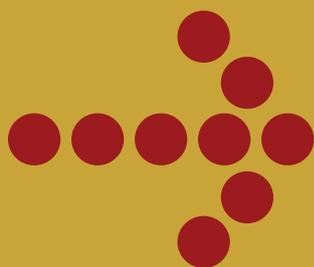




El **GASTO SOCIAL** de las **EMPRESAS MINERAS**



Entre el uso de
fondos públicos
y la responsabilidad
social empresarial

**EL GASTO SOCIAL DE LAS EMPRESAS MINERAS.
ENTRE EL USO DE FONDOS PÚBLICOS Y LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL**

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Molvina Zeballos
Presidencia del Directorio

Eduardo Ballón y Epifanio Baca
Coordinación Ejecutiva

Elaboración de Contenidos:
Marisa Glave y Gustavo Avila

Diseño y diagramación:
Renzo Espinel y Luis de la Lama

Los contenidos de esta publicación pueden ser reproducidos en su totalidad o parte,
citando la fuente.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-17027

Impreso en:
LETTERA GRAFICA S.A.C
Jr. Emilio Althaus 460, Lince

ÍNDICE

Presentación	2
1. Mecanismos identificados en el gasto social de las empresas mineras	4
1.1 Ideas iniciales	6
1.2 Los esfuerzos declarativos: actividades de desarrollo sostenible (ADS)	6
1.3 Gasto social con fondos públicos o cuasi públicos	7
2. La inversión social de las empresas mineras	9
2.1 ¿Cuál fue el destino del gasto social de las empresas mineras?	10
2.2 Ausencia de políticas del Estado en el gasto social de las empresas mineras	12
3. Balance del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo	15
3.1 Niveles de ejecución y destino de los fondos	15
3.2 Transparencia, monitoreo y evaluación	17
3.3 Estudios de Impacto de Compañía de Minas Buenaventura y Minera Yanacocha	19
4. Conclusiones y recomendaciones	25
Siglas usadas	27
Anexo 1. Inversión social de las empresas mineras por tipo de fondo, 2007-2012	28



El **GASTO SOCIAL** de las **EMPRESAS MINERAS**

Entre el uso de fondos públicos y la responsabilidad social empresarial

PRESENTACIÓN

Este estudio describe y analiza las modalidades utilizadas por las empresas mineras para realizar gasto social orientado a generar entornos favorables para el desarrollo de sus actividades, sin embargo, al hacerlo, las empresas se encuentran con actores locales que tienen agendas e intereses propios, estén o no relacionados con los intereses y agendas del Estado.

¿Son las empresas responsables de generar esos entornos favorables? ¿Es el Estado corresponsable? ¿Cómo se define la relación del Estado con las empresas mineras en relación al gasto social que realizan en los territorios donde desarrollan su actividad? Estas son algunas de las preguntas que orientaron la investigación que aquí se presenta.

Sobre la base de la información que ofrece el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), se ha identificado hasta tres mecanismos por los cuales las empresas mineras se relacionan con el entorno local. Por un lado, realizan gasto social a través de convenios como el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP) y también con los Fondos Sociales (FS); y, por otro lado, lo hacen a través de aportes en el marco de compromisos de realización de Actividades de Desarrollo Sostenible (ADS) que firman con el Estado. Esos tres mecanismos son similares en cuanto al destino de los recursos, puesto que en buena medida se enmarcan en las prioridades establecidas por el Estado en materia de gasto social, como educación, salud y saneamiento, y nutrición, habiéndose observado que, en la práctica, se tiende a realizar fundamentalmente proyectos de infraestructura en los dos primeros rubros. Como consecuencia, entre los años 2007 y 2013, esos mecanismos han canalizado recursos para gasto social por 5,289 millones de nuevos soles.

Es importante recordar que el PMSP es producto de un acuerdo negociado entre las empresas mineras y el Estado al iniciarse el gobierno de Alan García. Durante la campaña electoral del año 2006, se



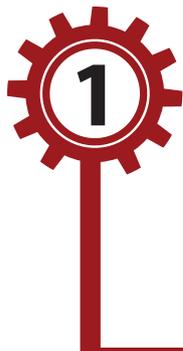
planteó la necesidad de gravar las ganancias extraordinarias de las empresas mineras, obtenidas gracias al incremento excepcional de los precios de los metales en el mercado internacional, para permitir de ese modo que el Estado incremente su participación en la renta que genera la explotación de los recursos naturales nacionales. Pero ello no ocurrió, y se optó por promover un aporte voluntario. En este informe hacemos un balance del PMSP en base a la información disponible.

Los FS, por su parte, se constituyeron –producto de la privatización– con el 50% del monto pagado por las empresas mineras al Estado por la adquisición de derechos de concesión sobre yacimientos mineros. Los FS son por tanto recursos públicos que inicialmente fueron gestionados por el Estado a través de ProInversión y que luego fueron transferidos para su gestión a las empresas concernidas.

En este documento, el Grupo Propuesta Ciudadana alerta sobre la necesidad de prestar mayor atención al uso de estos recursos públicos o cuasi públicos por dos razones: (i) la necesidad de crear mecanismos de regulación y control para el uso de esos recursos, mecanismos actualmente inexistentes; (ii) la importancia de garantizar que su uso responda a necesidades públicas y de que se realice a nombre del Estado y como un servicio y no a nombre de un privado y como parte de su responsabilidad social.

Esta publicación busca ser un aporte al debate técnico y programático, desde la sociedad civil, para construir políticas públicas consensuadas que nos permitan un uso sostenible y racional de nuestros recursos naturales no renovables. Es un documento que ha sido elaborado sobre la base del informe “Las prácticas de las empresas mineras sobre contenido local y responsabilidad social empresarial” y de los reportes sobre transparencia del PMSP y FS. Para ello hemos contado con el auspicio de Natural Resource Governance Institute (NRGI) y de Oxfam.





MECANISMOS IDENTIFICADOS en el **GASTO SOCIAL** de las **EMPRESAS MINERAS**

La experiencia suele catalogar a la industria extractiva minera y/o petrolera como altamente tecnológica e intensiva en conocimiento y como un tipo de producción que establece pocas relaciones comerciales con el entorno. Resulta entendible entonces la dificultad de que los requerimientos de inversión sean provistos por la economía de la zona aledaña a aquella donde operan. Sin embargo, tal tipo de entornos tienen ventajas en la provisión de servicios no intensivos en conocimiento y en fuerza laboral no calificada.

En este contexto se mueven las expectativas de los distintos actores involucrados en los territorios donde se produce la explotación: comunidad local, Estado y empresas extractivas, cuyos roles pueden ser vistos como tipos ideales, desde una lógica del deber ser. Así, en el país, las localidades buscan que los beneficios les lleguen por los mecanismos legales existentes, como la transferencia de recursos por canon minero o mediante la negociación directa con la empresa; el Estado, por su parte, busca propiciar un ambiente adecuado para que dichos beneficios lleguen efectivamente a las localidades y se generen oportunidades de desarrollo, canalizando los recursos para financiar servicios básicos e infraestructura para crear condiciones de competitividad en las zonas correspondientes y en la región; finalmente, las empresas mineras orientan sus esfuerzos a obtener un entorno favorable para desarrollar sus actividades en un escenario de paz social (gráfico 1).

Para construir un contexto social adecuado los tres actores deben conocer con claridad cuáles son sus roles, responsabilidades y límites y actuar en consecuencia. Cuando ello no ocurre, el riesgo de confusión es alto, generándose expectativas y reclamos en la población.

Es de advertir que el concepto de beneficio para una localidad concreta aledaña a un proyecto extractivo puede entenderse como la búsqueda de beneficios locales de índole económica y/o social, a los que se puede agregar beneficios ambientales en el marco de una negociación con la empresa. Por otra parte, la obtención de beneficios no sucede siempre en contextos de paz social y la historia reciente en el país da cuenta ciertamente de “mejoras” en las condiciones de las localidades luego de estallidos de conflictos sociales disruptivos, pues los canales institucionales son poco eficaces o simplemente no funcionan.

Gráfico 1. Esquema ideal de expectativas de los actores involucrados



Por otro lado, el Estado que debería planificar el desarrollo nacional y velar por un uso sostenible –con respeto por el medio ambiente– de los recursos no renovables, así como incentivar la inversión estratégica de los recursos provenientes de su extracción, parece haber abdicado de su rol de planificador estratégico y estar preocupado principalmente por mantener un ingreso de renta estable que le permita subsistir de manera fácil, conservando un modelo primario exportador dependiente de la extracción de minerales. Así las cosas, la preocupación por la renta parece bloquear la posibilidad de construir un proyecto de desarrollo nacional, menos aun la de uno que sea sostenible.

Finalmente, en cuanto a las empresas extractivas, para ellas regularmente la búsqueda del beneficio de la localidad está enmarcada en sus políticas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), las cuales se espera que generen un entorno favorable y un retorno económico más adelante.

MECANISMOS PROPUESTOS POR EL ESTADO

Pese a las limitaciones antes señaladas, el Estado, a través de diversas iniciativas legales, ha buscado de alguna manera promover que el beneficio de la actividad extractiva logre impactar de manera positiva en su entorno inmediato, es decir, en las localidades aledañas, aunque la idea es ciertamente reciente y está madurando con el tiempo.

1.1 IDEAS INICIALES

Una de las primeras referencias a este tema en la legislación nacional aparece en el “Texto único ordenado de la Ley General de Minería” (DS N° 014-92-EM). Si bien no menciona el tema en forma clara y directa, el espíritu de su articulado apunta a destinar recursos a las zonas aledañas con el fin de disponer de los mismos para el desarrollo local¹. El artículo 57 de este DS se refiere a la distribución de los ingresos que el Estado obtenga por concepto de derecho de vigencia, así como a la penalidad correspondiente; este artículo señala que 40% de lo recaudado se debe destinar a los gobiernos locales donde se encuentra localizado el petitorio o la concesión afecta. Dicho porcentaje fue incrementado en 2004 a 75%, definiéndose que debe servir para la ejecución de programas de inversión y desarrollo en las circunscripciones donde ello corresponda.

1.2 LOS ESFUERZOS DECLARATIVOS: ACTIVIDADES DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ADS)

En el año 2003, a través del DS N° 042-2003-EM se empezó a definir una política de Estado respecto a este tema, estableciéndose que el petitorio minero que realice una empresa debe incluir, como requisito, una declaración jurada en la cual el peticionario se comprometa en los incisos 4, 5 y 6 a:

- **Lograr con las poblaciones del área de influencia de la operación minera una institucionalidad para el desarrollo local** en caso de que se inicie la explotación del recurso, elaborando al efecto estudios y colaborando en la creación de oportunidades de desarrollo más allá del plazo de realización de la actividad minera.
- **Fomentar preferentemente el empleo local**, brindando las oportunidades de capacitación requeridas.
- **Adquirir preferentemente bienes y servicios locales** para el desarrollo de las actividades mineras y la atención del personal en condiciones razonables de calidad, oportunidad y precio, creando para ello mecanismos de concertación apropiados.

Sin embargo, esta norma es meramente declarativa y no obligatoria, por lo cual su alcance en la práctica es limitado. Esto explica la ausencia de mecanismos de sanción o premio por haber cumplido en menor o mayor medida, según corresponda, con las ADS comprometidas.

De acuerdo a la base de datos del MINEM, en el marco del compromiso de las empresas por realizar ADS, entre los años 2007 y 2013, las empresas ejecutaron cerca de 2,600 millones de nuevos soles².

¹ Se podría considerar en este aspecto a la ley del canon, dado que se trata de recursos para las localidades. Sin embargo, esta ley es específica, pensada más en compensar a los territorios con recursos para inversión y en reponer el activo natural y transformarlo en activos económicos.

² Dado que las empresas tienen hasta julio de 2014 para remitir información al MINEM sobre la ejecución del año 2013, los datos presentados aquí están actualizados a diciembre de dicho año.

1.3 GASTO SOCIAL CON FONDOS PÚBLICOS O CUASI PÚBLICOS

Posteriormente, el Estado ha promovido mecanismos que buscan que los beneficios de la actividad minera lleguen a las localidades ubicadas en zonas aledañas a los proyectos extractivos a través de compromisos más sólidos que las ADS. Desde entonces, busca involucrar con mayor especificidad a las empresas con el uso de fondos que provienen del Estado o que dejan de ingresar a las arcas públicas, porque se ha acordado que sean ejecutados directamente por las empresas mineras en las zonas de extracción. Son dos los mecanismos desarrollados al respecto, como se muestra a continuación.

A. Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP)

En 2005, cuando el incremento de los precios de los minerales en el mercado internacional era muy notorio, se generó un debate en la opinión pública nacional sobre esto. El tema de fondo discutido fue si el Estado y la sociedad peruana debían recibir una mayor proporción de la renta obtenida por las empresas al explotar nuestros recursos minerales en un contexto de altos precios que permitía muy altas utilidades para ellas. En efecto, algunos parlamentarios ensayaron propuestas para una mayor captación de renta, apoyados por sectores de la sociedad civil que venían estudiando el impacto de las industrias extractivas en la economía peruana y que planteaban la urgencia de crear impuestos a la sobreganancia minera para beneficiarnos como nación del incremento del precio de nuestros recursos en el mercado.

Fue en el marco de este debate que en 2006 las empresas y el Estado acordaron que las primeras destinen durante cinco años 3.75% de sus utilidades netas para la creación de fondos locales y regionales contra los cuales se ejecutarían proyectos de desarrollo social. Este acuerdo fue denominado Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP). Sin embargo, pese a que el debate nacional giraba en torno a que este porcentaje de las utilidades fuera entregado como un aporte obligatorio, mediante algún tipo de gravamen o impuesto, se decidió que los aportes serían considerados como voluntarios, extraordinarios y temporales y a ellos se les descontaba 66% de las regalías mineras que pagaban las empresas. En la negociación con el Estado, las empresas lograron que estos fondos tengan carácter privado, tras remarcar que el éxito del programa residiría en su capacidad para ejecutar la inversión en forma oportuna y eficiente, contribuyendo así a los objetivos de la lucha contra la pobreza que el Estado reconoce como prioridad³. Por otra parte, también las directivas establecieron que estos gastos debían manejarse como diferenciados de los gastos de responsabilidad social de las empresas.

Algunas características del PMSP deben destacarse. Por un lado, el hecho que la empresa minera es responsable de constituir, organizar y controlar a la entidad responsable de administrar los fondos⁴ y también de la constitución de las comisiones técnicas de coordinación encargadas de identificar los proyectos, en las cuales el mayor número de integrantes son miembros de la empresa⁵.

3 Punto 1.2 del formato de convenio presentado en el DS 071-2006-EM.

4 Punto 3.6 del formato de convenio presentado en el DS 071-2006-EM.

5 Punto 5.1 del formato de convenio presentado en el DS 071-2006-EM.

Por otro lado, la administración del fondo se realiza mediante un esquema que deja en la empresa la mayor capacidad de decisión en la priorización y ejecución de los proyectos a financiar. Sin embargo, los recursos deben destinarse con orden de prioridad a: (i) nutrición; (ii) educación; (iii) salud; (iv) desarrollo y fortalecimiento de capacidades de gestión pública; (v) apoyo y desarrollo de cadenas productivas; (vi) infraestructura básica; (vii) obras de impacto local o regional; (viii) complementación de recursos económicos de terceros o del Estado; y (ix) otros proyectos.

El PMSP ha permitido disponer de recursos por 2,285 millones de nuevos soles entre 2007 y 2011. En el tercer capítulo veremos con mayor detalle el desarrollo de este programa que pretendía ser un modelo de gestión eficiente de recursos para superación de brechas sociales.

B. Fondos Sociales (FS)

Esta modalidad de gasto social es similar a la anterior, pero se concentra en proyectos que están en su fase inicial. Los FS, antes llamados Fideicomisos Sociales, están conformados por 50% de los recursos provenientes de los procesos de privatización llevados a cabo por el Estado. Tal como señalamos antes, ellos se destinan a la ejecución de proyectos de inversión en beneficio de la población ubicada en las zonas de influencia de los proyectos mineros, proyectos que son establecidos en los respectivos contratos. Al inicio, los fideicomisos fueron gestionados por el Estado, específicamente por ProInversión. Sin embargo, debido a problemas de ineficiencia, el gobierno de Alan García decidió que sean gestionados por las empresas concernidas. Para ello, los FS son entregados a una persona jurídica privada cuya constitución está a cargo de las empresas mineras, la cual debe gestionarlos buscando asegurar mejores resultados. El marco legal de esta iniciativa se encuentra en el DS 082-2008-EF.

Según este DS, los recursos de los FS deben ser invertidos en:

- Proyectos de desarrollo de capacidades humanas y provisión de servicios básicos que contribuyan a reducir los niveles de desnutrición infantil, elevar los estándares de calidad de la educación y la salud y aumentar la provisión de servicios de saneamiento.
- Proyectos para la generación de empleo productivo (construcción de infraestructura, desarrollo de cadenas productivas, asistencia técnica, formación empresarial y manejo de tecnologías).

De manera similar al PMSP, los FS son gestionados por las empresas bajo un esquema de gestión participativa, donde se incorpora a las autoridades locales y a líderes de las comunidades involucradas. La información del MINEM da cuenta de que entre 2010 y 2012 los FS dispusieron de un total de 1,100 millones de nuevos soles⁶.

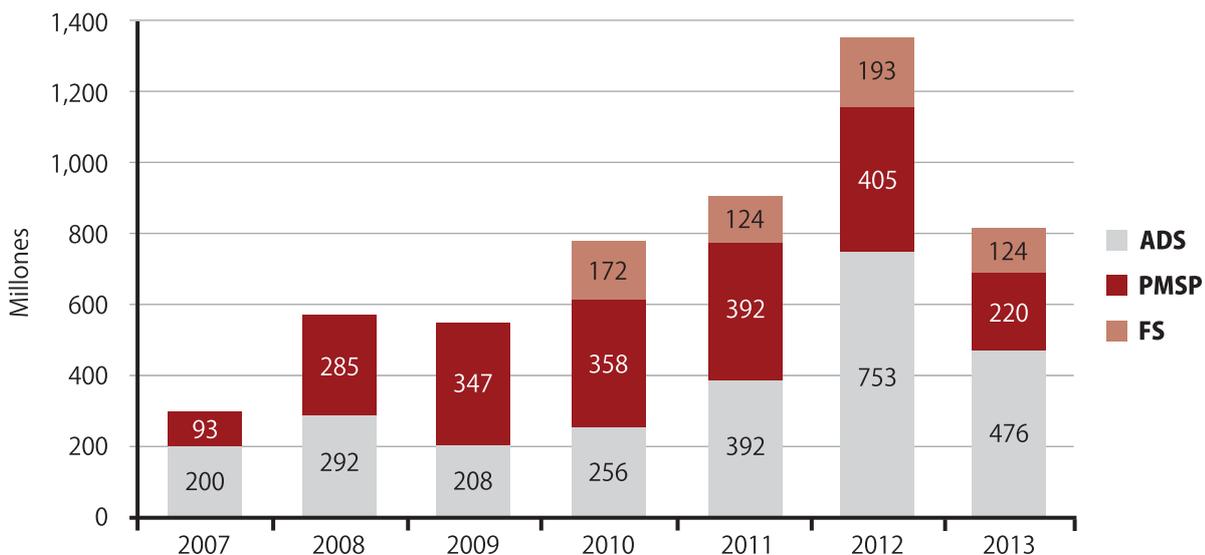
6 Los informes del MINEM sobre FS registran información hasta diciembre de 2013.



La **INVERSIÓN SOCIAL** de las **EMPRESAS MINERAS**

En el período 2007-2013, las empresas mineras ejecutaron en total 5,289 millones de nuevos soles en proyectos de desarrollo social, de los cuales 49% fue invertido en el marco de su compromiso con la realización de ADS, 40% corresponde al PMSP y el 10% restante a los FS. Los montos desagregados se muestran en el gráfico 2.

Gráfico 2
Inversión de las empresas mineras en proyectos de desarrollo social, 2007-2013
(en millones de nuevos soles)



Nota: La ejecución de los recursos para el PMSP y el FS en 2012 se ha estimado tomando la diferencia entre los recursos comprometidos pero no ejecutados en 2011, porque para dicho año no existe información global sobre ellos. Los aportes del PMSP se dieron entre 2007 y 2011, pero su ejecución ha continuado hasta 2013 e incluso en el presente año. Para el 2013 se tiene información acumulada de PMSP y FS, por lo que se descontó lo ejecutado hasta el 2012.

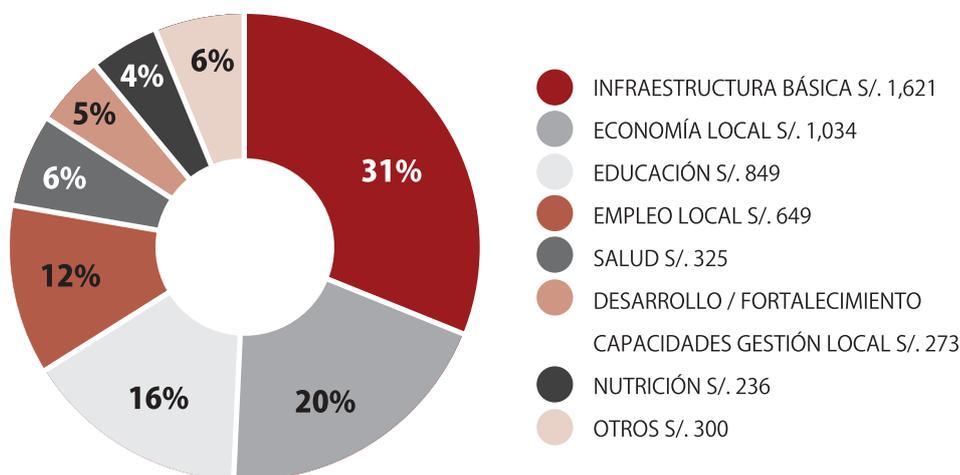
Fuente: Datamart-Minem.

Una primera observación que permiten los datos del gráfico 2 es que en los años de vigencia del PMSP su aporte fue superior al de las ADS, lo cual podría explicarse en el hecho de que las principales empresas mineras dejaron de realizar (o disminuyeron) las inversiones en ADS para concentrarse en la ejecución de los recursos del PMSP. Esto cobra sentido porque las actividades por ADS son un compromiso y no una obligación.

2.1 ¿CUÁL FUE EL DESTINO DEL GASTO SOCIAL DE LAS EMPRESAS MINERAS?

Al año 2013, lo invertido en gasto social por las empresas mineras, según orden de importancia fue como sigue: 31% en infraestructura básica, 20% en economía local, 16% en educación y 12% en empleo local. En conjunto, estos cuatro rubros de gasto concentran 79% del total. El 21% restante se concentra en salud, desarrollo de capacidades de gestión local, nutrición, gestión ambiental, promoción de cultura y otros rubros, con porcentajes menores (gráfico 3).

Gráfico 3
Inversión social de las empresas mineras por rubro de gasto, 2007-2013
(en millones de nuevos soles y porcentajes)



Notas

- No se cuenta con información para 2012 de los recursos de FS (porque la información oficial llega solo a 2011). Para estimar lo correspondiente a ese año se consideraron los montos comprometidos hasta 2011.
- Como "Otros" se incluye proyectos en gestión ambiental y promoción de la cultura.

Fuente: Datamart-MINEM.

Un hecho a destacar respecto a estos datos es que los recursos de los FS se destinan en mayor medida a proyectos de infraestructura básica y educación (61%), lo mismo que los del PMSP (58%). En cambio, las ADS tienen una estructura más diversificada, con predominio de los rubros de empleo local y economía local (47%), aunque la infraestructura no deja de tener en ellas un lugar significativo (cuadro 1). Cabe señalar que, en el caso del PMSP⁷, la norma que lo crea establece que no menos de 30% de los recursos deben destinarse a nutrición de menores, educación primaria y salud⁸.

7 Incluye proyectos en agua y saneamiento, electrificación, mantenimiento de vías de acceso y caminos rurales.

8 Reporte de Vigilancia N° 1. "Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo y los Fondos Sociales. Evaluación de transparencia" (2010; Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, p. 13).

Cuadro 1
Inversión social de las empresas mineras por tipo de fondo y por rubros, 2007-2013
(en millones de soles y porcentajes)

Rubro	ADS		FS		PMSP		TOTAL	%	% Acumul.
	Monto	%	Monto	%	Monto	%			
Infraestructura básica	554.1	22%	180.7	30%	886.0	42%	1,620.9	31%	31%
Economía local	571.1	22%	210.9	34%	251.8	12%	1,033.9	20%	50%
Educación	312.9	12%	186.8	31%	348.7	17%	848.5	16%	66%
Empleo local	649.5	25%	-	-	-	-	649.5	12%	79%
Salud	87.0	3%	33.5	5%	204.8	10%	325.4	6%	85%
Desarrollo / fortalecimiento capacidades gestión local	141.9	6%	-	-	131.4	6%	273.3	5%	90%
Nutrición	41.0	2%	-	-	195.4	9%	236.5	4%	94%
Gestión ambiental	169.2	7%	-	-	-	-	169.2	3%	98%
Otros	-	-	-	-	81.7	4%	81.7	2%	99%
Promoción de la cultura	49.5	2%	-	-	-	-	49.5	1%	100%
Total general	2,576.2		612.0		2,100.0		5,288.3		

Fuente: DATAMART - MINEM

¿El PMSP reemplazó a los recursos de las ADS?

Las empresas que firmaron el convenio del PMSP fueron de dos tipos: empresas que no pagaban regalías mineras porque tenían contratos de estabilidad tributaria y empresas que sí las pagaban y que podían deducirlas del porcentaje acordado para el PMSP. Con excepción de Yanacocha, las principales empresas no pagaban regalías y por tanto su aporte al PMSP equivalía a 3.75% de sus utilidades. El cuadro 2 muestra que las empresas que no pagaban regalías tienen un aporte en ADS reducido en comparación al PMSP y viceversa: el aporte en ADS de las que sí pagaban regalías era alto en relación al PMSP.

Las once empresas más grandes del grupo que no pagaba regalías representaron 95% del PMSP y tuvieron aportes reducidos por ADS en el período 2007-2012. Los casos más ilustrativos son dos: la minera Antamina, que destinó 697.5 millones de nuevos soles al PMSP y solo 24.4 millones de nuevos soles a las ADS, lo que arroja una relación de 29 a 1; y Cerro Verde, que destinó 416 millones de nuevos soles al PMSP y solo 11.4 millones de nuevos soles a las ADS, con una relación de 36 a 1 entre ambos fondos. En el otro grupo de empresas, las que sí pagaban regalías, destaca Minas Buenaventura, cuyo aporte al PMSP era pequeño en comparación con las ADS.

Estos datos muestran que entre 2007 y 2012 las empresas tuvieron dos frentes de acción en materia de gasto social, siendo bastante claro que las principales priorizaron los gastos en el marco del PMSP, dejando de lado sus aportes no obligatorios a través de las ADS.

Cuadro 2
Inversión en PMSP y ADS de las once principales empresas mineras adheridas al PMSP,
2007-2012
(en millones de nuevos soles)

	PMSP	ADS	Relación PMSP/ADS
Compañía Minera Antamina	697.5	24.4	28.6
Minera Yanacocha	247.4	326.7	0.8
Sociedad Minera Cerro Verde	416.6	11.4	36.7
Xstrata Tintaya	125.5	58.4	2.1
Minera Barrick Misquichilca	120.3	58.6	2.1
Southern Peru Copper Corporation	131.3	15.6	8.4
Compañía de Minas Buenaventura	8.9	119.7	0.1
Sociedad Minera El Brocal	15.3	71.5	0.2
Minsur	29.3	31.3	0.9
Compañía Minera Milpo	34.8	23.2	1.5
Empresa Minera Los Quenuales	28.0	25.5	1.1
TOTAL	1,854.7	766.3	2.4

Fuente: MINEM.

2.2 AUSENCIA DE POLÍTICAS DEL ESTADO EN EL GASTO SOCIAL DE LAS EMPRESAS MINERAS

En tanto aporta recursos hacia territorios con altos niveles de pobreza y con brechas en infraestructura básica, indicadores sociales e infraestructura económica, el gasto social de las empresas mineras debe ser saludado. Sin embargo, hay algunos aspectos que consideramos esenciales en el debate sobre este tema que quisiéramos resaltar.

En primer lugar, el paquete denominado “gasto social de las empresas mineras” está compuesto por recursos provenientes del PMSP y de los FS, cuyo origen tiene que ver con una decisión del Estado en cuanto a su relación con las empresas. En el caso del PMSP, este programa fue creado como producto de una negociación en la cual el Estado renunció a su potestad de aplicar un impuesto a las sobreganancias mineras y aceptó un “aporte voluntario” de carácter temporal. Uno de los argumentos que sustentó esta decisión fue que el “éxito” y el impacto del programa estaría garantizado por la capacidad de gestión de las empresas mineras, lo cual no sucedería si los recursos estuviesen en manos del Estado, el cual ha sido cuestionado crecientemente por su ineficacia en el gasto. Esta afirmación forma parte de un sentido común instalado –cada vez con mayor intensidad– en la sociedad peruana acerca de la incapacidad del Estado, a nivel nacional o subnacional, para gestionar el gasto. Sin embargo, esta supuesta mayor eficiencia de las empresas no ha sido demostrada como se esperaba y se había previsto en la norma de creación del PMSP⁹. Lo que sí se ha demostrado es que, dado que el Estado no tiene voluntad ni capacidad de regular y supervisar la ejecución de este tipo de fondos y prefiere “dejar

9 Así lo evidencia el Reporte de Vigilancia N° 5 “El Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo: Evaluación de Transparencia” (2012; Lima: Grupo Propuesta Ciudadana)

hacer, dejar pasar”, confiando en la autorregulación de las empresas, entonces a la fecha todavía quedan fondos sin ejecutar y no se cuenta con los estudios de evaluación de impacto comprometidos como veremos en el siguiente capítulo.

En los últimos años, la lógica de la necesidad de que los recursos públicos sean ejecutados por parte del sector privado se va consolidando en el país. Así, del PMSP se viene transitando a la implementación del mecanismo de “obras por impuestos”, mediante el cual las empresas mineras pueden sustituir el pago del impuesto a la renta por la ejecución de proyectos de inversión priorizados por los gobiernos regionales y las municipalidades que reciben ingresos por canon minero. Este mecanismo ha sido extendido, y ya no solo se puede usar contra los recursos del canon, sino contra otro tipo de fondos e incluye a sectores como agricultura, educación y salud. Si bien esta no es una mala estrategia de corto plazo para acelerar la inversión en los territorios y dar valor presente a los recursos captados por el Estado, lo cierto es que no puede ser vista como una estrategia de largo plazo y debería estar acompañada por mecanismos de regulación y control del Estado, los cuales son actualmente insuficientes. Es más, en ausencia de capacidades efectivas de planificación a nivel nacional y subnacional, existe el riesgo de que los intereses privados, y no los intereses públicos resguardados por el Estado, terminen decidiendo las prioridades de inversión con recursos públicos.

En segundo lugar, queremos alertar sobre una tendencia creciente en la acción del Estado que lleva a debilitar la noción de “lo público” frente a “lo privado”. En la medida en que desde el Estado se permite el uso de fondos públicos por parte de las empresas privadas y se viene promoviendo con entusiasmo el mecanismo de obras por impuestos –difundido como parte de la RSE– sin la regulación y el control indispensables para resguardar los intereses del Estado, es fundamental que el ciudadano –fiscalizador del uso de recursos públicos y beneficiario de las políticas del Estado– tenga claridad sobre dos cuestiones importantes: (i) el origen de los fondos invertidos, dado que a pesar de ser ejecutados por empresas privadas, no provienen de “donaciones” ni de la “buena voluntad” de las empresas, sino de “obligaciones tributarias”; y (ii) el proceso de priorización de los proyectos a ejecutar, es decir, cuáles se llevan a cabo, quiénes deciden esto, dónde se realizan y cómo se invierten los recursos.

Para avanzar en su proceso de desarrollo, el país necesita un Estado fuerte y eficiente que asegure a todos los ciudadanos y ciudadanas el acceso a servicios de educación y salud de calidad, que planifique la dotación de la infraestructura económica y social y que garantice el respeto de los derechos económicos y sociales de las poblaciones menos favorecidas. En este sentido, se percibe la ausencia de un sistema nacional de planificación bajo rectoría clara del gobierno nacional –rol que el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) no llega a cumplir– que se articule con las instancias de planificación regional y local y permita claridad sobre las necesidades de las provincias y distritos y sobre las inversiones requeridas para cubrir brechas, mejorar la competitividad y diversificar el aparato productivo. Esta carencia conspira contra la necesidad de transparencia en los mecanismos de gasto social de las empresas mineras. Ante este vacío, las prioridades resultan coyunturales y volátiles, existiendo cambios no solo por la rotación de los gobiernos, sino por la de los funcionarios.

En tercer lugar, y en relación a los puntos anteriores, está el problema de la ausencia de una sociedad organizada, de una ciudadanía con capacidad de fiscalización y propuesta en relación a las acciones del Estado y de las empresas extractivas. El gasto social de las empresas, particularmente si se realiza con fondos públicos (FS) o cuasi públicos (PMSP), está condicionado al tipo de relación que se tenga con la ciudadanía en las localidades, cuyas formas son ciertamente muy heterogéneas. No es ninguna novedad que los niveles de ciudadanía en el Perú varían dependiendo de muchos factores, entre ellos el capital social existente en distintas partes de su territorio, lo que incluye también su capacidad para organizarse. Los procesos de desarrollo requieren sociedades fuertes, con visiones de desarrollo compartidas y capacidad de fiscalización, lo cual no se observa en la mayor parte de las regiones del país.

Finalmente, si las actividades extractivas se realizan en un contexto caracterizado por los tres factores señalados –Estado ausente y sin políticas públicas sobre gasto social, debilitamiento de la noción de lo público frente a lo privado y sociedades civiles poco organizadas–, no debe extrañar que en los territorios donde hay actividad minera tiendan a generarse escenarios de potencial conflicto y que frente a ellos se busquen “soluciones ad hoc” a la coyuntura y la realidad de cada caso. Esto lo hemos podido observar con el cierre del PMSP. En varias regiones, en tanto recibieron beneficios de la ejecución del programa como “aporte voluntario” de la empresa, se espera que esta “buena voluntad” se mantenga. Entonces, ante la respuesta negativa de la empresa, surgen reclamos y descontento que pueden terminar en conflictos no previstos y exigencias de que se mantenga el ritmo de gasto de años anteriores.



BALANCE del PROGRAMA MINERO de SOLIDARIDAD con el PUEBLO

En diciembre del 2006 por medio del DS 071-2006-EM se definen los principales elementos del PMSP, tanto los mecanismos de gestión, de transparencia, como las prioridades de gasto. Las 40 empresas que se adhirieron a este programa lo hicieron a través de la suscripción de un convenio con el Estado válido entre 2007-2011, convenio que define que los aportes son de carácter voluntario, extraordinario y temporal.

Los aportes, equivalentes al 3.75% de las utilidades, se administraron a través de fideicomisos o asociaciones civiles creados por la empresa minera para este fin. Cada empresa debía constituir al menos un fondo regional y uno local; así a noviembre del 2011 se registran 69 fondos locales y 43 regionales¹⁰. La decisión sobre los proyectos a ser financiados por estos fondos recayó en las Comisiones Técnicas (CT) compuestas por representantes de la empresa minera, del gobierno regional, local y sociedad civil. La empresa minera nombró a los miembros. Se registró la creación de 36 CT regionales y 73 CT locales¹¹; siendo siempre mayoría los representantes de la propia empresa.

La responsabilidad de coordinar y dar seguimiento a las acciones de las empresas mineras recayó en la Comisión Sectorial del MINEM, entidad que ha suscrito 40 informes de avance del PMSP. A esta Comisión fueron invitados un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y uno del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Su funcionamiento no ha sido reportado por el MINEM en sus informes.

3.1 NIVELES DE EJECUCIÓN Y DESTINO DE LOS FONDOS

El total de los aportes a los fondos del PMSP sumaron 2,285 millones de soles. Como se aprecia en el cuadro, los fondos regionales concentraron una parte mayor de recursos frente a lo locales, y una parte fue destinada a programas de reparación colectiva en el marco de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación CVR, el porcentaje podía llegar al 4% pero resultó siendo menor al 1%.

10 Reporte de Vigilancia N°4. "El Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo: Evaluación de Transparencia" (2011; Lima: Grupo Propuesta Ciudadana; pp11). Cabe resaltar que el GPC reportó la creación de 80 fondos locales y 44 regionales conforme se señala en el Informe 34 del MEM, lo que muestra la reducción-fusión de algunos de ellos.

11 Pese a que las CT tienen un rol clave en el diseño de gestión del PMSP sólo en dos reportes de cuarenta del MEM se hace mención a quienes las conforman y a su funcionamiento. Similar situación muestran las empresas mineras que en muy pocos casos han colocado información sobre las CT en sus páginas web

Cuadro N° 3
Destino de recursos del PMSP por tipo de fondo

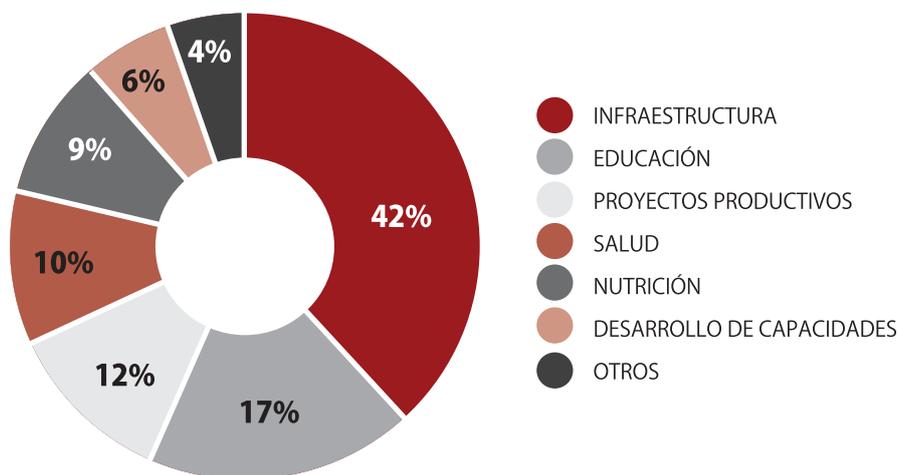
Destino de recursos	Monto en Nuevos Soles
Fondos regionales	1,406,193,187.34
Fondos locales	862,348,682.70
Fondo CVR	16,664,533.35
Total	2,285,206,403.39

Fuente: MEM.

A Diciembre de 2011, cumplidos los 5 años de vigencia del PMSP, se habían ejecutado 1,474 millones de nuevos soles, lo que representa 65% del total disponible quedando un saldo de 811 millones por ejecutar. Según información del MINEM publicada en Junio del 2014¹² la ejecución a Diciembre del 2013 llegó a 2,100 millones de nuevos soles, es decir 93% del total de recursos, dejando un saldo de 185 millones por ejecutar luego de dos años de concluido la vigencia del programa. Estos resultados evidencian que el nivel de ejecución de las empresas mineras, en el marco del PMSP, es similar al que presentan los Gobiernos Regionales y Locales, no necesariamente superior como se pensaba.

En cuanto al destino de los recursos de este programa, los rubros priorizados han sido: proyectos de infraestructura básica (42%), educación (17%), cadenas productivas (12%) y salud (10%). De manera agregada, se ha cumplido con la exigencia de destinar al menos 30% de los recursos a los rubros de nutrición, educación y salud, tal como se ve en el gráfico 4.

Gráfico N° 4
Destino de fondos PMSP por rubro



Fueron un total de 18 las regiones donde se ejecutaron los proyectos del PMSP. Estas son: Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Callao, Moquegua, Pasco, Puno y Tacna. Pero son tres, Ancash, Arequipa y Cajamarca las que reciben más del 50% del total de los fondos.

¹² Puede encontrarse el informe en el siguiente link http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Gestion%20Social/Informes%20Trimestrales/2014/Informe_segundo_trimestre2014.pdf

3.2 TRANSPARENCIA, MONITOREO Y EVALUACIÓN

Las empresas participantes del PMSP debían entregar de manera periódica información sobre ejecución y programación de gastos, así como entrega de recursos a los fondos locales y regionales creados por ellas. El manejo de estos fondos estuvo sujeto a auditoría, la misma que debía ser entregada al MINEM.

En líneas generales la entrega de información se ha cumplido, con vacíos en algunos períodos de ejecución y con un número grande de empresas (22 de las 40) que en algún momento no cumplieron con entregar información sobre parte de los indicadores de seguimiento. La oficina de gestión social del MINEM ha publicado en la web del Ministerio un total de 40 informes analíticos que muestran la evolución de la ejecución de los fondos del PMSP por región, por empresa y por tipo de proyecto diferenciando dos fases del gasto: ejecutado y comprometido. Información clave sobre el funcionamiento de las CT y sus acuerdos en torno a los proyectos dejó de aparecer luego del tercer informe. El primer año del PMSP, se elaboraron tres reportes, el 2008 cuatro, el 2009 se llegó a elaborar ocho reportes y es recién los años 2010 y 2011 que se elaboran doce reportes, uno por mes. Cabe señalar que el 2012 sólo se elaboró un reporte de seguimiento dando cuenta del nivel de ejecución del gasto a diciembre del 2011. Pese a que quedaban 811 millones de soles por ejecutar, es decir el 35% del fondo, la elaboración de informes de seguimiento fue suspendido.

El PMSP tuvo un diseño de monitoreo que despertó mucha expectativa. El modelo planteaba que, a diferencia del manejo regular de fondos destinados a gasto social, este programa tuviera estudios de línea de base, de medio término y de impacto final. Así, el PMSP, debía dar cuenta de la situación antes de invertir, lo que permitiría luego medir los resultados de la intervención de manera cuantitativa y cualitativa. Los estudios de medio término deberían dar luces del avance, así como oportunidad de corregir algunos errores que impidan que los objetivos se cumplan. Finalmente los estudios de impacto nos permitirían medir el efecto sostenido luego de la intervención.

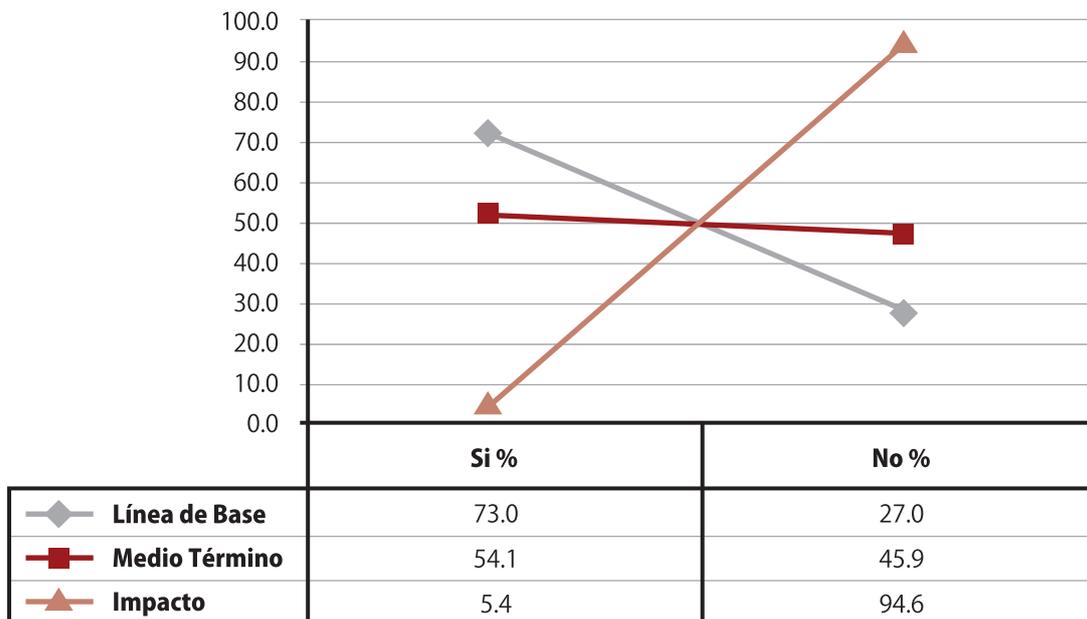
Este modelo de seguimiento y evaluación no fue cumplido por la mayoría de las empresas. Como se puede apreciar en el gráfico a continuación¹³ el 27% de las empresas no cumplió con la entrega de los estudios de Línea de Base. Es importante recordar que el GPC en su tercer reporte de vigilancia del PMSP, publicado en abril del 2011, mostraba que sólo 4 empresas habían realizado el estudio de línea de base hasta ese año. Esto quiere decir que la gran mayoría de las que hoy figuran como empresas que han cumplido con entregar la línea de base para medir el impacto de los proyectos financiados, han elaborado dichos estudios luego de 4 años de iniciado el PMSP¹⁴.

Sobre los estudios de medio término se aprecia que el nivel de cumplimiento es aún menor. El 46% de las empresas no cumplió con su elaboración y entrega.

13 Si bien son 40 empresas que suscribieron convenios PMSP, el análisis se hace sobre 37 de ellas. Tres por distintas razones no tuvieron la obligación de entregar algunos de los estudios y para no alterar los resultados se retiraron.

14 Reporte de Vigilancia N°3 "El Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo y los Fondos Sociales: Evaluación de transparencia" (2011; Lima: Grupo Propuesta Ciudadana; pp25)

Gráfico N°5
Nivel de cumplimiento de Estudios PMSP



Finalmente, sobre los estudios de impacto final en el portal del MINEM se señala que ninguna empresa ha entregado aún estudios de impacto pese haber transcurrido más de dos años del último desembolso en el marco del PMSP. El GPC se comunicó con doce de las empresas, las que concentran más del 80% del total de fondos disponibles, para solicitar de manera directa el estudio de impacto. Pudimos conseguir dos de ellos. Así podemos decir que al mes de octubre de 2014, sólo dos empresas (Yanacocha y Buenaventura) habían cumplido con realizar y publicar los estudios de evaluación de impacto final del PMSP. Por consiguiente, habiendo transcurrido más de dos años desde la culminación del PMSP, no se conoce cuáles fueron los impactos generados con dichos recursos, lo que pone en cuestión la supuesta mayor eficiencia de las empresas mineras en la ejecución del gasto social..

El bajo nivel de cumplimiento de las empresas en la elaboración de instrumentos clave para el monitoreo y evaluación de impactos de los proyectos y programas financiados por el PMSP, pone de manifiesto la debilidad del rol supervisor del el MINEM de un fondo que si bien fue concebido como privado, nace en reemplazo de un impuesto a las sobre-ganancias mineras y se destina al gasto social alineado con los objetivos de lucha contra la pobreza del Estado. Ilustra bien lo dicho el contenido de su último informe trimestral, de julio del 2014, señalando que: "Existe un grupo de 27 empresas que están encima del promedio de ejecución, con un monto de inversión 1,400 millones de soles, las cuales por el grado de avance de la inversión serán citadas a presentar el detalle de su ejecución a fin de ir determinando el procedimiento de cierre del fondo, le cual debe considerar el informe de cierre en el cual se compare las líneas de base del programa, con los resultados de ejecución de proyectos además las auditorías financieras correspondientes¹⁵".

15 Oficina General de Gestión Social. "Informe Trimestral Abril-Junio 2014". PP84

En lo que sigue y a modo de ilustración presentamos un resumen de los dos únicos estudios de evaluación de impacto publicados.

3.3 Estudios de Impacto de Compañía de Minas Buenaventura y Minera Yanacocha

Sobre la base de los estudios de impacto damos cuenta del modelo de gestión, los niveles de ejecución por rubro priorizado y una síntesis de los principales proyectos ejecutados así como los comentarios que sobre los mismos se hacen en los estudios.

Compañía de Minas Buenaventura

El aporte realizado por Buenaventura es menor al de otras empresas mineras debido a que ésta sí realiza pagos por concepto de regalía minera, contribución que no se aplicó a empresas que mantenían convenios de estabilidad jurídica con el Estado. El monto total aportado por esta empresa ha sido distribuido en tres regiones: Lima, Arequipa y Huancavelica.

Las Comisiones Técnicas (CT) constituidas fueron veinte, distribuidas de la siguiente manera: siete en Arequipa; once en Huancavelica y dos en Lima. El mayor porcentaje de recursos ejecutados del PMSP se destinó a la región Arequipa (51%) luego a Huancavelica (30%) y finalmente a Lima Provincias (19%).

El cuadro 5 da cuenta del nivel de ejecución del PMSP por parte de la empresa¹⁶. Como se puede ver el 10% de los recursos estaban pendientes de ejecución al momento de elaborarse el estudio de impacto, lo que llama la atención porque este tipo de evaluación debe realizarse una vez concluido con la ejecución total de los proyectos y así evaluar los efectos.

Cuadro 4

Situación de recursos PMSP	Fondo Regional	Fondo Local	TOTAL
Ejecutado	8,418,074	2,368,833	10,786,907
CVR y otros	597,171	13,724	
Saldo de fondos	1,218,642	94,401	1,313,043
Total	10,233,887	2,476,958	12,710,845

Fuente: Informe de evaluación final del programa minero de solidaridad con el pueblo – PMSP

En el cuadro 6 presentamos un resumen de las acciones realizadas por la empresa Buenaventura en cada uno de los ejes prioritarios de acción.

¹⁶ Hay una incongruencia en los datos sobre el monto ejecutado que trae el Estudio de Impacto. Al inicio del documento se señala un monto ejecutado total de 10 786,907 de soles (página 10). Luego, en el capítulo dedicado a la ejecución por regiones, el monto de ejecución reportado es de 10 980,001 de soles (página 24). Comparando ambos datos resulta una diferencia de 193,094 soles que no es explicado.

Cuadro N°5
Resumen de Proyectos financiados por el PMSB

Rubro de inversión	Observaciones extraídas del Informe de Impacto
Nutrición	<ul style="list-style-type: none"> • Se invirtieron 255 mil soles, equivalentes al 2% del total del fondo. • La mayor inversión para un programa de distribución de multimicronutrientes. "Este proyecto es una acción muy puntual que mitiga las necesidades de la población y aporta a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios, sin embargo, el nivel de impacto no puede ser medido más allá de esta contribución¹⁷". • Se implementó un comedor sin embargo el informe revela que "Lamentablemente durante la visita de evaluación, se observó que el área del comedor infantil estaba siendo utilizada transitoriamente como vivienda de docente¹⁸".
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Concentrando 6 millones 297 mil, equivalente al 50% de los recursos disponibles, distribuidos en 115 proyectos. • La mitad de dichos recursos se destinaron al programa Escuelas Exitosas, implementado por IPAE que buscaba mejorar el rendimiento académico de los niños en inicial y primaria en: Lectoescritura, Razonamiento Lógico Matemático, Habilidades Comunicativas, Socialización y Aprendizaje Autónomo. Se trabajó con seis redes educativas, una en Lima, tres en Huancavelica y dos en Arequipa. En el informe se señala que "en el área de Comprensión Lectora, el 46.46% de ellos se encuentra en el proceso de adquirir las capacidades esperadas estableciéndose así una diferencia notable con los estudiantes no beneficiarios que sólo llegan al 18.55%; no obstante en Lógico Matemático, los resultados logrados por los estudiantes beneficiarios no han sido igual de alentadores con sólo un 2.1% de ellos habiendo alcanzado las habilidades matemáticas correspondientes a su grado de instrucción (4to grado de primaria) y con la mayoría de los estudiantes (43.4%) habiendo alcanzado sólo habilidades de grados anteriores¹⁹". • La otra mitad de los recursos sirvió para adquirir mobiliario educativo, mejora de ambientes escolares e implementación de bibliotecas y salas de cómputo entre otras cosas. Sobre las salas de cómputo se señala que si bien son un avance, muchas han sido destinadas a oficinas administrativas, no cumpliendo así una labor pedagógica. Lo mismo ocurre con el equipo audio visual, que si bien en varios casos es usado por docentes para introducir nuevas herramientas pedagógicas, algunos directores los han colocado en sus oficinas²⁰.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • La inversión llega a 1'692 mil soles, lo que equivale al 13.4% del total de recursos disponibles, distribuidos en 31 proyectos. • El aporte consistió en: i) Adquisición y entrega de equipos y materiales médicos; ii) construcción y refacción de establecimientos de centros de salud en cuatro distritos; iii) implementación de equipamiento y ambientes especiales de Rayos X en dos distritos; iv) compra de unidades móviles (ambulancias y motos) en dos distritos • El problema detectado es que algunos equipos no son usados por no contar con el nivel de especialidad, quedando almacenados o sirviendo para otros fines. Lo mismo ocurre con las unidades móviles que una vez averiadas quedan guardadas en depósitos pues no se cuenta con recursos para repararlas o darles mantenimiento²¹.
Infra-estructura	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión de 1'906 mil que equivale a 15% del total disponible, distribuido en 19 proyectos entre Arequipa y Lima. El 72% de estos recursos sirvieron para la elaboración de perfiles y estudios técnicos principalmente para obras viales en Arequipa, también de saneamiento para la misma región.

17 Estudio de evaluación final (2007 – 2011) del programa minero de solidaridad con el pueblo de Cajamarca. SASE. 2012. PP 30

18 Ibídem pp33

19 Ibídem PP 37

20 Ibídem pp42

21 Ibídem. Casos de usos diferentes, abandono de material o ausencia de recursos para mantenimiento entre páginas 55, 56 y 57.

La Compañía de Minas Buenaventura cumplió con destinar como mínimo el 30% del fondo neto de inversión (descontando el aporte a CVR) a los rubros Educación, Salud y Nutrición. Sólo el rubro Educación recibió el 50% de los recursos disponibles, lo que resulta destacable.

Sobre el impacto de los proyectos ejecutados habría que destacar la puesta en marcha de “Escuelas Exitosas”, programa que ejecuta IPAE y que presenta resultados positivos en el eje de comprensión lectora, aunque no ocurre lo mismo en el caso del eje lógico matemático. Este tipo de programas requieren estabilidad y sostenibilidad para poder tener impactos en la calidad educativa.

En el cuadro recogemos también algunos elementos alarmantes del Estudio de Impacto en los rubros de Educación y Salud. En ambos casos, como se cita en el cuadro, la compra de bienes muebles o la mejora-ampliación de inmuebles, no necesariamente sirvió para los fines pensados. Es necesario que inversiones como estas estén coordinadas con las entidades públicas que luego deben darles uso y mantenimiento sino su efecto será nulo.

Minera Yanacocha²²: Programa Minero de solidaridad con Cajamarca (PMSC)

El ámbito de ejecución del PMSC en Cajamarca es en 104 distritos de 13 provincias. Las provincias son: Cajamarca, Celendín, Cutervo, Hualgayoc, San Pablo, Chota, Santa Cruz, San Ignacio, Contumazá, San Marcos, Jaén, Cajabamba, San Miguel. Las primeras cinco provincias son las del ámbito de su actividad minera.

En este caso se constituyó sólo una comisión técnica (CT) compuesta por cuatro representantes de la empresa, el presidente regional, el alcalde provincial y el obispo. Es la CT quien decide designar como agente administrador del fondo a la Asociación Los Andes de Cajamarca ALAC²³. En el estudio de impacto se señala como crítica recogida de los líderes de opinión lo siguiente “No se convocó a los actores sociales para decidir los proyectos y se discriminó a los profesionales cajamarquinos en la contratación de consultorías y obras²⁴”.

Asimismo se señaló como riesgo del funcionamiento de la CT: “Una de las vulnerabilidades del modelo de gestión del PMSC, es el alto grado de exposición que tiene a las coyunturas políticas y a los cambios de autoridades y funcionarios de la alta dirección luego de los procesos electorales. Mucho de lo avanzado en la construcción de confianza entre las partes puede retroceder temporalmente, en tanto la nueva administración se instala, y las contrapartes inician una nueva experiencia de relacionamiento y trabajo conjunto²⁵”.

22 El aporte de la empresa Minera Yanacocha es uno de los más altos del PMSP. El Estudio de Impacto hace un análisis del gasto en dólares americanos. Para no alterar los montos consignados utilizamos la misma moneda

23 Estudio de evaluación final (2007 – 2011) del programa minero de solidaridad con el pueblo de Cajamarca. SASE. 2012. PP21. Cabe señalar además que ALAC es una Asociación corporativa que fue creada antes de la existencia del PMSC, como parte del programa de Responsabilidad Social de Yanacocha y a la fecha sigue manejando los fondos de responsabilidad social de la empresa.

24 *Ibidem* pp137

25 *Ibidem* pp25

Como parte del PMSP se desarrolló una estrategia de comunicación, pensada en actores políticos nacionales y locales, a cargo de una unidad y una red de comunicaciones. La estrategia de comunicación sin embargo no logró que se posicione el PMSP como generador de desarrollo, según se señala en el informe “ello se debe a que los ejecutores, al iniciar las intervenciones, no divulgaron sus vínculos con el PMSC y Yanacocha, para evitar el rechazo de la población²⁶”. En vista que la ALAC implementa lleva la política de responsabilidad social de la empresa Yanacocha, no queda claro la diferencia entre el origen y manejo de este fondo frente a otros que maneja la empresa como parte de sus acciones de responsabilidad social

Sobre la ejecución del fondo es importante resaltar que el Estudio de Impacto se realizó antes de que la empresa minera terminara su ejecución. Se ejecutó 60'464,467 de dólares equivalente a 66% del fondo y se han comprometido 7'647,054 de dólares equivalente a 8%. Este nivel de ejecución, incluyendo el monto comprometido, deja un saldo no utilizado de 19'893,946 de dólares que equivale al 22 % del total de recursos disponibles del PMSP.

En el cuadro 7 se puede ver los recursos ejecutados por cada rubro. Asimismo incluimos los montos de “cofinanciamiento” y los de “apalancamiento” reportados en el estudio como aportes de entidades públicas y privadas.

Cuadro N°6
Inversión por rubros del PMSP y fondos apalancados por Yanacocha

Rubro	Monto de inversión PMSP	Cofinanciamiento	Apalancamiento
Nutrición	6,170,001	4,466,426	
Educación	3,136,435	491,719	
Salud	7,826,901	2,914,182	
Fortalecimiento Institucional	2,787,682	27,216	16,595,743
Proyectos Productivos	15,265,300	1,461,577	811,524
Infraestructura Básica	4,959,190	1,285,362	62,369,785
Proyecto de Impacto Regional	363,266	225,530	
Complementación de Recursos	19,955,691	1,495,147	13,773,585
Total Ejecutado	60,464,467	12,367,159	93,550,637
Recursos Comprometidos	7,647,054		
CVR + Gastos Administrativos	3,373,138		
Saldo de PMSP	19,893,946		
TOTAL	91,378,605	12,367,159	93,550,637

Cabe señalar que el rubro “complementación de recursos” aparece con un porcentaje mayor al de otras empresas. El promedio agregado en este rubro no llega al 5%, mientras que en el caso de Yanacocha es el 22% del total de recursos disponibles y el 33% de los recursos ejecutados. Si bien es un componente autorizado que la empresa pueda complementar inversiones del gobierno regional, es un porcentaje elevado con el agravante que el estudio de impacto no trae información sobre el tipo de acciones o proyectos que se financiaron con dichos recursos.

26 Ibidem pp139

En los tres componentes obligatorios: Salud, Educación y Nutrición se gastó 17'133,337²⁷, equivalente al 19% del monto neto de inversión, por debajo del monto esperado en el convenio que plantea una inversión de al menos 30% del total aportado²⁸. Es por ello que nos sorprende que en el Resumen Ejecutivo del Estudio de Impacto se señale “conforme a lo establecido en el Convenio, se ha cumplido con asignar no menos del 30% de inversión en los rubros de Nutrición, Salud y Educación²⁹”.

Cuadro N° 7
Resumen de proyectos en el marco del PMSP Yanacocha

Rubro	Observaciones extraídas del Informe de Impacto
Nutrición	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil – PREDECI. Tiene los siguientes componentes: Nutrición y Salud; Agua y Saneamiento; Acceso y Disponibilidad de Alimentos; Información, Educación y Capacitación y Gestión Local. Se firma alianza con el gobierno regional, otras empresas mineras de la región, USAID y municipios para ampliar el impacto del programa. Llega a 13,538 niños y niñas y 4,604 gestantes. Datos más saltantes: disminución en 13% de desnutrición crónica infantil; disminución en 12% de la prevalencia de la desnutrición crónica infantil; incremento en 22% de lactancia materna; incremento de 31% de vacunación a menores; disminución en 6% de IRAS y de 10% EDAS³⁰.
Educación	<ul style="list-style-type: none"> El Proyecto de Emergencia Educativa (PEE) ejecutó 2007-2008 y se centró en mejorar el mobiliario y entrega de materiales escolares en 642 IIEE. Se amplió el proyecto en 184 IIEE para mejorar las bibliotecas. El Proyecto de Redes Integrales de Escuelas (PRIE) buscó mejorar el rendimiento académico de las IIEE a través de la implementación del Modelo de Gestión de Escuelas Exitosas, de cuatro componentes: Organización; Capacitación, Evaluación y Monitoreo, y Voluntariado Empresarial. En el informe se señala que “en el marco de la evaluación, se propuso hacer una evaluación de los posibles efectos de los proyectos (...) se han realizado las estimaciones sustentadas en la información de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) del 2007 al 2011, y la aplicación de un modelo cuasiexperimental, las cuales no muestran todavía evidencias de efectos positivos³¹”. Cada uno de los componentes evaluados (comunicación y matemáticas) presentan variaciones “no significativas”. El argumento esgrimido para explicar la poca eficacia del programa es que estaría inconcluso al momento de la evaluación.

27 Estudio de Impacto pp12

28 El cálculo se ha hecho sobre el total del aporte de Yanacocha al PMSP menos el monto destinado a apoyo a reparaciones de CVR. Si el cálculo que la empresa consultora hizo es sobre el monto total ejecutado el aporte llega al 28% sin embargo el compromiso asumido en el convenio es sobre el 100% del monto a invertir con lo que, al momento de elaborar el estudio, se invirtió sólo el 19%.

29 Resumen Ejecutivo. Estudio de evaluación final (2007-2011) del programa minero de solidaridad con el pueblo de Cajamarca. SASE. 2012. PP3.

30 Cabe señalar que este programa se enmarca en una política nacional de lucha contra la desnutrición y que el propio informe de impacto recoge que el gobierno nacional adquirió una cantidad importante de “chispitas” multi-micronutrientes que fueron distribuidos en la zona para disminuir la desnutrición infantil y reducir la anemia de niños y gestantes.

31 Resumen ejecutivo pp8.

Rubro	Observaciones extraídas del Informe de Impacto
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo en la elaboración de expedientes técnicos de pre inversión y de inversión para hospitales en Cajamarca, Bambamarca, Jaen, San Ignacio y Cajabamba. • Elaboración de estudios de pre inversión e inversión para la ampliación y mejoramiento del servicio de agua y desagüe. Compra de dos hectáreas para la instalación de la planta de tratamiento en Cajamarca.
Fortalecimiento de Capacidades	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de la Unidad Ejecutora de proyectos regionales; apoyo en la elaboración del Plan de Desarrollo Concertado Regional; apoyo a la conformación del CEPLAR, centro regional de planeamiento estratégico.
Proyectos y cadenas productivas	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Ingreso Alternativo – PIA, para mejora de producción de papa, de fruta y manejo de ganado en el ámbito de Conga. • Proyecto de Desarrollo Empresarial Solidario – IDESOL, para entrega de créditos a pequeños productores. • Proyecto Control Integrado de la Distomatosis Hepática en la Región. • Proyecto de desarrollo de la infraestructura de la Nueva Plaza Pecuaria Izocongá. • Proyecto desarrollo de la Infraestructura del Complejo Artesanal y equipamiento de la CITE de Joyería en el distrito de Cajamarca.
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo en elaboración de estudios de pre-inversión (21) y de inversión de infraestructura (15) para la red vial de Cajamarca. También se realizan expedientes para mejora de entorno urbano y monumentos turísticos. • En electrificación rural destaca: proyectos de electrificación rural en los Caseríos de Quinuamayo, Purhuayalto Alto, San Jose y Llushcapampa.

Es importante señalar que se recogen indicadores de impacto sólo en dos componentes. En el caso de nutrición los datos son positivos en la reducción de la desnutrición, de las IRAS y EDAS, así como el aumento de la lactancia materna. Cabe destacar que este componente contó con un importante apoyo económico de otras instituciones y que se enmarca en una política nacional de reducción de la desnutrición crónica y la anemia. En el caso de Educación los resultados no muestran avances significativos en ninguno de los componentes.

El resto de rubros analizados no presentan indicadores de impacto, son más un recuento de actividades y de resultados de la intervención, más no queda claro cuál ha sido el efecto final.



CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

- El marco legal que rige la actividad minera en el país es bastante laxo y general en materia de gasto social y no obliga a las empresas mineras a realizar actividades distintas a las de su core business. Esto explica por qué el Estado apela a convenios complementarios o a declaraciones juradas de ADS, dando amplio margen a las empresas mineras para desarrollar gasto social en los territorios donde operan sin los mecanismos de regulación y control indispensables.
- El PMSP permitió contar con 2,285 millones de nuevos soles para financiar proyectos de desarrollo social. En los cinco años de su implementación solo se logró ejecutar 65% de ellos, lo que indica una baja eficacia; se constata incluso que el año 2013 quedaban recursos pendientes de ejecución. En cuanto a sus impactos, a julio de 2014, solo dos empresas han cumplido con publicar los estudios de evaluación de impacto final del programa. Estos resultados evidencian que la supuesta mayor eficacia de las empresas no ha sido tal y muestran también el desinterés del Estado y específicamente del MINEM de hacer un efectivo seguimiento a la implementación de este importante programa.
- Las ADS son un esfuerzo declarativo que toda empresa minera que inicia un proyecto se compromete a desplegar en una serie de prioridades sociales, económicas y ambientales de su entorno, prioridades orientadas a mantener la armonía y a que el entorno donde se desarrolla la inversión obtenga beneficios tangibles, además de generar condiciones de autosostenimiento para cuando se acabe el yacimiento minero. Los recursos invertidos por las empresas mineras en ADS en el período 2007-2013 alcanzan 2,576 millones de nuevos soles. Si bien estos recursos son netamente privados, deberían ejecutarse en concordancia con los planes de desarrollo locales y con las prioridades establecidas por el Estado.
- Los FS son recursos públicos que el año 2008 fueron entregados a la empresa privada para su gestión conjunta en proyectos de inversión social. Estos recursos están orientados a promover desarrollo local y, de ese modo, a generar un clima de confianza desde el inicio de la inversión minera. Se trata, por tanto, de una modalidad que utiliza fondos públicos –provenientes de la privatización del proyecto minero– con un esquema de gestión participativo a fin de que la empresa minera obtenga la deseada licencia social. Los FS manejan recursos por más de 1,000 millones de nuevos soles.

- Mediante las tres modalidades de gasto social de las empresas mineras analizadas en este estudio se realizó una inversión total de 4,500 millones de nuevos soles en el periodo 2007-2012, lo que representa 15% del total de la inversión pública realizada el año fiscal 2013. No obstante la importancia de estos recursos, el Estado no cuenta con información ni estudios de evaluación que muestren sus impactos en el desarrollo de las poblaciones y comunidades.
- La ejecución por parte de empresas privadas de fondos públicos con un Estado (nacional y subnacional) ausente en su rol de planificación, regulación y supervisión y sin una comunicación clara hacia la ciudadanía sobre la procedencia de los recursos y la forma en que se priorizan los proyectos y gastos, tiende a generar confusión entre lo público y lo privado, desdibujándose el rol del Estado y limitándose la capacidad de fiscalización de la ciudadanía.
- Un posible efecto no contemplado del uso de estos fondos por parte de las empresas mineras es la expectativa creada en los territorios donde estas operan, expectativa que no ha sido reemplazada por otra política, ya sea privada, desde la empresa, o pública. Como hemos recogido en el trabajo de campo, la relación forjada entre las localidades y las empresas podría deteriorarse si se suspende o se reduce drásticamente el flujo de recursos. Frente a esta situación, varias empresas empezaron a plantear la necesidad de un mecanismo como el de “obras por impuestos” que mantenga el ritmo de inversión. Sin embargo, el problema de la ambigüedad referido al origen público de fondos gestionados por privados se mantiene en este caso y afecta la percepción ciudadana sobre el rol del Estado.
- La ausencia de una sociedad organizada en los territorios donde operan las industrias extractiva es un factor que incide en la naturaleza de los nexos y acuerdos que se establecen en relación al gasto social de las empresas. La inexistencia de una ciudadanía organizada y activa que busque incidir en el uso de recursos provenientes de las industrias extractivas y fiscalizarlo, combinada con la ausencia de políticas públicas que planifiquen y supervisen dichos gastos, explican los pobres resultados obtenidos en materia de desarrollo local en los ámbitos de influencia.
- El gasto social de las empresas mineras se hace en el país sin haberse dado un paso previo central: planificación. Ante la ausencia de un sistema nacional de planificación que articule los distintos niveles de gobierno, el gasto social –en particular el que resulta del uso de fondos públicos o cuasi públicos– puede terminar respondiendo a prioridades coyunturales y no a proyectos estratégicos. Esto se agrava en tanto algunos requisitos básicos, como la elaboración de estudios de impacto para medir los efectos de la inversión, no se han realizado.

RECOMENDACIONES

- El MINEM, como ente rector del sector, debe jugar un rol más proactivo en el seguimiento a los programas que implican inversiones sociales (PMSP, ADS, FS), toda vez que representan una oportunidad para financiar acciones de desarrollo local. Debe mejorar, por ejemplo, la publicación de información actualizada, dado que a la fecha no se cuenta con los datos de ejecución del PMSP, ni con los estudios de impacto.

- El Estado debe diseñar e implementar mecanismos de monitoreo y evaluación de impacto de los programas mencionados a fin de conocer si las inversiones realizadas han contribuido o no a que las poblaciones que viven en las localidades donde se extraen los recursos mejoren sus condiciones de vida y se generen condiciones de desarrollo autosostenibles que les permitan vivir sin depender en el futuro de la extracción minera. En ese sentido, el MINEM debería realizar un balance de los resultados (positivos y negativos) y de los aprendizajes de la experiencia del PMSP.
- Desde el Estado, se debe trabajar más en la articulación de acciones y estrategias entre él y las empresas en torno a los objetivos de desarrollo e inclusión social en los territorios donde estas operan. En esa línea, las acciones emprendidas por las empresas mineras –ya sea como parte de sus programas de responsabilidad social o del manejo de fondos públicos en acuerdo con el Estado– deberían articularse con los planes de desarrollo concertado de las jurisdicciones donde ellas operan. Además, se debe tener en cuenta que experiencias recientes de crecimiento económico sostenido, reducción de la pobreza y mejora de indicadores de bienestar, como las observadas en Arequipa y San Martín, se explican en buena parte por la construcción de agendas concertadas entre gobierno regional, municipalidades, entidades de cooperación internacional y empresas privadas.
- El MINEM y las empresas mineras, en lo que corresponda a cada uno, deben mejorar la transparencia y el acceso a información relacionada a sus intervenciones en materia de gasto social; con ello se permitiría hacer un seguimiento independiente de los proyectos y programas que se implementan. Al respecto hay una demanda de información desde la academia y los organismos no gubernamentales, los que podrían aportar con análisis y propuestas.
- El Congreso y el Poder Ejecutivo deben generar políticas públicas que orienten, regulen y evalúen el impacto del gasto social de las empresas extractivas. En este sentido, deben establecer lineamientos y criterios generales que orienten la articulación entre las empresas y el Estado y entre los tres niveles de gobierno involucrados: nacional, regional o provincial. Los recursos provenientes de industrias extractivas, en tanto traen al presente el valor de recursos naturales agotables, deben invertirse con responsabilidad.
- El Estado debe generar un sistema nacional de planificación, fortaleciendo al Ceplan y generando lineamientos estratégicos de desarrollo desde la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Estos lineamientos, superando los problemas de articulación intergubernamental, deben permitir la elaboración de guías para procesos serios de planificación regional y local.

SIGLAS USADAS

ADS	Actividades de Desarrollo Sostenible	NRGI	Natural Resource Governance Institute
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico	PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
DS	Decreto supremo	PMSP	Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo
FS	Fondos Sociales	RSE	Responsabilidad Social Empresarial
MINEM	Ministerio de Energía y Minas		

ANEXO 1

Gasto social de las empresas mineras por tipo de fondo, 2007-2012 (en nuevos soles)

Empresa	Tipo de fondo			Total
	ADS	PMSP	FS	
Compañía Minera Antamina S.A.	24,355,347	697,513,736		721,869,083
Minera Yanacocha S.R.L.	326,737,115	247,359,750		574,096,865
Minera Barrick Misquichilca S.A.	58,570,539	120,292,394	336,981,223	515,844,156
Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.	11,364,429	416,564,834		427,929,263
Xstrata Tintaya S.A.	58,376,500	125,460,670		183,837,170
Southern Peru Copper Corporation	15,649,364	131,256,059		146,905,423
Xstrata Las Bambas S.A.	38,716,559		93,742,523	132,459,082
Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	119,699,308	8,866,096		128,565,404
Sociedad Minera El Brocal S.A.A.	71,531,826	15,258,549		86,790,375
Anglo American	43,376,198		39,027,337	82,403,535
Activos Mineros S.A.C.	78,520,919			78,520,919
El Molle Verde S.A.C.	65,152,428			65,152,428
Minsur S.A.	31,250,661	29,311,418		60,562,079
Compañía Minera Poderosa S.A.	59,493,481			59,493,481
Compañía Minera Milpo S.A.A.	23,247,292	34,820,194		58,067,486
Minera Chinalco Perú S.A.	55,778,736		1,132,887	56,911,623
Empresa Minera Los Quenuales S.A.	25,525,327	28,019,278		53,544,605
Compañía Minera Coimolache S.A.	51,881,926			51,881,926
Gold Fields La Cima S.A.	46,580,293	5,193,495		51,773,788
Doe Run Peru S.R.L.	35,309,212	6,414,570		41,723,782
Minera Sulliden Shahuindo S.A.C.	38,063,259			38,063,259
Catalina Huanca Sociedad Minera S.A.C.	37,635,780	357,257		37,993,037
Compañía Minera Ares S.A.C.	30,071,779	7,348,506		37,420,285
Pan American Silver S.A. Mina Quiruvilca	31,708,594	3,690,366		35,398,960
Unión Andina de Cementos S.A.A.	29,852,564			29,852,564
Minera Aurífera Retamas S.A.	24,626,907	3,869,282		28,496,189
Cori Puno S.A.C.	27,182,605			27,182,605
Lumina Copper S.A.C.	26,429,141			26,429,141
Minera La Zanja S.R.L.	26,184,457			26,184,457
Minera Antares Perú S.A.C.	26,071,624			26,071,624
Aruntani S.A.C.	21,465,107	3,902,849		25,367,956
Compañía Minera Agregados Calcáreos S.A.	25,287,880			25,287,880
Canteras del Hallazgo S.A.C.	24,277,256			24,277,256
Minera Colquisiri S.A.	16,247,508	6,872,045		23,119,553
Consorcio Minero Horizonte S.A.	16,218,926	6,300,755		22,519,681
Anabi S.A.C.	21,873,435			21,873,435
Arasi S.A.C.	19,236,388	2,286,436		21,522,824
Inkabor S.A.C.	20,635,984			20,635,984
Río Tinto Minera Perú Limitada S.A.C.	19,169,531		17,770,745	36,940,276
Shougang Hierro Perú S.A.A.	1,867,938	16,667,531		18,535,469
Compañía Minera Miski Mayo S.R.L.	18,423,197			18,423,197
Compañía Minera Raura S.A.	15,308,947	2,094,309		17,403,256
Empresa Administradora Chungar S.A.C.	16,886,558			16,886,558
Compañía Minera Atacocha S.A.A.	10,658,380	4,791,129		15,449,509
Volcan Compañía Minera S.A.A.	14,085,797			14,085,797
Corporación Minera Centauro S.A.C.	13,023,952			13,023,952
Compañía Minera Caudalosa S.A.	11,413,384	917,807		12,331,191
Hudbay Peru S.A.C.	11,185,379			11,185,379
Otras	263,547,180	24,166,934		287,714,114
Total	2,099,756,897	1,949,596,249	488,654,715	4,538,007,861

Fuente: MINEM.

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Instituto de Estudios Peruanos - IEP



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA



Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



Asociación ARARIWA



Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" - CBC



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER



Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS



Centro de Investigación Social y Educación Popular - ALTERNATIVA

Grupo Propuesta Ciudadana

Calle León de la Fuente 110, Lima 17

Teléfonos: 613 8313, 613 8314. Telefax: 613 8315

www.propuestaciudadana.org.pe

propuest@desco.org.pe