con cargo a la correspondiente específica del gasto, cualquiera sea la fuente de financiamiento para cuyo efecto es indispensable que se haya recibido a través del SIAF-SP, las autorizaciones de giro y de pago correspondientes, en el caso de los fondos administrados y procesados a través de la Dirección Nacional del Tesoro Público (DNTP) y se haya verificado la disponibilidad de los montos depositados en la respectiva cuenta bancaria, en el caso de fondos provenientes de otras fuentes de financiamiento. Más bien, el pago no procede si no se ha consignado en los documentos relacionados con la obligación contractual el número de registro SIAF- SP correspondiente.

# 8. HERRAMIENTAS ELECTRÓNICAS

## 8.1 Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

El SIAF es el sistema de registro y gestión de información. Está enfocado en el uso de la actual tecnología informática y de comunicaciones que permite manejar muy rápidamente inmensos volúmenes de información y ponerla a disposición de distintos usuarios en cualquier punto del territorio nacional en el que se cuente con una computadora con conexión a la Internet.

El SIAF-GL es una herramienta para ordenar la gestión administrativa de los gobiernos locales, simplificar sus tareas, reducir los reportes y el tiempo dedicado a la conciliación.

El sistema recoge la normatividad vigente de cada uno de los órganos rectores y de control y promueve las buenas prácticas, el orden en el uso de los recursos públicos, la rendición de cuentas y la transparencia.

El SIAF-GL cuenta con los siguientes módulos:

- a. Presupuestario (Formulación, Modificaciones, Asignación mensual).
- b. De ejecución presupuestal – Tesorería (Administrativo), organizado en dos partes: Registro administrativo que incluye fases del gasto (Compromiso, Devengado, Girado y Pagado) y fases del Ingreso (Determinado y Recaudado); y Registro contable (contabilización de las fases así como registro de notas de contabilidad) para la obtención de los estados presupuestarios y financieros.
- c. Contabilización de operaciones y elaboración de los estados financieros para la Cuenta de la República.

d. Rentas – Catastro.

En la actualidad los gobiernos locales sólo operan dos registros. Asimismo, no se han instalado en sus servidores (otorgados por el MEF) el Módulo Rentas-Catastro.

## Ventajas

Permite conocer en cualquier momento un conjunto de datos o información de cada proceso ejecutado y saber para cada caso:

- ¿Cuándo se hizo el pago?
- ¿A quién se le pagó?
- ¿Por qué concepto?
- ¿Quién realizó el gasto?
- ¿Dónde se hizo el gasto?
- ¿Con qué fuente (rubro) se pagó?
- ¿A qué actividad o proyecto corresponde el gasto ejecutado?

## Desventajas

- Deficiencia en la capacitación a funcionarios y servidores para operar los Módulos.
- Opera aún en locales alternos, en municipalidades que no cuentan con acceso a la Internet.
- Saturación del sistema en fines de semana y al culminar el mes.
- No emite todos los formatos necesarios y deben utilizarse programas informáticos auxiliares.

## 8.2 Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE)

El SEACE es la plataforma informática en el que todas las entidades de la administración pública, sujetas a la Ley de Contrataciones del Estado están en la obligación de registrar información relacionada con su Plan Anual de Contrataciones, los procesos de selección, los contratos y su ejecución, y todos los actos que requieran ser publicados.

En el caso particular de los procesos de selección electrónicos, el o los proveedores registran su participación y presentan sus propuestas técnica y económica a través del SEACE. Asimismo las entidades realizan la apertura electrónica de las propuestas. En ambos casos se utiliza el Certificado SEACE (usuario y contraseña) emitido por el OSCE. El nombre de usuario es dado al momento de efectuar su inscripción en el Registro Nacional de Proveedor y la contraseña por la Subdirección de Plataforma de la Dirección del SEACE<sup>20</sup>.

Estos procesos electrónicos que, en la actualidad al interior de las municipalidades, se realizan para procesos de menor cuantía y servicios, tienen limitaciones en el área rural y de la Amazonía, en tanto que los proveedores no se encuentran capacitados para interactuar en su plataforma virtual. Esta situación trae como consecuencia que estos procesos sean declarados en su mayoría desiertos.

SEACE Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado

1 Plan Anual 2 Planes Anuales 3 Proceso de Selección 4 Subasta Inversa 5 Convenio Marco 6 Cámaras Conpositoras

Inicio Inicio de Gestión Comunicarse en tu Canal Electrónico Documentos y Publicaciones Inicio de Publicación

Bienvenido(a) | Señal Proveedor, reciba las Oportunidades de Negocio con el Estado en su correo electrónico... Regístrese

Acceso Usuarios Registrados

Subasta Inversa tipo

**SUBASTA INVERSA**

BIENES COMUNES

FICHAS ENVIADAS

PROYECTOS DE FICHA TÉCNICA PUBLICADOS PARA RECIBIR SUGERENCIAS

En este momento no hay Proyectos de Ficha Técnica publicados para recibir sugerencias.

**AMBIENTE SOBRE EL MÓDULO DE CONTRATAS**

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) hace de conocimiento de las Entidades, Proveedores y Público en general que, a partir del 14 de junio del presente se encontrará en funcionamiento la versión 2 del Módulo de CONTRATAS del SEACE, en el cual las Entidades contratantes deberán continuar con el registro de los contratos suscritos y su ejecución de todos los procesos de selección convocados.

El procedimiento para el registro de los contratos y su ejecución podrá ser consultado en el manual que será publicado el 10 de junio de 2010 en el Portal Web del SEACE ([www.seace.gob.pe](http://www.seace.gob.pe)), específicamente en la opción "SEACE (Manuales y otros Documentos)" de la pestaña "Documentos y Publicaciones". Asimismo, a partir de esa fecha podrá acceder al **vídeo tutorial** que será publicado en el citado Portal Web.

**Nuevo número del Centro de Consultas**

**NUEVO Vídeo Tutorial sobre Registro de Contratos.**

Aprenda paso a paso

<sup>20</sup> Manual de usuario para Entidades Públicas: Ejecución de Procesos Electrónicos de Adjudicación de Menor Cuantía para la Contratación de Servicios Versión 1.0.0

dores, deberán utilizar el Certificado SEACE. Para ello, los proveedores deben haber obtenido su respectivo Registro en el RNP, de acuerdo a su especialidad, como proveedores de bienes y servicios o como consultores o ejecutores de obras.

Es responsabilidad de la entidad solicitar ante el OSCE la desactivación del Certificado SEACE de aquellos funcionarios-usuarios que ya no se encuentren autorizados para registrar información.<sup>21</sup>

La información que se registra en el SEACE debe ser idéntica a la información que se tiene como documento final para la realización de cualquier acto en el proceso de contratación, bajo responsabilidad del funcionario que hubiese solicitado la activación del Certificado SEACE y de aquel que hubiera registrado la información.

El menú principal del SEACE se muestra luego de iniciar la sesión y está conformado por los módulos: Plan Anual, Procesos, Contratos y Procesos Especiales. Esta plataforma está compuesta de menús y submenús que permiten al funcionario o proveedor ingresar la información necesaria, general y específica, para avanzar en las fases del proceso.

Una vez seleccionado el módulo de Procesos se podrán visualizar los submenús con los que cuenta: Consola de procesos, Comité, Registro de participantes, Registro de propuestas y Acciones de la convocatoria.

La opción "Crear Proceso" permite registrar la información de la convocatoria de un proceso de selección en la ficha diseñada para tal efecto. Ésta está compuesta por las siguientes 10 secciones: Documento que aprueba el expediente de contratación, Enlace al PAC, Bases de la convocatoria, Resumen ejecutivo, Datos generales, Código presupuestal, TLC, Valor referencial, Calendario y Relación de ítems. Esta información es la de mayor relevancia y permite un proceso ágil y sin contratiempos.

---

<sup>21</sup> Artículo 286° del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 184-2008-EF, modificado por el Decreto Supremo N° 138-2012-EF.



# III. LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL EJERCICIO REAL: ESTUDIO DE CASO EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ESPINAR





Espinar, llamada también nación K'ana, es una de las trece provincias que conforman el departamento del Cuzco, bajo la administración del gobierno regional de Cuzco.

Al norte limita con la provincia de Canas, al este con la región Puno, al sur con la región Arequipa y al oeste con la provincia de Chumbivilcas. Tiene una extensión de 5,311.09 kilómetros cuadrados y una población aproximada de 66,908 habitantes. La capital es la ciudad de Yauri.

La provincia se caracteriza por la presencia de extensas altiplanicies interrumpidas por el cauce del río Apurímac y sus tributarios, generalmente en forma de quebradas encañonadas y sinuosas, de paredes empinadas a verticales.

Posee una rica historia en cuanto a sus orígenes: Los grupos étnicos K'anas que tienen una larga historia que alcanza varios periodos, entre ellos, el periodo de los Wayrarunas, los Qoa Malimora, los Hatun Simphalikuna y los K'ana. Luego viene la historia de la colonia y la era republicana.

Espinar posee distintos atractivos turísticos como los complejos arqueológicos de K'anamarca, María Fortaleza, Los Tres Cañones y el Templo de Yauri. No obstante, aún no se ha desarrollado una actividad turística importante. La mayoría de los visitantes son proveedores o trabajadores relacionados con la actividad minera y tienen copado casi todos los hoteles.

La mayoría de la población de Espinar se dedica a la producción ganadera de ovinos y vacunos. Sus mercados de ventas son Cusco y Arequipa a través de sus famosas "Ferias ganaderas".

Políticamente la provincia está dividida en ocho distritos: Yauri, Condoroma, Coporaque, Ocoruro, Pallpata, Pichigua, Suykutambo y Alto Pichigua. Ubicada geográficamente en una zona frígida, sus temperaturas medias oscilan entre los 8.6 °C. y 7.2 °C. La temporada más propicia para visitar esta provincia es entre abril y octubre.

El actual alcalde provincial es Oscar Mollohuanca Cruz, del Movimiento Tierra y Libertad. A fines de los años noventa realizó su primera gestión como alcalde de Espinar. Desde entonces mantiene una importante relación con las comunidades campesinas.

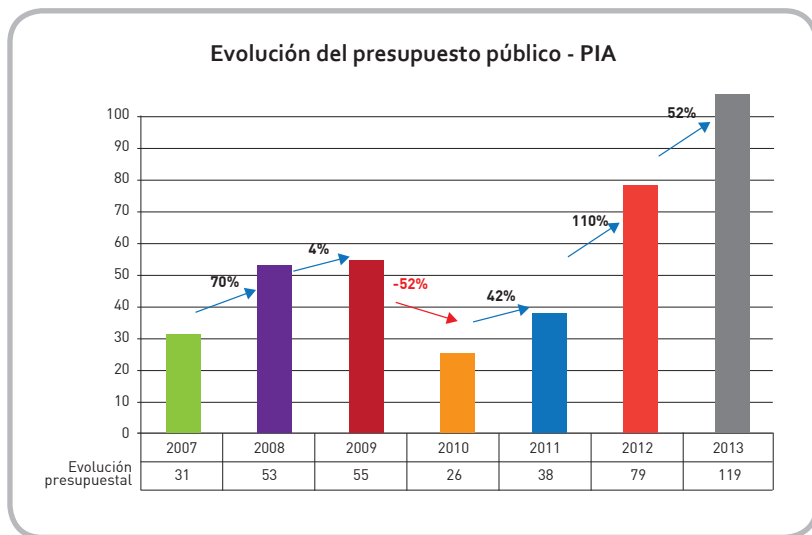
Por otro lado, las relaciones entre la provincia de Espinar y las empresas mineras están regidas por la normatividad existente en nuestro país. La provincia representada por la Municipalidad provincial de Espinar y la empresa BHP Billiton tienen en vigencia un Convenio marco, firmado el 3 de setiembre del 2003. Pero el 2006 la empresa Xstrata adquirió los derechos de explotación de Tintaya y reemplazó a BHP Billiton, manteniéndose el Convenio Marco hasta la actualidad.

Una promesa electoral del actual alcalde Mollohuanca fue la reformulación del Convenio marco para conseguir ampliar el aporte voluntario del 3 al 30% de las utilidades anuales que realiza la minera a la provincia. Esta iniciativa se viene impulsando junto a otros actores políticos de Espinar.

# 1. EL PRESUPUESTO PÚBLICO DE ESPINAR

En los últimos 6 años el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de la Municipalidad provincial de Espinar a nivel financiero, se ha multiplicado por 4. Si tomamos el del año 2001 seguramente el incremento será de 10 veces más, pero lamentablemente esta información no aparece en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), ya que para los gobiernos locales sólo está actualizada desde el año 2007.

### Gráfico N° 8



Fuente: DNPP del Ministerio de Economía y Finanzas

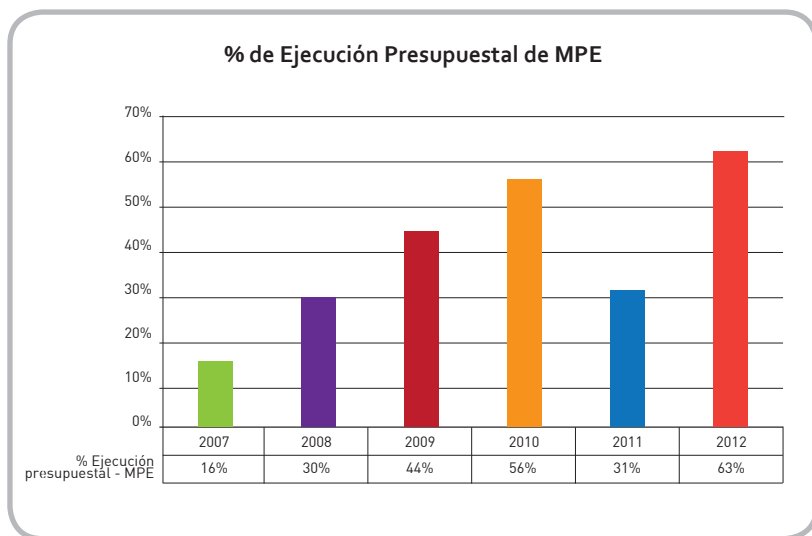
La evolución del PIA ha pasado del 2007 de S/. 30,861,552.00 a S/.119,427.401.00 en el 2013, teniendo para gastos de inversión en el presente año fiscal la cantidad de S/.90,676,996.00, ello al margen de los saldos de balance que quedarán del año anterior. El crecimiento de las rentas como se ve en el Gráfico N° 8, se ha dado principalmente dentro del período de gestión del alcalde Oscar Mollohuanca.

## 2. EJECUCIÓN DE LOS GASTOS DE INVERSIÓN

La Municipalidad de Espinar ha tenido históricamente un comportamiento de bajo rendimiento en la ejecución de los gastos de inversión a nivel porcentual. La anterior gestión llegó a un máximo de 56% de su ejecución.

Otro hecho importante es que en su ejecución se repiten los ciclos de la administración pública con respecto al inicio y fin del periodo de gestión. Esto se nota más nítidamente entre los años 2007 a 2010; pero algo que se verifica es que la "caída" al inicio de gestión de las nuevas autoridades ya no es hacia niveles similares al anterior. La "caída" en la ejecución presupuestal en el año 2011 tiene que verse desde varios ángulos y, sobre todo, a partir de la conflictividad con las empresas mineras.

Gráfico N° 9



Es necesario señalar que la Municipalidad de Espinar para el año 2012 ha tenido un incremento de su ejecución presupuestal en sus gastos de inversión que deben de ser motivo de un estudio mucho más profundo y minucioso, pues esta ejecución se ha hecho en condiciones desfavorables, ello por las opciones políticas que se inmiscuyeron en los procesos de ejecución.

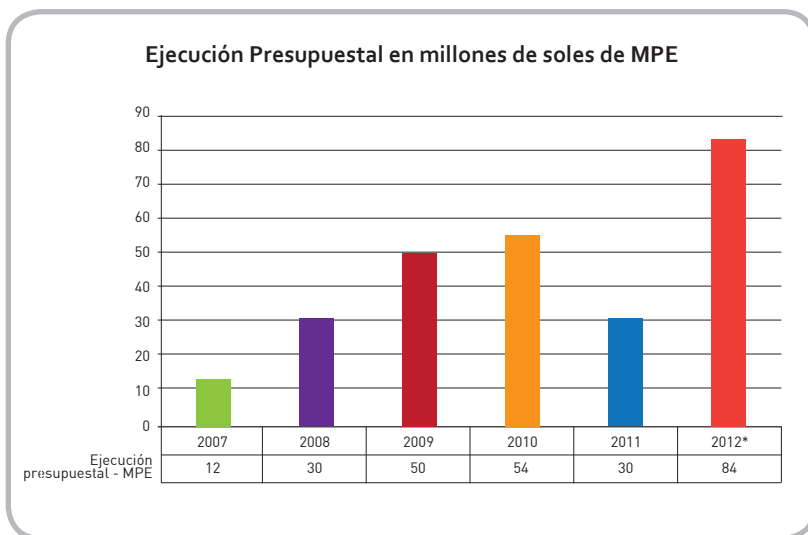
Como sabemos, el 2012 se inició con graves conflictos que se desencadenaron violencia entre los meses de mayo y junio, lo que tuvo como consecuencia la detención del alcalde Mollohuanca, así como el congelamiento de las cuentas por parte del MEF, hecho que para muchos fue considerado como una vulneración de la autonomía con la que cuentan los gobiernos locales en nuestro país.

El 62% de ejecución logrado en gastos de inversión se ha hecho con muchas trabas, motivadas por quienes querían "demostrar" la presunta ineficacia del gobierno municipal de turno.

Por el lado financiero podemos ver en el Gráfico N° 10, que la municipalidad ha pasado de gastar 12 millones de soles en el 2007 a 84 millones en el 2012; es decir que, financieramente, ha multiplicado por 7 su gasto de inversión, que es una cifra histórica para una localidad donde subsisten altos grados de extrema pobreza.

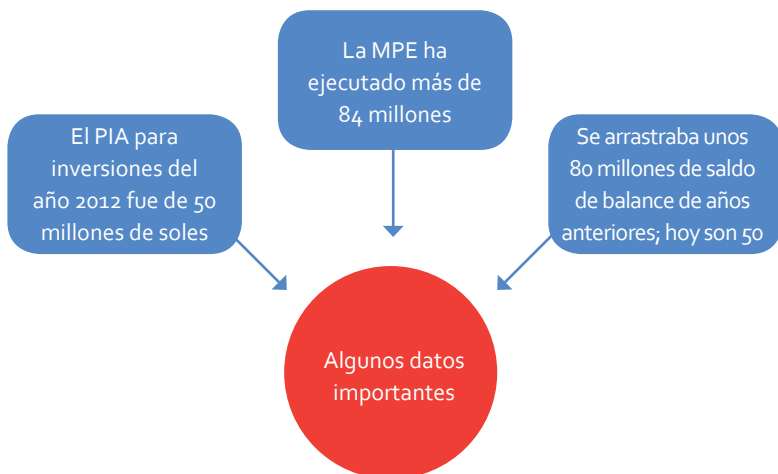
Asimismo, podemos ver en el mismo gráfico, que la ejecución del gasto de inversión en el año 2011 retrocede con respecto a su predecesor, y se vuelve a los niveles del año 2008 con 30 millones, pero el segundo año de gestión de la actual autoridad sobrepasa considerablemente al último año de gestión, 2010.

### Gráfico N° 10



También es importante señalar que la municipalidad arrastró desde el periodo de gestión anterior aproximadamente 80 millones de soles que se incorporaron al siguiente año fiscal como saldo de balance. Este monto ha sido disminuido por la municipalidad en el último año fiscal ejecutado, pero aún quedan 50 millones.

Otro dato importante es que la municipalidad tenía por gastos de inversión, según su PIA la cantidad aproximada de 50 millones de nuevos soles.



Se ha logrado disminuir la “carga” de 80 millones que se acumulaba año a año

## 2.1 ¿Por qué la baja ejecución de la inversión pública en la Municipalidad de Espinar?

Para analizar y recoger información sobre la situación de la ejecución presupuestal de sus gastos de inversión se han realizado tres visitas a la municipalidad de Espinar. La primera visita en octubre del 2012, se hizo dentro del marco de presentación del presente proyecto a las autoridades y funcionarios de la municipalidad. Estuvo presente el alcalde, sus funcionarios y los representantes de las instituciones aliadas OXFAM, SER y CooperAcción.

Esta primera visita fue para hacer un reconocimiento del territorio y conocer a sus autoridades y funcionarios, y verificar sus principales percepciones sobre la problemática existente. Se hizo una pequeña exposición sobre la situación de su ejecución presupuestal respecto a los gastos de inversión.

La segunda visita se realizó los días 5, 6 y 7 de noviembre de 2012, que tuvo como preámbulo la celebración del Día del Trabajador Municipal (5 de noviembre) y la coyuntura en torno a las reuniones de las Mesas de Diálogo para la solución del conflicto ambiental, entre las organizaciones sociales, representantes del gobierno local, de la PCM y de empresa minera Tintaya. En esta oportunidad, la visita comprendió:

- Dos reuniones con la Gerencia Municipal (días 5 y 7).
- Entrevistas a los dirigentes de las organizaciones representativas de Espinar.
- Dos talleres con funcionarios y servidores de la municipalidad (6 y 7).
- Coordinaciones con la ONGs CooperAcción y Centro de Formación Campesina (CFC).

La visita sirvió para elaborar un diagnóstico de las principales causas que generan la baja ejecución presupuestal de los gastos de inversión en la Municipalidad de Espinar. En ese sentido, se plantearon algunas soluciones que fueron concertadas con los asistentes a los talleres y que ahora son incluidas en el presente documento.

La tercera visita se realizó los días 16 y 17 de enero del 2013. En esta oportunidad se realizó la presentación de las causas y constataciones encontradas en torno a la baja ejecución presupuestal en la segunda visita. Así, fueron contrastadas con los servidores e instituciones aliadas, con el fin de que las propuestas de solución se den desde los mismos involucrados.

Con las visitas, el trabajo de gabinete, las entrevistas y otros elementos metodológicos, hemos organizado nuestra investigación en dos grandes bloques: El primero relacionado a las decisiones políticas y el comportamiento social; y, el segundo, a la gestión institucional.



## **2.2 Decisiones políticas y comportamiento social: ¿Cómo han incidido en la baja ejecución presupuestal?**

### **a) Percepciones de los representantes de la sociedad civil**

Se ha entrevistado a dirigentes sociales de la Federación Unificada de Campesinos de Espinar (FUCAE), Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar (FUDIE), PROPARTICIPACION, PROCOMPITE y Centro de Formación Campesina (CFC). Asimismo, se han recogido las percepciones de los especialistas de CooperAcción que desarrollan una labor cercana al gobierno local y a la sociedad civil de Espinar, en su papel de asesores de la FUDIE.

Las percepciones de estos actores sociales, en principio están enfocadas a medir el grado de conocimiento que tienen de la eficiencia en la ejecución del presupuesto de inversiones por parte de la Municipalidad de Espinar y cuáles serían los factores que intervienen en su cumplimiento.

Para el recojo de información y que ésta fuera la más fidedigna se han aplicado entrevistas, en las que aparte de recabar información se les ha pedido a los entrevistados su nombre y apellido, organización/institución a la que pertenece, tiempo en el cargo, etcétera. Se les ha hecho nueve preguntas referidas a su participación en los procesos concertados como el presupuesto participativo y otros que convoca la municipalidad. Asimismo, si conocen los proyectos priorizados y aprobados, la modalidad de ejecución y el cumplimiento de los plazos establecidos en los expedientes técnicos para su ejecución. Las preguntas fueron:

1. ¿Su organización participa activamente de los procesos concertados que convoca la municipalidad?
2. ¿Participó en el presupuesto participativo 2010, 2011 y 2012?
3. ¿Conoce los principales proyectos priorizados en el presupuesto participativo?

4. ¿La distribución de los recursos para la ejecución de los proyectos se acuerda en el presupuesto participativo, en el consejo de coordinación local, o en el comité de vigilancia?
5. ¿La modalidad de ejecución de los proyectos se acuerda en el presupuesto participativo?
6. ¿Qué modalidad le parece más acertada?
7. ¿Cree que existen suficientes profesionales y especialistas en Espinar para ejecutar los proyectos de inversión pública?
8. ¿De acuerdo a su apreciación, los proyectos de inversión pública se ejecutan en su plazo o existen demoras y retrasos?
9. ¿Si hubieran retrasos a qué cree que se deba?

Los resultados muestran que las organizaciones sociales de Espinar se encuentran medianamente involucradas con la ejecución de proyectos. Por ahora priorizan en sus agendas otros temas y problemas, principalmente los relacionados a los conflictos ambientales producto de las actividades de exploración de Minera Tintaya.

Este nivel de involucramiento, aunque débil, hace evidente que las organizaciones más representativas como el FUDIE y el FUCAE, responden a la apertura del gobierno local y aparecen como aliados estratégicos, pero es importante decir que tienen una limitada incidencia en sus bases, hecho que no permite dinamizarlos y acercarlos al gobierno local. Así, aparecen, a decir de los propios pobladores, como organizaciones con poca centralización y de difícil movilización para los intereses del desarrollo de la provincia, y se hace más perceptible una movilidad en función a intereses comunitarios y barriales específicos.

Sobre la participación en los procesos concertados convocados por la municipalidad para definir proyectos o para discutir sobre el desarrollo, se puede decir que hubo mejor participación hasta el 2010, ya que desde el 2011 la participación social ha perdido fuerza. Existen otros factores que afectan la vida de Espinar como la contaminación minera y la creciente falta de información y comunicación de la municipalidad. Además la población percibe que los acuerdos del presupuesto participativo, en la mayoría de los casos, no se ejecutan, lo cual desalienta la participación.

En estas circunstancias, a pesar de que el FUDIE y el FUCAE son organizaciones representativas a nivel provincial, su participación en los presu-

puestos participativos de los años 2011 y 2012 ha sido limitada. En cuanto a su participación en otros procesos concertados, como la actualización del Plan de Desarrollo de Espinar, señalan que no fueron convocados. Ellos manifiestan que el consejo de coordinación local provincial, y el comité de vigilancia son nominativos y no participan activamente.

En cuando a si conocen los proyectos priorizados en el presupuesto participativo y aprobados por el concejo municipal, la gran mayoría manifiesta conocer los proyectos de inversión pública, bien porque participaron en el último presupuesto participativo, porque los extrajeron de la página web del MEF, o porque en el informe del alcalde durante su audiencia pública en setiembre 2012, se enteraron de los proyectos acordados.

En base a estos canales de información, las organizaciones representativas de Espinar conocen la existencia de proyectos emblemáticos como el Proyecto Especial Unidos todos por el Agua (PEUPA), en actual ejecución, así como la remodelación del mercado central, coliseo, pistas y veredas.

Estos proyectos que aparecen en estado de ejecución en el SIAF, cuentan con el seguimiento de facilitadores de PROPARTICIPACION y PROCOMPITE. Así como de los propios beneficiarios.

Con respecto a la modalidad de ejecución de los proyectos del Programa de Inversiones, los dirigentes entrevistados dan cuenta que fue el alcalde el que prometió efectuarlos en la modalidad de administración directa, en tanto que las anteriores gestiones los habían ejecutado por la modalidad de contrata con “nefastos resultados”. Llegan a estas constataciones a partir de que “las obras antes de cumplir un año se desmoronaban y/o se deterioraban”.

“El alcalde nos prometió hacer sus obras en forma directa y ahí coincidimos todos, esta forma no permite corrupción”

De este modo, desde el año 2011, los proyectos y las obras se ejecutan por la modalidad de administración directa, sobre la base de la sola capacidad operativa de las unidades orgánicas de la municipalidad, lo que ha dado como resultado que al 31 de octubre del 2012, la ejecución presupuestaria del Programa de Inversiones se encuentre en el 33% de avance.

Sobre esta modalidad, los entrevistados señalan estar de acuerdo porque han percibido los mismos resultados señalados por el alcalde, pero además porque “en esta modalidad las organizaciones y la sociedad civil tienen la posibilidad de efectuar acciones de vigilancia y control de las obras, situación diferente en la modalidad de empresa contratista, en el que estas entidades no permiten la intervención a ese nivel de la sociedad civil, ni siquiera de los beneficiarios”. Añaden que “las empresas contratistas sólo rinden cuentas a la municipalidad y no a la población y así no se podrían identificar los problemas de corrupción”.

Manifiestan también que aún estando de acuerdo con la modalidad de administración directa, saben que la municipalidad no cuenta con suficientes profesionales o especialistas y que la gran mayoría de sus trabajadores sólo cuentan con secundaria completa, por lo que debe buscarse funcionarios fuera de la provincia, situación que causa el descontento de la población que pretende que a éstos se les pague como si fueran del lugar, haciendo que al final se prescindiera de estos profesionales. A la par de ello se propone que se realice una convocatoria a nivel nacional de profesionales con experiencias en administración pública y expertos en ejecución de obras.

“Los actuales trabajadores no tienen mucha experiencia, la mayoría sólo tiene secundaria, por eso no pueden cumplir”

Los entrevistados manifiestan que conocen acerca del retraso en la ejecución de proyectos, no sólo de este año sino de los años anteriores. Ante ello plantean que se podría contratar a empresas contratistas para las obras “más complicadas”. Añaden: “Se podría contratar de otros lugares e inclusive a empresas internacionales, o se podría trabajar con modalidades mixtas”.

“Hay retraso en la ejecución, por eso debería contratarse empresas para las obras más complicadas o ser mixtas”.

Respecto al cumplimiento de los plazos establecidos en los expedientes técnicos para la ejecución de los proyectos de inversión, la percepción mayoritaria es que “nunca se ejecutan en los plazos previstos, y se demora el doble del tiempo”. Consideran que hay retrasos por la entrega de insumos y materiales y señalan que nadie vigila el cumplimiento del plazo. Al-

gunos suponen que el retraso se da por la excesiva burocracia y que “no se realiza seguimiento en áreas de obras y contrataciones para que los proveedores efectúen la entrega en el plazo”. Reiteran la presunta deficiencia y experiencia técnica de los supervisores de obra que según ellos, afectan la ejecución del proyecto.

## **b) Percepción de la autoridad municipal**

Oscar Mollohuanca, actual alcalde de la Municipalidad provincial de Espinar, ha tenido un accionar importante en las políticas de desarrollo de la provincia desde sus primeros pasos como asesor de comunidades campesinas y de la FUCAE hasta su función como autoridad edil.

Su primer periodo de gestión lo ganó en noviembre de 1999, encabezando el grupo político Minka, hecho que representó en su momento un proceso de articulación de las autoridades locales con las demandas de la población dentro del conflicto minero. El alcalde impulsó la creación de grupos de asesores e instituciones para trabajar la problemática minera y la definición de un Convenio marco con la empresa minera.

Muchos reconocen que fue dentro de su periodo de gestión que la empresa minera aceptó sentarse a la mesa, discutir y suscribir un Convenio marco. Desde su primer año de gestión se inició un período largo de negociaciones con la empresa, siempre bajo el liderazgo de Mollohuanca y con la participación de las principales organizaciones sociales, agrupadas en el Comité de Concertación de la provincia de Espinar. Las distintas posiciones de los actores y la complejidad de algunos temas provocaron que las negociaciones se extendieran más de lo previsto. Pero fue el inicio de una reivindicación largamente esperada por los comuneros y pobladores.

La gestión de Mollohuanca siempre estuvo marcada por una fuerte relación con las organizaciones sociales de la provincia, no obstante, muchas veces fue criticado por algunos que señalaban que a él lo habían elegido para gobernar y no para que las comunidades decidan. Se sabe que el alcalde es muy respetuoso de los acuerdos de obras o acciones que las organizaciones decidan. Incluso las comunidades opinaban sobre quiénes debían ser o no funcionarios de la gestión.

Por lo tanto, una característica fundamental del actual alcalde es su persistente relación con las organizaciones sociales y su opción de gobernar a partir de los acuerdos y compromisos a los que arribe con ellas. Así, durante la campaña electoral del 2010 hizo algunas propuestas sobre temas de gestión pública, relacionadas a los gastos de inversión.

Se comprometió ante los vecinos y vecinas de la provincia, de que su gestión ejecutaría todos los proyectos de inversión mediante la modalidad de administración directa; es decir, no se utilizaría ni se contrataría a terceros para la realización de dichas obras.

Esta propuesta y otras como el compromiso de revisar y mejorar el Convenio marco firmado con la empresa Tintaya le generaron empatía entre los electores, lo que le permitió ganar la elección municipal.

A lo largo de nuestra historia republicana, los políticos están acostumbrados a realizar promesas electorales que saben que no van a cumplir o que simplemente no les importa hacerlo porque podría ir en contra de intereses privados o de grupo, pero en el caso de Mollohuanca, su trayectoria marcaba una relación de respeto irrestricto a los acuerdos a los que arribaba con las comunidades. Por lo tanto, apenas instalado, implementó los pasos necesarios para poner en ejecución los compromisos asumidos en la campaña.

Así se comienza a ejecutar la mayoría de los proyectos bajo la administración directa y desde mediados del 2011 —en su primer año de gestión— se advierten los primeros índices bajos de ejecución presupuestal. Se realizan reuniones internas para evaluar dicha situación y se percata que uno de los motivos es que difícilmente la gestión municipal podrá cumplir al 100% sus gastos de inversión, si solamente utiliza la modalidad comprometida. A pesar de dicha constatación, la autoridad se mantiene en su compromiso y lo que pide es un mayor esfuerzo a sus funcionarios para revertir la baja ejecución.

**Autoridad reconoce que es difícil ejecutar al 100% gastos de inversión por modalidad de administración directa.**

## Reflexiones finales

- a. El alcalde en ejercicio dentro de su campaña electoral se comprometió a ejecutar todos los proyectos de inversión de la municipalidad bajo la modalidad de administración directa. Dicha propuesta fue hecha bajo la “percepción” que las obras que se licitaban incitaban a la corrupción y que dejaban sin trabajo a los pobladores de la provincia.
- b. Las organizaciones y una gran mayoría de los pobladores perciben que las licitaciones no permiten la vigilancia y control de las obras, y que las empresas traen a trabajadores de otras provincias.
- c. La gestión en ejercicio reconoce que es imposible ser eficientes ejecutando todos sus proyectos bajo la modalidad de administración directa. A pesar de que tienen esa constatación, mantienen su política por respeto a sus compromisos.
- d. Las organizaciones sociales y pobladores reconocen, igual que las autoridades, que dicha modalidad retrasa la ejecución. Sin embargo, tienen mucho temor a regresar a la modalidad por “contrata” en razón de la posible corrupción, falta de vigilancia y que se deje sin trabajo a los pobladores del lugar.

# 3. GESTIÓN INSTITUCIONAL Y SU INCIDENCIA EN LA BAJA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

Existen diversas formas de hacer una evaluación de los factores que pueden influir en la ejecución presupuestaria del programa de inversiones de una municipalidad. Estos factores pueden estar relacionados a los recursos humanos en su relación con la organización, al marco normativo, a los recursos, a los procesos y procedimientos, etcétera, y pueden afectar positiva o negativamente los resultados que se pretende obtener.

En el caso de nuestro estudio, hemos tomando dos factores: El referido a los recursos humanos y su relación con la unidad orgánica, y los procesos y procedimientos que se ejecutan desde el inicio hasta la culminación de la ejecución del proyecto de inversión.

## 3.1 Recursos humanos: Potencialidades y problemas en la ejecución del gasto de inversiones

En el intento de captar las percepciones acerca de las potencialidades que tienen los servidores y funcionarios en sus unidades orgánicas vinculadas a la ejecución de los proyectos de inversión pública se realizó un taller en donde se dividió a los participantes en tres grupos: el primero reunió a las unidades orgánicas de Planeamiento (subgerencia de Presupuesto, subgerencia de Formulación de Proyectos y OPI); el segundo grupo com-



prendió a las unidades orgánicas de Administración (Logística, Contabilidad y Tesorería); el tercer grupo estuvo compuesto por las unidades ejecutoras (gerencia Municipal, gerencia de Infraestructura/Obras, gerencia de Desarrollo Económico).

Los tres grupos identificaron sus potencialidades y problemas, que a continuación describimos:

## **Potencialidades:**

- a. **Equipos multidisciplinarios y con experiencia:** A partir del mes de agosto del 2011 existe una ruptura de la gestión municipal. Es en esta fecha en donde se realizan los principales cambios que han generado un mejor desempeño de las inversiones. Se logra captar funcionarios que tienen una experiencia previa en otras municipalidades, sobre todo en Anta. Además, se incorporan a servidores públicos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil –SERVIR, a cargos de importancia estratégica en la ejecución de proyectos. Dichos servidores generan mejores condiciones para la ejecución de la inversión pública. Sin embargo, esta potencialidad aún es limitada y sólo alcanzan a cierto nivel de funcionarios.
- b. **Creación de espacios de coordinación gerencial para la mejora de las adquisiciones:** Con la llegada de nuevos funcionarios en agosto del 2011 se institucionaliza un espacio de coordinación interna para analizar y plantear soluciones a los problemas en la unidad orgánica de Logística que se había convertido en un “cuello de botella” para la ejecución de la inversión pública. En este espacio participan los principales funcionarios y quienes tienen relación o son parte de los procesos para ejecutar proyectos de inversión.
- c. **Capacidad de relacionarse con beneficiarios en trabajo de campo:** Como ya señalamos, la gestión tiene una fuerte relación con las organizaciones sociales. Asimismo los funcionarios, en su gran mayoría, tienen una relación directa con sus beneficiarios lo que permite identificar problemas rápidamente en el propio proceso de ejecución de los proyectos.
- d. **Experiencia en ejecución de proyectos en el ámbito rural:** En los últimos años se viene generando en los espacios rurales diversos tipos de proyectos como canales de regadío, proyectos productivos, entre otros, creados por especialistas.
- e. **Personal comprometido con su localidad:** La mayoría de servidores

públicos de la municipalidad son pobladores de la provincia y por lo tanto se sienten comprometidos con el desarrollo de su territorio.

## Problemas:

- a. **Limitado nivel de especialización y experiencia de funcionarios y servidores en la ejecución de proyectos de inversión:** Existe un alto índice de funcionarios y servidores que no tienen experiencia previa en gestión municipal, pero que, debido a la falta de especialistas, ocupan cargos de carácter directivo. Esto ocasiona muchas veces que sus actos se convierten en verdaderos escollos para el cumplimiento de las funciones. Así, la percepción es que el déficit de conocimientos y experiencia genera problemas relacionados al sistema de abastecimiento y contrataciones. Esto puede ser contradictorio con una de las potencialidades señaladas anteriormente (equipos multidisciplinarios con experiencia) pero lo cierto es que en la Municipalidad de Espinar existen marcadas diferencias entre unos y otros funcionarios.
- b. **Alta rotación del personal directivo y contratado:** Este puede ser uno de los problemas más importantes del tema de los recursos humanos. La alta rotación tiene diversas motivaciones. La primera está relacionada a la baja especialización y experiencia de los designados lo que ocasiona que el alcalde siempre esté buscando al mejor, pero en esta búsqueda se pierde tiempo valioso, pues el designado ya está aprendiendo y adquiriendo experiencia pero lo cambian por otro que va a reiniciar el camino de aprendizaje. Este es un mal que demora en entenderse sobre todo durante el primer y segundo año de la gestión. Otra causa de alta rotación está referida a la demanda de la población a través de sus dirigentes quienes se consideran con capacidad de veto sobre algunos funcionarios. Las razones pueden ser muchas: consideran que ganan sueldo altos, que no viven o no han nacido en la provincia o simplemente porque han tenido algún nivel de conflicto con el servidor. Otra causa tiene que ver con el bajo nivel remunerativo, lo que ocasiona que los funcionarios que adquieren conocimientos y experiencia, siempre estén buscando mejores sueldos en otras municipalidades. Así, por ejemplo, una de las unidades orgánicas que ha tenido mayor nivel de rotación ha sido el área de Logística, encargada de las adquisiciones de la municipalidad. Se dice también que muchos trabajadores renuncian de esta unidad para luego convertirse en proveedores de la municipalidad –según afirman diversos dirigentes entrevistados–, hecho que si

bien no es un delito, podría considerarse como una falta de ética.

- c. **Duplicidad de responsabilidades y esfuerzos:** El actual Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad de Espinar, modificado con Ordenanza 216 de setiembre del 2011 determina algunas funciones no contempladas en la operativización de algunos programas o acciones, como el Proyecto Especial Unidos todos por el Agua (PEUPA) que mantiene duplicidad de funciones y en algunos casos no determina los niveles de coordinación y jerarquía en los procesos que ejecuta.
- d. **Limitada experiencia y conocimiento para realizar proyectos especiales o innovadores:** La municipalidad cuenta con una unidad formuladora de proyectos que permite tener un banco permanentemente actualizada de proyectos “tradicionales” (pistas, veredas, coliseos, canales de riego, etcétera), pero que tiene ciertos problemas para formular proyectos innovadores. Es conocido entre los formuladores que la totalidad de tipos de proyectos se encuentran en el banco de proyectos del SNIP hacia donde van casi todos para desde allí ayudarse a formular los proyectos, pero no existe algunos que sean de carácter especial o innovador a favor de las comunidades. Esto es una limitación que se debe superar.
- e. **Déficit de personal especializado en áreas estratégicas:** Una de las unidades orgánicas que tiene una alta carga laboral y es considerada el área neurálgica en el proceso de ejecución del gasto de inversiones, es la llamada oficina de Logística. La misma hasta agosto del 2011 sólo contaba con 4 trabajadores sin la experiencia debida para las funciones. Esta situación se ha venido solucionando pero lo mismo persiste en otras unidades involucradas en el gasto de inversión.
- f. **Desconocimiento de los objetivos institucionales:** El servidor público que no reconoce los procesos, potencialidades y conflictos por los que atraviesa el territorio y el gobierno local, y tampoco tiene capacidad para comprender necesidades, objetivos y estrategias institucionales, difícilmente va a poder cumplir su trabajo a cabalidad. Un real compromiso con la institución permite sentirse parte de la misma y mejorar su desempeño.

## 3.2 Procesos y procedimientos para la ejecución de los proyectos de inversión

Una vez identificadas las potencialidades y debilidades de las unidades orgánicas involucradas se hizo un análisis de la ruta crítica, que permitirá visibilizar el tránsito que llevan a cabo los proyectos de inversión y cuáles son los cuellos de botella y dónde se demoran o paralizan.

Para ello se agrupó a los participantes del taller en tres grupos: Los que conocen o gestionan los proyectos de la dimensión Físico-Ambiental y Desarrollo Económico; los de la dimensión Social y Político Institucional; y el Proyecto Especial Unidos todos por el Agua (PEUPA).

Gráfico N° 11

### Ruta crítica de los proyectos de inversión en la Municipalidad de Espinar



En este proceso se ha identificado lo siguiente:

- a. **El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP):** Las normas actuales otorgan plena autonomía a los gobiernos locales para la gestión de dicho sistema administrativo. Las demoras que pudieran existir en el otorgamiento de la viabilidad de los proyectos se dan porque los especialistas y profesionales de la Municipalidad de Espinar no cuentan con guías i manuales para efectuar consultas a la Dirección General de Política de Inversiones (DGPI) sobre la formulación de los proyectos especiales.
- b. **Es el manejo del sistema de contrataciones, sus procesos y procedimientos, los que constituyen cuellos de botella:** Aquí es donde se encuentran las mayores dificultades para la continuidad del proyecto. Las trabas se identifican en los plazos y calidad de contratación de los proyectistas para la formulación de los estudios de preinversión y expedientes técnicos, que demoran por la falta de experiencia del proyectista y el deficiente seguimiento de las unidades formuladoras y el área de Contrataciones.  
Estos problemas cobran especial relevancia en la etapa de aprobación de los requerimientos, la realización de las cotizaciones por parte del área de Contrataciones, la convocatoria a los proveedores, la deficiente formulación de las bases donde no se respetan las características específicas de los bienes y servicios requeridos por las áreas usuarias.
- c. **Los plazos establecidos en los expedientes técnicos o estudios definitivos no se respetan:** Esto genera que proyectos con un determinado plazo, aún realizándose en la modalidad de administración directa se ejecuten en el doble o más del plazo aprobado. Una muestra de ello es el proyecto emblemático PEUPA cuya formulación se inició en el año 2005 y, actualmente se encuentra en aproximadamente el 50% de su ejecución. En este proyecto sólo el expediente técnico fue formulado en más de un ejercicio presupuestal y modificado reiteradamente por la inexperiencia del proyectista y por carecer de proveedores especializados en la materia de saneamiento en el ámbito rural.  
Este proyecto como otros del sector rural ha contado con un factor importante de aceptación y continuidad de la ejecución por parte de los afectados por las obras y los propios beneficiarios. Este factor es el componente social, que en el estudio de preinversión original no fue

considerado y que con el transcurso de la ejecución se convirtió en un obstáculo, por lo que al modificarse el estudio tuvo que considerarse como un componente obligado para evitar situaciones de conflicto social.

- d. **Deficiente planificación del programa de inversiones:** No se cuenta con un cronograma que permita un orden cronológico o de prioridad para la ejecución de los proyectos de inversión. Esto ocasiona que a partir del segundo semestre o pasado el mismo, las áreas ejecutoras recién obtengan el estudio de inversión y la autorización para la ejecución.
- e. **Deficiencia de directivas que regulen los procesos de formulación, seguimiento y ejecución de los proyectos:** No existen directivas que regulen los procesos para la formulación de estudios de preinversión, para la ejecución y seguimiento. Estas acciones podrían estandarizar y ordenar las acciones mencionadas.
- f. **No se cuenta con programas auxiliares en Logística, Tesorería y Contabilidad:** Ello permitiría una estandarización de los procedimientos de contrataciones y pagaduría. Asimismo hay un deficiente uso de flujogramas para el proceso de las adquisiciones sean éstas directas o mediante proceso de selección.

Finalmente, los funcionarios y servidores públicos también expresaron sus puntos de vista respecto a las ventajas y desventajas de las modalidades para ejecutar los proyectos de inversión pública. Al respecto, señalaron que la totalidad de los proyectos se realizan por la **modalidad de administración directa**, a excepción del Componente Desagüe del proyecto PEU-PA debido a la rigurosidad en encontrar un proveedor especializado.

Los funcionarios indican que han constatado que aún ejecutando los proyectos a través de administración directa se presentan cuellos de botella o en su defecto, las situaciones problematizadas en la mencionada ruta crítica. De esta manera, el sistema de contratación es centralista y no recoge la realidad de las regiones ni incorpora sus particularidades y especificidades. Un ejemplo en Espinar, es que los proveedores no tienen acceso a medios informáticos para actuar en los procesos electrónicos, en los que la norma obliga.

Esta situación incrementa el número de proyectos no ejecutados en los ejercicios fiscales anteriores que, a decir del subgerente de obras, datan del año 2003 y que se han venido arrastrando año tras año. Lo que ha dado como resultado que el SIAF al 31 de octubre del 2012, reporte 123 proyectos en ejecución o con viabilidad, pero de los cuales, un gran número sólo necesitan ser liquidados, según afirma el funcionario.

A continuación detallamos las ventajas y desventajas de cada modalidad de ejecución de los proyectos y obras:

### **3.2.1 Modalidad administración directa**

#### **Ventajas:**

- Se puede ampliar metas a solicitud de los beneficiarios.
- Valor referencial es menor, no se paga gastos generales, ni utilidades.
- Logra que beneficiarios se involucren en la ejecución del proyecto, evitando conflictos.
- Genera empleo local.
- Posibilita el control y vigilancia ciudadana.

#### **Desventajas:**

- No se cuenta con profesionales municipales especializados.
- La entidad debe contar con suficiente personal y maquinarias.
- Deficiencia de proveedores especializados en la jurisdicción o para ejecutar sólo componentes.
- Unidades ejecutoras no se abastecen para dirigir, ejecutar y supervisar los proyectos.

### 3.2.2 Modalidad de contrata

#### **Ventajas:**

- Se puede acceder a proveedores especializados nacionales e internacionales.
- Posibilidad de exigir cumplimiento de plazo y calidad, o ser sancionados administrativamente por el OSCE.
- No requiere que la entidad cuente con gran cantidad de personal, suficiente con un área que efectúe acciones de control y supervisión.
- Responder por fallas en el proceso constructivo o vicios ocultos.

#### **Desventajas:**

- No se encuentra empresas especializadas.
- Relación con la población se deteriora por la mala calidad de obra.
- Creencia de que la sociedad civil no puede ejercer vigilancia en este tipo de obras.
- Encubrimiento de actos de corrupción.
- No se genera empleo en la localidad por el uso de maquinarias altamente tecnificadas.
- Mayor costo, por pago de gastos generales y utilidad.
- Podría existir otros elementos que no se han identificado, no obstante el proceso ha sido amplio y participativo. Nuestra función ha sido la de facilitar el trabajo realizado.





# IV. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LA MUNICIPALIDAD DE ESPINAR

De las apreciaciones y percepciones recogidas de los actores locales e institucionales de Espinar, se puede señalar que la gestión del alcalde Mollohuanca ha optado por “honrar la palabra” y ejecutar los proyectos y obras por la modalidad de administración directa, aún cuando existe una manifiesta voluntad de los actores locales para aceptar otras modalidades de ejecución, pero que podría colocar a la municipalidad en una situación difícil de revertir ya que se necesitaría mayor cantidad de personal especializado, maquinaria de alta tecnología, etcétera, con la consiguiente carga social que ello involucraría.

Por otro lado, efectuar todas las adquisiciones directamente, podría incentivar el incremento de cuellos de botella o situaciones problemáticas en las áreas administrativas y especialmente en Contrataciones y Logística, que traerían como consecuencia mayor dilación en los plazos de ejecución, poniendo en cuestión la eficiencia de la concreción de los proyectos de inversión pública para remontar el 62.5% que actualmente muestra la municipalidad en los términos de ejecución.

En medio de esto cobra especial relevancia que la actual gestión decida combinar convenientemente la modalidad de ejecución de los proyectos/obras por administración directa con la modalidad de ejecución por empresa contratista.

A continuación damos a conocer algunas propuestas para mejorar el desempeño de los gastos de inversión. Muchas de ellas, ya están siendo asumidas por la propia iniciativa de la actual gestión municipal.

- 1. Alcalde y funcionarios deben elaborar una estrategia comunicacional que permita a las organizaciones y sociedad civil evaluar y replantear propuestas sobre las modalidades para la ejecución de la inversión pública:** La sociedad civil deberá ser informada de las modalidades de ejecución de las inversiones y de cómo se podría vigilar, controlar y no perder la posibilidad de trabajar en dichas obras. Asimismo se debe mejorar e incentivar la vigilancia ciudadana en los proyectos que se ejecuten por la modalidad de contrata.

Los organismos de cooperación deben de ser intermediarios en estos procesos de evaluación y reorientación de las modalidades de ejecución, generando espacios amplios de debate y de propuestas. No hay que olvidar que los pobladores de Espinar ven con escepticismo la licitación de obras por dos hechos puntuales: No se podría vigilar y les restaría posibilidad de trabajo; por lo tanto, una política comunicacional que permita canalizar esta situación debe de partir por analizar y encontrar salidas de manera concertada.

- 2. La municipalidad deberá implementar otros mecanismos participativos para ejecutar la inversión pública:** Por ejemplo, la promoción de núcleos ejecutores, lo regulado por PROCOMPITE y otros mecanismos, donde la participación de las organizaciones sean parte de la gestión. Esto ya se viene implementando en la municipalidad pero aún hay que mejorar algunos aspectos como los relacionados a los montos y su priorización, y cómo éstos son parte de los procesos participativos.
- 3. Trabajar una propuesta de desarrollo de capacidades:** Que parta por reconocer las limitaciones de los servidores públicos de la municipalidad en el tema de los gastos de inversión. Este es uno de los puntos fundamentales que servirá para dar un viraje a la institución con el objetivo de mejorar su desempeño.

La propuesta de capacidades debe estar centrada en resolver los problemas y no en “filosofar” sobre la administración pública. Así, los talleres, diplomados y pasantías deben tener una base real de estudio de

sus problemas y deficiencias; y en el caso específico de Espinar, debe estar centrada en el manejo del sistema de contrataciones sin dejar de lado otros temas identificados en los diagnósticos.

- 4. Racionalización, ubicación del personal de acuerdo a su especialidad y experiencia:** En la Municipalidad de Espinar existen servidores públicos de carrera que muchas veces no desarrollan sus capacidades en su real dimensión, pues se encuentran en áreas inadecuadas que no corresponden a su especialidad. Asimismo, es necesario que se construya desde la unidad de personal perfiles adecuados para el personal que se necesita en las áreas neurálgicas del gasto de inversiones. Se puede tomar como referencia lo que la entidad SERVIR ha trabajado, adecuándose a la realidad de la provincia. Si bien no se puede exigir altos niveles académicos, sí podemos solicitar experiencia y al menos conocimientos previos en relación con los temas.

Es importante revalorar el rol del servidor público, principalmente el que es de carrera, que tiene un sentimiento de rechazo a las gestiones nuevas que asumen la alcaldía, pues sienten que los desplazan y no valoran su experiencia adquirida a lo largo de los años, generándose en ellos una actitud de abstención hacia la nueva gestión. Por lo tanto, es indispensable que la gestión los incorpore y les demuestre que sí son valorados por su trabajo.

- 5. Consolidar los equipos multidisciplinares y detener la alta rotación de personal:** Si bien la política remunerativa establecida por la legislación nacional no permite sueldos acordes a la responsabilidad que se asume, la Municipalidad de Espinar debe generar mecanismos para consolidar sus equipos y detener la alta rotación de personal.

En ese sentido, es necesario que se apliquen políticas de bienestar al servidor, desde proveerles ambientes adecuados de trabajo hasta el reconocimiento no dinerario a su trabajo pero que pueden traducirse en pasantías, capacitaciones, reconocimientos públicos, etcétera. Asimismo hay que encontrar mecanismos compensatorios de carácter dinerario dentro de lo normado para lo cual se deben implementar incentivos en convenio con el MEF.

Por último, es importante que se elija de manera correcta a los servidores para no removerlos cada cierto tiempo. También se debe estudiar la posibilidad de no permitir que ex servidores se conviertan, al día siguiente de su renuncia, en proveedores de la municipalidad, ya que esto ha sido una constante según han denunciado diversos pobladores.

- 6. Reforma institucional y definición de objetivos:** Es difícil reorganizarse si no se tiene definido como institución los objetivos priorizados. La Municipalidad de Espinar cuenta con diversos planes, directivas y manuales, pero no han definido claramente sus objetivos institucionales o, en su defecto, no se encuentran debidamente priorizados.

Es necesario la construcción de indicadores de gestión y sistemas de monitoreo que permitan conocer el estado situacional de los proyectos. Es dificultoso reaccionar ante los problemas cuando ya se encuentran en fase terminal, por ello resulta necesario que la entidad conozca, día a día, la situación de sus proyectos de inversión en todas sus fases.

- 7. Elaboración de guías y manuales para la ejecución de procedimientos de sistemas:** Se debe elaborar guías, manuales, directivas, flujogramas de todos los procesos y procedimientos. Permitirán estandarizar los procesos y procedimientos inherentes a la ejecución del gasto de inversión. En este punto ya existen avances que todavía requieren afinarse para su aplicación.

Las contrataciones y el sistema de Logística deben tener formatos establecidos que consideren las especificaciones técnicas, además de modelos de términos de referencia para la contratación, que permitan la estandarización de las acciones. De esta manera, ante los cambios de personal, no se tendrán modificaciones sustanciales en la realización de los trabajos inherentes a esta unidad.

- 8. Implementación de programas auxiliares:** La ausencia de estos programas es un mal que aqueja a diversas instituciones municipales. Es cierto que el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) ha logrado un gran avance para articular diversos sistemas administrativos pero no cuenta con paquetes auxiliares, por lo tanto éstos deben de ser adquiridos y manejados por la municipalidad. En Espinar es necesario contar con estos paquetes de manera permanente e integral además

de aplicarlos correctamente, sobre todo en los sistemas de Logística, Tesorería y Contabilidad. Así se tendrá una mejor ejecución del SIAF y una lógica de estandarización de los procedimientos de contrataciones y pagaduría.

- 9. Generar canales orgánicos con los entes rectores:** Este es un problema que ocasiona demora. Por ejemplo, una consulta hecha para dar viabilidad a un proyecto de inversión puede demorar en ser respondida entre 15 y 30 días, lo que lógicamente retrasa su ejecución. Por ello es necesario generar canales orgánicos de carácter institucional.



# V. PROPUESTAS Y PAUTAS NORMATIVAS PARA MEJORAR LOS PROCESOS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LOS GOBIERNOS LOCALES

## a. Se debe flexibilizar la política remunerativa para casos especiales:

La situación salarial tal como está concebida no permite un eficiente uso del gasto. Esto lo podemos ver con dos ejemplos emblemáticos: La Municipalidad distrital de Echarate, donde el alcalde percibe una remuneración de S/. 3,900.00 mensuales y administra aproximadamente 340 millones de nuevos soles al año, y la Municipalidad distrital de San Marcos, cuyo sueldo del alcalde es de S/. 2,600.00 mensuales y administra alrededor de 105 millones de soles anuales.

La pregunta es: ¿Cómo gastar y darle un uso adecuado a estos recursos si la entidad tiene topes salariales que no permiten la contratación y/o designación de funcionarios de calidad para que asuman dichas tareas? Este y otros problemas de la administración pública son producto de la forma cómo el Poder Legislativo y los rectores de sistemas de administración pública del Estado conciben a nuestro país. Lo ven como una entidad homogénea y no diversa como es en realidad.

En este tema, la norma no se anticipó a estos hechos y simplemente se intentó solucionar el problema desde una óptica plana y uniforme lo que ocasionó graves problemas a muchas municipalidades. Asimismo, es conocido que algunas municipalidades que tienen altos presupuestos se han saltado las normas y pagan remuneraciones a sus funciona-



rios sin respetar el nivel jerárquico del alcalde. Otras municipalidades afirman que han enviado cartas a la PCM consultándoles sobre el tema pero que nunca han obtenido respuesta. Es necesario, por lo tanto, la modificación de las normas que permitan las excepciones.

- b. Los sistemas administrativos deben flexibilizar sus exigencias y sobre todo reconocer la diversidad:** Se debe reconocer la heterogeneidad de los gobiernos locales, ya que nuestro país siendo tan diverso en términos culturales, históricos, geográficos y económicos no puede seguir manejado con un criterio centralista que no responde a las necesidades de los pobladores y que corre el riesgo de malgastar los recursos al no establecer prioridades de gasto en función de las verdaderas necesidades de la población.
- c. Relación más fluida con los entes rectores para consultas y asistencia técnica:** Un grave problema para la operatividad de los sistemas administrativos relacionados con el gasto de inversiones es la relación con los entes rectores ya que existe un divorcio y desarticulación que no permite fluidez en su implementación. Además, los mecanismos de articulación, como los llamados “residentes” del SIAF, no se han institucionalizado o no funcionan. Por lo tanto, una tarea urgente es descentralizar a los entes rectores o construir canales institucionales para una rápida relación entre todos los componentes de los sistemas administrativos.
- d. Instaurar la meritocracia al interior de los gobiernos locales:** Ello permitirá contar con funcionarios que continúen las políticas institucionales y así lograr mayores niveles de eficiencia y competitividad. Por ejemplo, hoy en día, los trabajadores no tienen incentivos para estudiar o seguir profesionalizándose.

En cuanto al tema normativo es perentorio que desde los trabajadores y la sociedad civil se inicie un proceso de debate y presión para aprobar las normas complementarias que den inicio (o reinicio) a la carrera pública meritocrática en nuestro país, donde el acceso a cargos y a una plaza laboral se realicen mediante concurso de méritos y las designaciones sean excepcionales y en cumplimiento de la normatividad.

- e. **Fomento a la creación de redes de funcionarios municipales a nivel provincial y regional:** Para intentar disminuir los riesgos de la no continuidad de las políticas públicas locales es importante promover la creación y consolidación de redes de funcionarios de nivel provincial y regional que puedan servir como soporte a las gestiones municipales. Actualmente, estas redes existen pero no de manera orgánica. Estos técnicos poseen experiencia de gestión en diversos temas, pues se han formado dentro del proceso de descentralización y son los principales exponentes de sus logros. Ellos llevan su bagaje de conocimientos y lo vuelcan en los lugares donde les toca trabajar. Son los que deberían de ser beneficiarios de los diversos tipos de acciones de formación académica que brindan ONGs, institutos e instituciones del Estado, ya que son quienes darán viabilidad a las políticas públicas.
  
- f. **Descentralizar el sistema de contrataciones, sobre todo en lo vinculado al sistema electrónico:** Esto pasa en primer lugar por la mejora de la conectividad en los territorios rurales. Es necesario que al igual que existen residentes del SIAF se constituyan residentes del SEACE para las regiones, desde el sector o adscritos al gobierno regional.



# VI. RECOMENDACIONES FINALES

En los últimos años se ha hecho incidencia en la necesidad de mejorar la eficiencia del gasto en inversiones, tanto en “gastar rápido” como en su calidad<sup>22</sup>, como un filtro impuesto por el SNIP, este problema que se pensaba era el causante de que ciudades y territorios con ingentes recursos financieros no salieran de los niveles de pobreza, está cediendo, poco a poco, a lo largo de los últimos años como se ha constatado en los gráficos del primer capítulo de esta investigación.

Sin embargo, lo real es que a pesar del crecimiento de la eficiencia y calidad del gasto, esto no ha generado necesariamente niveles de desarrollo. Por eso, hoy es necesario evaluar dicha situación.

Desde nuestra percepción empírica consideramos que existen otros factores que no permiten el desarrollo de los territorios y el bienestar integral de las personas, a pesar de los ingentes recursos con los cuales cuentan hoy algunos gobiernos locales. Esto para por evaluar algunos aspectos, que a nuestro parecer tiene que ver con tres factores: 1) Analizar la demanda social. 2) Debatir el rol del liderazgo político de las autoridades y 3) Revisar el perfil de competencias de los servidores públicos.

La demanda social debe pasar por ciudadanos informados y comprometidos que generen espacios de debate y concertación para el desarrollo, y que involucre a los diferentes actores. En la actualidad la demanda se origina en diferentes espacios como los procesos de planificación (planes de desarrollo, rendiciones de cuenta, presupuestos participativos, entre otros), y pueden llegar a escenarios de conflictividad como los que se han vivido esta última década en relación con las actividades extractivas.

---

<sup>22</sup> Esto relacionado básicamente a los proyectos priorizados a partir de los presuntos problemas identificados en los presupuestos participativos o la priorización de los concejos municipales.

Lo cierto es que se necesita evaluar la demanda. Desde una mirada empírica se puede decir que ésta permite identificar que determinado proceso no viene dando resultados, pues existe una “siembra” de cemento indiscriminada que no visibiliza la vocación productiva de los territorios. Un hecho palpable es que todos los gobiernos locales que tienen más de 30 millones de presupuesto para inversiones, han construido coliseos para 10 mil personas no obstante que su población ni siquiera alcanza a los 5 mil habitantes.

Si las autoridades y los líderes políticos deben ser respetuosos de los acuerdos a los que se arriba en los espacios de concertación, también deben tener mayor protagonismo para generar desarrollo y no ser impasibles ante la ruta que siguen sus pobladores, y demostrar una actitud propositiva para el debate. Deben de pasar de ser “gerentes” a constituirse en líderes que logren encabezar cruzadas para construir ciudadanía.

Por último, es importante evaluar el papel de los servidores públicos. Tradicionalmente la selección del Estado en sus programas de desarrollo de capacidades ha buscado la idoneidad solamente en la verificación de la experiencia y de los conocimientos técnicos de los candidatos, pero la teoría de la gestión por competencias ha demostrado que no sólo los conocimientos y la experiencia aseguran idoneidad. Muchos de nosotros tenemos la experiencia de haber trabajado con una persona técnicamente muy calificada, pero que sin embargo no tenía alto desempeño, sea por diversos motivos: no saber trabajar en equipo, ser autoritaria, no tener liderazgo, etcétera. Así, podemos tener dos personas con experiencia y conocimientos en niveles semejantes pero que, una resulte idónea para el puesto y la otra no.

La selección y el desarrollo de capacidades por competencias implica evolucionar desde el proceso de selección tradicional –que se basa en perfiles de puestos con énfasis en el cumplimiento de requisitos mínimos y que suelen estar contaminados, vale decir, muchas veces hechos a la medida del ocupante del puesto–, hacia un proceso de selección que se fundamente en perfiles y competencias sin obviar la exigencia de los requisitos mínimos, la verificación de conocimientos y la experiencia requerida. Nuestro país no cuenta con un perfil de competencias para el servidor público y esta es una tarea impostergable.





SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: [tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)

PÁGINA WEB: [www.tareagrafica.com](http://www.tareagrafica.com)

TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

AGOSTO 2013 LIMA - PERÚ





Desde hace más de treinta años la población y las autoridades locales de la provincia de Espinar han tenido una relación sumamente compleja con el proyecto minero Tintaya. Pero, a pesar de la tensión entre las diferentes empresas que han sido propietarias de la mina y las comunidades de su entorno, que han producido conflictos y movilizaciones siempre se han encontrado espacios de búsqueda de consenso.

En ese contexto, nos hicimos dos grandes preguntas que consideramos podrían contribuir a comprender mejor el conflicto entendido éste como un proceso. ¿Cuáles son las razones por las que la gran cantidad de recursos que ha generado la actividad minera no se han reflejado en cambios sustantivos en las condiciones de vida, produciendo desarrollo? Y, ¿cuáles son las razones por la que las sucesivas gestiones municipales receptoras del canon minero no han logrado una ejecución de gasto eficiente y de calidad?

Para dar respuesta a estas preguntas realizamos los estudios que hoy conforman el presente libro: “De corredor minero a proyecto regional: Espinar y las provincias altas del Cusco” y “La ejecución del Programa de Inversiones en la Municipalidad provincial de Espinar – Cusco. Diagnóstico y recomendaciones para mejorar su desempeño”. Ambas investigaciones buscan ser un aporte no sólo a los esfuerzos que se hacen en la provincia, sino a quienes buscan entender de manera más comprensiva y menos prejuiciosa los conflictos por los que atraviesa buena parte del país.