



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE GOBIERNO

Análisis del modelo de los fondos sociales: El caso del Fondo Social
Michiquillay y su funcionamiento entre los años 2010 y 2012

Tesis para optar el grado de Maestría en Ciencia Política y Gobierno
con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

Presentada por: Cecilia Rivera del Piélago

Asesora de Tesis: Mercedes Amalia Crisóstomo Meza

Lima, diciembre 2013

ÍNDICE

Introducción.....	3
Capítulo 1. Minería, inversión social y conflictos.....	8
1.1. Importancia de la minería en el Perú: su aporte a los recursos del Estado.....	8
1.2. Implicancias de la inversión minera en términos de dinamización de la economía local y conflictividad social.....	12
1.3. Mecanismos de inversión social desarrollados por el Estado a partir de recursos generados por la minería.....	25
Capítulo 2. Los fondos sociales	34
2.1. Antecedentes	34
2.2. Los fondos sociales como instrumento de una política pública.....	41
2.3. Implementación del modelo del fondo social a nivel nacional.....	55
Capítulo 3. El Fondo Social Michiquillay.....	64
3.1. Alcance e importancia del FSM	65
3.2. Organización del Fondo Social Michiquillay.....	67
3.3. Principales actores en el FSM.....	71
3.4. Principales logros y limitaciones del Fondo Social Michiquillay.....	84
3.5. Factores que han dificultado el funcionamiento del FSM	90
3.6. Percepción y expectativas de las comunidades respecto al Fondo Social Michiquillay	115
4. Conclusiones.....	123
5. Bibliografía	131

INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2008 el Estado peruano puso en operación el mecanismo de los *fondos sociales*¹, destinados a la ejecución de programas en beneficio de la población aledaña a los proyectos mineros involucrados. Pese a existir seis casos en operación, con recursos que bordean los 340 millones de dólares, existe poca información sobre el funcionamiento del modelo de gobernanza diseñado, y la forma de articulación entre los intereses de las comunidades involucradas y la empresa minera. El tipo de reportes que los fondos sociales están obligados a presentar no aportan elementos respecto a las dinámicas que se han establecido para la toma de decisiones y priorización de inversiones; y no se logran entender los juegos de poder y movilización de intereses entre los miembros de las comunidades así como de la misma empresa minera.

¹ En ocasiones serán mencionados como FS.

El Fondo Social Michiquillay (FSM), que involucra a la empresa Angloamerican y a las comunidades de La Encañada y Michiquillay en Cajamarca, es uno de los más importantes del país dado su volumen financiero (que supera los 200 millones de dólares). Su existencia y operación desde el año 2009 ha despertado enorme expectativa entre los grupos de interés involucrados y permite plantearse la siguiente pregunta: ¿Cuáles han sido los problemas de funcionamiento del modelo institucional del Fondo Social Michiquillay en relación a los intereses de las comunidades y los de la empresa minera entre los años 2009 y 2012? Este trabajo se propone analizar el modo en que ha operado el diseño institucional del Fondo Social Michiquillay, que fue concebido para propiciar una gestión participativa, efectiva y transparente de los recursos.

Los *fondos sociales* operan a través de una asociación sin fines de lucro creada para este propósito, integrada por los grupos de interés (comunidades, gobierno local y empresa minera). Esta instancia, a través de un consejo directivo que rota periódicamente, toma decisiones trascendentes para el desarrollo de las comunidades involucradas, a través de la priorización y aprobación de los proyectos de inversión que serán ejecutados. Existen mecanismos orientados a brindar transparencia a la gestión de los *fondos sociales*, y el principal es la obligación de emitir informes trimestrales dirigidos al Ministerio de Energía y Minas.

El problema es que el diseño institucional del fondo social tiene limitaciones y no toma en cuenta las capacidades de los actores locales

directamente involucrados con la toma de decisiones. Asimismo, no ha previsto mecanismos efectivos de monitoreo y sanción de parte del Estado en los casos en que los fondos sociales se alejen de los parámetros que se han determinado mediante las normas que le dieron vigencia. De otro lado, el manejo de votos al interior del consejo directivo genera un espacio de negociación entre las comunidades y la empresa, que plantea dudas respecto al rol y los intereses de esta última en torno al desarrollo local.

Estos efectos no esperados no están siendo recogidos ni analizados, en la medida que los informes a que se encuentran obligados los ejecutores, tienen un fuerte sesgo hacia los temas financieros, de nivel de ejecución, de número y tipo de proyectos, así como otros de orden formal. A través del análisis del caso del Fondo Social Michiquillay, se buscará comprender los alcances y limitaciones de este mecanismo.

Considerando el objeto de estudio y la dinámica descrita, la investigación realizada es de orden cualitativo, abordándose desde la perspectiva de un **estudio de caso**, en tanto se ha analizado la aplicación concreta de un instrumento de política pública en un lapso de tres años (entre 2009² y 2012), buscando la comprensión de los procesos y los resultados alcanzados, y finalmente la identificación de lecciones aprendidas y posibles recomendaciones. En ese sentido, las principales técnicas de investigación han sido las entrevistas semi estructuradas y la revisión de fuentes secundarias. Las primeras han permitido recoger las opiniones y aportes de los actores

² Si bien el periodo se plantea desde 2009 por tratarse del año de su creación, la operatividad del Fondo se inició en el año 2010 y es desde esta etapa que se cuenta con información.

involucrados, tanto en el nivel local (directivos de las comunidades, integrantes del consejo directivo, gerente y funcionarios, miembros de la comunidad, autoridades locales) como también en el nivel central (funcionarios de Proinversión, Ministerio de Energía y Minas, expertos en la materia). De otro lado la revisión de fuentes secundarias se centró en el análisis de las normas de creación, informes de ejecución y documentos de gestión del Fondo Social Michiquillay. Finalmente, la revisión de la bibliografía seleccionada permitió generar el marco conceptual y de contexto para el análisis realizado. Cabe señalar que la mayoría de entrevistados solicitaron que sus nombres no fueran revelados al ser citados, de modo que en casi todos los casos solo se mencionan los cargos que desempeñan.

El estudio se divide en tres capítulos. El primero dará cuenta de la contribución que el sector Minería aporta al país en términos macroeconómicos, así como en la dinamización de la economía local; pero también se evidenciará cómo se ha convertido en un generador de conflictos sociales y ambientales. En la segunda parte se describirá el mecanismo de los fondos sociales y el avance de su implementación a nivel nacional. El tercero, finalmente, abordará el tema central del estudio, profundizando en la aplicación del modelo fondo social en el caso Michiquillay, analizando el funcionamiento de este organismo, sus logros y sus dificultades. Un aspecto que cruza los capítulos 2 y 3 se refiere al contexto social, las formas de relacionamiento entre comunidades y empresa y las expectativas de las comunidades de Michiquillay y La Encañada respecto a la presencia del fondo social.

Agradezco el apoyo y las facilidades brindadas por quienes me concedieron las entrevistas compartiendo su conocimiento y también sus percepciones. Asimismo, a quienes me facilitaron documentación indispensable para realizar el estudio. De manera especial, el agradecimiento a mi asesora de tesis, Mercedes Crisóstomo, por sus importantes aportes y su paciente revisión de las diferentes versiones de este documento.



Capítulo 1. MINERÍA, INVERSIÓN SOCIAL Y CONFLICTOS

La minería contemporánea se desarrolla a menudo en zonas rurales de extrema pobreza que se caracterizan por el estancamiento económico, la falta de oportunidades de empleo, y un capital social débil y poco desarrollado. Por lo tanto, las comunidades locales buscan obtener beneficios e ingresos económicos gracias a sus relaciones con las minas, a pesar de su opinión negativa de las mismas. Gran parte de la continua ambivalencia en los sentimientos de los agentes locales con respecto a la minería contemporánea se origina en la falta de información. Generalmente la industria minera no ha tratado de comprender su entorno ni los aspectos sociales y culturales de las comunidades locales.

Banco Mundial. Riqueza y sostenibilidad: Dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú

1.1. Importancia de la minería en el Perú: su aporte a los recursos del

Estado

El proceso de globalización vivido a fines del siglo pasado ha permitido un crecimiento significativo de la actividad minera en todo el mundo. Ello se explica por el aumento de la demanda de minerales, el consecuente incremento en los precios de estos, así como el modelo de flexibilización y apertura de mercados que se implantó en muchos países, incluido el Perú (De

Echave y otros, 2009). Este país, considerado entre los más ricos del mundo en términos de reservas mineras³ y de la mano con una política y marco legal promotores de la inversión en minería, durante los últimos años ha logrado establecer importantes inversiones en proyectos y megaproyectos mineros, alcanzando así un crecimiento económico basado en gran medida en sus exportaciones mineras (Macroconsult, 2008). Para ello, desde 1990, se ha venido estableciendo un conjunto de medidas destinadas, de un lado, a facilitar las inversiones privadas y del otro, a mitigar los impactos negativos que estas inversiones generan especialmente en el nivel local (Mendoza, Franke y Cruzado, 2008). En efecto, en el país el sector privado ha ganado un importante espacio de poder a partir de la adopción de un modelo de desarrollo hegemónico basado en el mercado. Las empresas han dejado de ser meros actores privados de la dinámica productiva, para pasar a ser actores sociales que logran importantes niveles de influencia en las altas esferas del poder. Entre ellos, los representantes de la minería tienen reservado un espacio gravitante, siendo el país uno de los principales receptores de la inversión minera a nivel mundial (Carrillo, 2011). Es así que durante el año 2011 se registraron 39 448 concesiones mineras vigentes, establecidas sobre una superficie de 17 418 228 hectáreas, equivalentes al 13,6% del territorio nacional (Anuario Minero 2011, 2012).

La principal riqueza minera del país está centrada en los metales, siendo el Perú el segundo productor de cobre y plata a nivel mundial y el primero a

³ Puesto 9 a nivel mundial en atractivo geológico en el año 2011 según la última encuesta del prestigioso Instituto Fraser entre profesionales del sector a nivel global.

nivel latinoamericano en la producción de oro, zinc, plomo y estaño (Anuario Minero 2011, 2012).

Cuadro 1

2011: Posición del Perú en el ranking mundial de posición minera

Producto	Latinoamérica	Mundo
Zinc	1	3
Estaño	1	3
Plomo	1	4
Oro	1	6
Cobre	2	2
Plata	2	2
Molibdeno	2	4
Mercurio	2	4
Selenio	2	9
Cadmio	2	10
Roca fosfórica	2	13
Hierro	5	17

Fuente: Anuario Minero 2011

Como sugiere el cuadro anterior, la enorme riqueza minera del Perú ha traído como resultado que en este país se concentren catorce empresas integrantes del International Council on Mining and Metals, la instancia que congrega a las compañías mineras más grandes del mundo⁴. Esto hace que Perú concentre más empresas mineras grandes que cualquier otro país (Oxfam, 2009).

En la década 1995-2004 la actividad minera creció a un ritmo de 7,2%, más del doble del promedio alcanzado por la economía en su conjunto, que creció a razón de 3,5%, llegando a significar el 8,6% del PBI en el último año del período señalado y mostrando un marcado incremento de las exportaciones. Mientras que en 1996 estas llegaban a los 2615 millones de dólares, en el 2004 habían alcanzado los 6953 millones y significaba el 55% de

⁴ Angloamerican, Barrick, BHP Billiton, Freeport McMoRan, Gold Fields, Mitsubishi Materials, Newmont, Nippon Mining and Metals, Rio Tinto, Sumitomo Metal Mining, Teck, Vale y Xstrata.

las exportaciones totales del país (Macroconsult, 2008). Asimismo, como se aprecia en el cuadro siguiente, en el año 2008 la minería constituyó el 60% de las exportaciones totales del país, alcanzando un record histórico de US\$ 18 657 millones y un crecimiento del PBI Minero del 7,27% respecto al periodo anterior (Instituto de Ingenieros de Minas del Perú, 2010).

Cuadro 2

Exportaciones peruanas por sectores, en millones de dólares 2007 y 2008

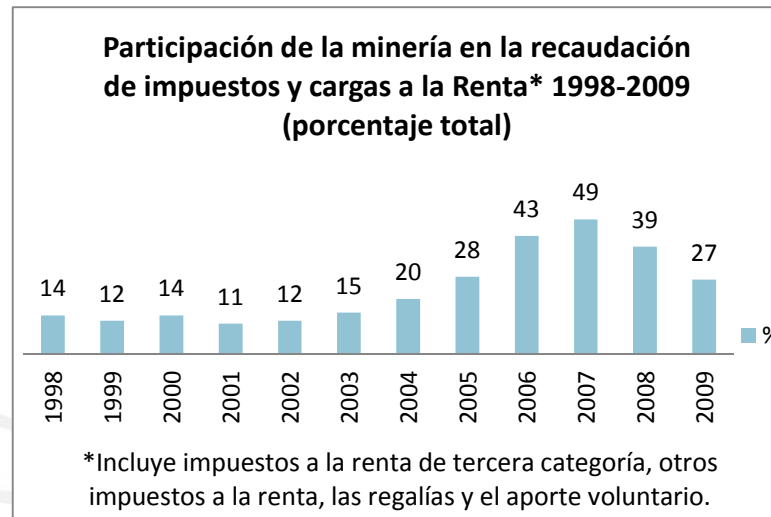
Sectores productivos		2007	2008	Variación %	Porcentaje Valor de Exportación 2008
Tradicional	Pesqueros	1 470	1 791	22,74	5,68
	Agrícolas	460	685	48,79	2,17
	Mineros	17 238	18 657	8,23	59,17
	Petróleo y derivados	2 306	2 663	15,47	8,45
	Sub-total	21 464	23 796	10,87	75,47
No tradicional	Agropecuarios	1 507	1 912	26,91	6,06
	Pesqueros	499	622	24,61	1,97
	Textiles	1 736	2 018	16,24	6,40
	Maderas y papeles y sus manufacturas	362	425	17,57	1,35
	Químicos	805	1 041	29,35	3,30
	Minerales no metálicos	165	176	6,50	0,56
	Sidero-metalúrgicos y joyería	906	908	0,18	2,88
	Metalmecánicos	217	324	49,34	1,03
	Otros	107	118	10,28	0,37
	Subtotal	6303	7 543	19,68	23,92
Otros	114	190	66,67	0,6	
Total de Exportaciones		27 767	31 339	11,28	100,00

Fuente: Instituto de Ingenieros de Minas del Perú

En términos de aporte a los ingresos del Estado por concepto de tributos, esta actividad tiene especial relevancia. Como se observa en el gráfico siguiente, entre los años 1998 y 2009 ha significado el 32,4% del total de recaudación por concepto de impuesto a la renta por tercera categoría. La participación de este tributo, sumado a los generados por regalías y el Aporte Voluntario, alcanzó su punto más alto en el 2007, llegando a representar el

49% del total de tributos a la renta recaudados por la Sunat (Instituto Peruano de Economía, 2011).

Gráfico 1



Fuente: SNMEP/ Instituto Peruano de Economía sobre datos de Sunat.

1.2. Implicancias de la inversión minera en términos de dinamización de la economía local y conflictividad social

Como es bien sabido, los resultados positivos y el aporte de la minería a los indicadores macroeconómicos no han eximido a esta actividad de un sino de conflictividad y crisis social. En efecto, es indudable que la expansión de la minería ha venido aunada a un incremento de demandas y conflictos sociales, que en la mayoría de casos no han podido ser prevenidos ni resueltos. En la base de las posiciones contrarias a la minería, subyace el hecho de que la

presencia de estas inversiones en pocas oportunidades ha logrado mejorar sustancialmente la calidad de vida de las comunidades locales, aunque también se han puesto en discusión los impactos ambientales generados así como su implicancia concreta para los pobladores de las zonas de influencia minera (Fundar, 2002). De otro lado, es indudable que a partir de la presencia minera, un conjunto de gobiernos regionales y locales –distritales y provinciales– han accedido a recursos económicos en volúmenes que no se hubieran podido imaginar hace unos años. Ello ha permitido realizar inversiones desde lo local, con resultados heterogéneos.

Puede decirse entonces que las implicancias de la presencia minera pueden ser entendidas desde distintas perspectivas. En cualquier caso, persiste el gran desafío de conciliar los intereses privados de las empresas mineras con la agenda social que se expresa en favorecer a las comunidades y la economía local. Como hemos podido observar en los últimos años, la incapacidad de lograr esta conciliación de intereses puede implicar la desactivación de las actividades extractivas en distintas zonas del país.

1.2.1. Conflicto social

Existen diversos estudios y propuestas que abordan la temática del relacionamiento entre minería y comunidades desde la dimensión del *conflicto social*, entendiendo que la presencia de empresas privadas que explotan el mineral en ámbitos geográficos específicos implica una inevitable colisión con

las necesidades, intereses, temores y expectativas de la población local. En efecto, en la gran mayoría de casos, sucede que las explotaciones mineras se ubican en zonas distantes y aisladas, coincidiendo así que se vinculan con poblaciones excluidas y en desventaja social y económica. En este escenario, hay por lo menos cuatro categorías de actores cuyos intereses (muchas veces excluyentes) entran en juego: las empresas mineras, que de una u otra forma generan un impacto socio ambiental; las comunidades locales, que se ven afectadas por dicho impacto; el Estado, cuyo rol va cambiando según las tendencias políticas y los niveles de gobierno a que se refiere; y finalmente otros actores “extralocales”, que influyen pese a no estar directamente incluidos (Carrillo, 2011). Así, entre estos actores se ponen en juego desencuentros respecto a por lo menos cuatro puntos de agenda: el medio ambiente, la percepción del desarrollo, la autonomía y los beneficios (De Echave y otros, 2009). De este modo, se plantea que detrás de los conflictos entre comunidades y empresas mineras no subyace solo el interés económico, sino que se suman elementos culturales e interculturales, generando en algunos casos posiciones no negociables (Gouley, 2005).

El tema del conflicto lleva a identificar distintas aproximaciones, que es importante analizar con el fin de comprender las dinámicas y motivaciones detrás de las tensiones mineras y finalmente establecer su naturaleza.

De un lado, De Echave y otros (2009) citan a estudiosos de las teorías del conflicto como Touraine, quien plantea el *paradigma de la identidad* o de los *nuevos movimientos sociales*, centrando el análisis en las dificultades que

enfrentan los pobladores aledaños a las mineras, al momento de interpretar cómo y en qué nivel se verá afectada su identidad, costumbres, prácticas sociales, relación con su entorno, etc., como resultado de la presencia empresarial. Esta posición subjetiva estaría en la base de los conflictos que enfrentan a estas poblaciones con las empresas mineras, pero también con el Estado. En efecto, frente a esta afectación de identidad percibida por los pobladores que buscan mantener su modus tradicional de vida, surge la visión de las empresas y del Estado que aceptan la existencia de tales afectaciones pero consideran que los beneficios de la actividad minera sobrepasan los costos percibidos por la población.

Arana (2002) cita a Debuyst, quien desde una perspectiva sociológica, propone que los actores involucrados responden a diferentes identidades y contextualidades espaciotemporales, a distintos procesos de relacionamiento social y de poder, así como a diferentes vías de acción en relación al poder que disponen. En este complejo escenario es que radicaría el origen, y se buscarían las soluciones a los conflictos medio ambientales entre las empresas y las comunidades. Pero también se producirían permanentes redefiniciones en las relaciones de poder entre actores.

En la misma línea, estaría la visión de quienes encuentran en los conflictos mineros, en primer lugar, posiciones difícilmente armonizables respecto al acceso y explotación de recursos naturales valiosos y escasos, como el mineral, la tierra, el agua, etc. Así, el temor al deterioro o privación de

tales recursos coloca a las comunidades en posición antagónica respecto al binomio empresa-Estado (Chacón, 2009).

Otra entrada de análisis de los teóricos es el del *paradigma de la movilización de recursos*, que parte del hecho que las protestas, como manifestación de conflictos, requieren detrás acciones organizativas, recursos, movilización, redes, etc., que difícilmente pueden ser alcanzados por la población si no se produce la participación activa de actores externos motivados por factores políticos, religiosos, ideológicos, etc., con las suficientes capacidades y recursos⁵. Estos analizarán los costos de generar tal movilización y los enfrentarán a los posibles beneficios en términos de logro de los objetivos o cumplimiento de la agenda que persiguen. Subyace entonces una aproximación de orden más político, que se basa en el enfoque de transformación de conflictos para articularse a agendas de orden local, regional o nacional (Chacón, 2009).

Chacón (2009) señala que la percepción de que estos paradigmas resultaban antagónicos se va dejando de lado, pues la realidad demuestra que en la mayoría de casos coexisten elementos de todos. En efecto, el autor plantea que los autores que analizan las teorías en torno a movimientos sociales proponen hoy que no puede mantenerse una visión parcial sino que habrá de tener en cuenta tanto variables de identidad, como los de tipo organizativo y el costo / beneficio de las movilizaciones.

⁵ Denominados *brokers* o empresarios políticos.

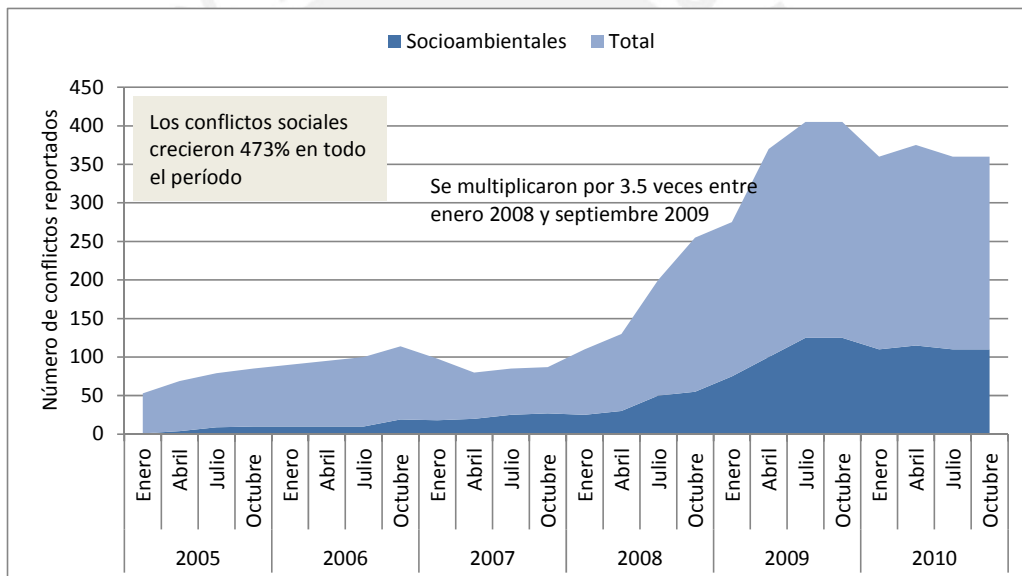
En busca de una aproximación más dinámica, autores como Rupesinghe, Galtung o Lederach, estudiados por De Echave y otros (2009), plantean que los conflictos no se resuelven, sino que se transforman, debido a que la situación conflictiva tiene su origen en estructuras mayores a la situación aparentemente desencadenante del conflicto. La problemática se desplaza pero no desaparece. El conflicto no desaparece ni puede ser controlado, solo se puede buscar la transformación hacia implicancias menos traumáticas. En este marco de análisis se ubica la conclusión de que *“De acuerdo con las más recientes teorías del conflicto, los conflictos mineros no pueden ser resueltos, sino tan solo transformados. En otros términos, los conflictos mineros se desprenden de múltiples incompatibilidades entre sistemas de producción y modos de uso de los recursos naturales”* (De Echave y otros, 2009). En esta misma línea, se plantea que los conflictos originados por la actividad minera son de carácter estructural, pues están relacionados con las relaciones de poder entre el Estado y las empresas por un lado, y con las comunidades locales por el otro, manifestándose así las asimetrías existentes frente al acceso y explotación a los recursos naturales de alto valor de mercado y escasos por naturaleza (Gouley, 2005; Chacón, 2009).

Más allá de los enfoques conceptuales, en términos de conflictividad efectivamente generada en el país a partir de las inversiones mineras, cabe señalar que la Defensoría del Pueblo registra y monitorea los conflictos

sociales desde el año 2004, permitiendo así analizar y caracterizar este fenómeno⁶.

El gráfico siguiente muestra que entre el 2005 y el 2010 los conflictos (incluyendo los socio ambientales) crecieron en 473% y que entre enero 2008 y septiembre de 2009 tales conflictos se multiplicaron en 3,5 veces (Muñoz Najar, Zhang).

Gráfico 2



Fuente: Muñoz Najar, Zhang CIES UP – Datos Defensoría del Pueblo

Como se aprecia en el cuadro siguiente, según la tipología establecida por la Defensoría del Pueblo, el 47% del total de conflictos son de orden socio ambiental, siendo el 65% de estos específicamente de origen minero.

⁶ La Presidencia del Consejo de Ministros cuenta con un área que se encarga de la gestión de conflictos sociales. Sin embargo la Defensoría del Pueblo brinda información más pertinente para los propósitos de este estudio, en la medida que sistematiza, da seguimiento y difunde la situación de los conflictos, bajo un concepto de observatorio.

Cuadro 3

Naturaleza de los conflictos monitoreados por la Defensoría del Pueblo

Tipología	%	%	Subcategoría
Socio ambiental	47	65	Mineros
		35	Otros
Asuntos de gobierno local	11		
Asuntos de gobierno nacional	9		
Laborales	9		
Comunales	8		
Demarcación territorial	6		
Electorales	4		
Asuntos de gobierno Regional	4		
Cultivo ilegal de Coca	2		
Otros	0		

Fuente: Muñoz Najar, Zhang CIES UP – Datos Defensoría del Pueblo

Los factores que explican este crecimiento de los conflictos mineros son múltiples, pero algunos elementos relevantes se relacionan con el incremento de los proyectos en actividad o exploración –entre 2004 y 2008 la producción de cobre se duplicó y la de oro incrementó en 30%; y las exportaciones mineras se multiplicaron 2,6 veces (Oxfam, 2009)– como también con la mayor visibilidad de los conflictos gracias a instrumentos como el observatorio de la Defensoría del Pueblo.

Este estrés de la sociedad en torno a la minería resulta aparentemente contradictorio con los resultados económicos que el país alcanza gracias a esta actividad. Como ha sido presentado en el acápite 1.1.: *Importancia de la minería en el Perú*, en términos macro económicos las cifras son claras. La pregunta sería: ¿por qué estos beneficios no se reflejan en drásticos cambios

en las condiciones de vida de la población que se ubica en las zonas mineras y por qué las relaciones entre empresas, Estado y población se mueven en medio de tensiones y conflictos como los ya señalados?

1.2.2. Desarrollo económico local

Desde una visión de mayor apertura hacia la actividad minera como alternativa para el crecimiento, que se puede denominar de *desarrollo minero sustentable*, se propone establecer condiciones para que las industrias extractivas amortigüen sus posibles impactos negativos y por el contrario se conviertan en factores de desarrollo. Ello supone definir y hacer efectivas políticas y prácticas orientadas a generar una mayor participación de los grupos de interés alrededor de la actividad minera, de modo que se establezcan condiciones para un desarrollo sostenible y la búsqueda de beneficios directos para las poblaciones cercanas a las áreas de influencia minera (Glave y Kuramoto, 2006).

El Banco Mundial impulsó el proceso denominado “Striking a Better Balance” que buscó la revisión de las industrias extractivas desde una perspectiva social (Glave y Kuramoto, 2006). Aquí se concluyó que existen hasta cuatro maneras de abordar la pobreza en el contexto de las industrias extractivas (Glave y Kuramoto, 2006). Estas son las siguientes:

1. Promoviendo el desarrollo “pro pobre”, maximizando los beneficios sociales y asumiendo los costos ambientales como parte de los costos de producción. Ello implica una selección consciente de procesos y tecnología.
2. Promoviendo la equidad y una “administración pública solvente” lo que implica favorecer el desarrollo de capacidades en el nivel gubernamental de aquellos países de concentración minera, con el fin de que efectivamente se identifiquen y generen beneficios sociales netos, transparencia y percepción de distribución justa como producto de la actividad minera.
3. Invirtiendo esfuerzos y recursos para el desarrollo comunitario de las zonas de influencia minera, impulsando intervenciones orientadas al desarrollo de capacidades de los actores locales, con énfasis en la identificación de medios de vida sostenibles.
4. Finalmente, las empresas extractivas deberán reconocer, respetar y promover los derechos humanos de los pueblos, comunidades y personas con las que se relacionan. Ello supone que proyectos extractivos no deberían iniciarse si no se ha establecido niveles de relacionamiento, información y aceptación de parte de los actores locales, y que tal situación debería ser monitoreada y evaluada de forma permanente.

El resultado previsto, considerando el enfoque de desarrollo sustentable, es que la interacción entre la empresa minera y las comunidades aledañas

debería proveer beneficios adicionales en términos de recursos físicos, financieros, humanos y de información, y no significar una disminución de estos recursos. Esto ofrece condiciones para que las comunidades logren su propio desarrollo (IIED – MMSD, 2008).

Yendo al plano nacional, encontramos que estudios realizados en torno a la articulación entre las empresas mineras y las economías locales dan cuenta de que es posible incrementar el valor de retorno que generan las empresas, básicamente a través de la compra de insumos, contratación de mano de obra y la misma dinamización que se genera frente al gasto en que incurren trabajadores de las empresas y de sus contratistas, lo que incrementa la demanda local. Un caso analizado el de Yanacocha, que en 1993 retornaba a la economía cajamarquina el 6% del producto bruto interno de la empresa, porcentaje que en el año 2004 había alcanzado el 26%. De este beneficio, 40% se debía a las compras locales como mecanismo de articulación. No obstante los esfuerzos, estos no han sido suficientes para revertir la imagen de la empresa ante la población y en particular ante aquella de las zonas más alejadas y que posiblemente no pueden ser integradas en políticas como las de compras locales (Glave y Kuramoto, 2006).

De otro lado, casi ninguna empresa minera puede imaginarse su presencia en las zonas donde va a operar, si no se plantea mecanismos de relacionamiento con las comunidades que pasan por diseñar y poner en marcha programas más o menos sofisticados de responsabilidad empresarial. Estos empiezan a aplicarse desde las primeras etapas de exploración y suelen

abordar los principales aspectos del desarrollo socio económico: salud, educación, infraestructura y desarrollo productivo / económico. Hoy en día, es difícil encontrar una empresa de mediana o gran escala, que no cuente en su estructura orgánica una gerencia de Desarrollo Sostenible o similar.

Desde una perspectiva microeconómica, Zegarra, Orihuela y Paredes (2006) buscaron establecer la relación entre la presencia de proyectos mineros y la situación de la población rural y urbana ubicada en las zonas de influencia. A partir del Censo Agropecuario 1994 y el Censo de Población 1993, así como la base de datos de distritos mineros 2003 del Ministerio de Energía y Minas se definieron distritos “mineros” y “no mineros” con el fin de comparar determinados indicadores de desarrollo económico y social. Si bien los autores advierten que los cruces de datos resultaron complicados y generaron una muestra reducida, concluyen también que los hallazgos ofrecen suficientes elementos para tomar en consideración los resultados. En general, se encuentra que la minería tendría un resultado positivo en términos de ingresos, gastos y reducción de pobreza, siendo que en el período de estudio el ingreso promedio habría aumentado en 34% y el gasto en 22%, haciendo que la presencia de familias pobres resulte menor a las zonas no mineras en 11,3%. De otro lado, se encontró también que se produjo un desplazamiento de las actividades agrarias de las familias, reduciéndose en 8,3% la proporción de ingreso por este concepto lo que evidencia la competencia por recursos agrarios entre minería y agricultura. Finalmente, el estudio encontró que los beneficios habían sido más marcados entre determinados grupos como

aquellos con mayores niveles de educación o activos no agrarios, incrementando la brecha y la desigualdad de ingresos. Estos resultados no necesariamente resultan de responsabilidad de las empresas, sino que los grupos más excluidos carecen del mismo acceso a bienes y servicios públicos así como los apoyos que harían posible capitalizar los recursos que provienen de la minería (Zegarra, Orihuela y Paredes, 2006).

Si bien el estudio señalado deja en evidencia que existen mejoras en las condiciones de la población como resultado de la actividad minera, estos resultados no son tan claros ni contundentes como los evidenciados en el ámbito tributario o de exportaciones. En este punto es importante retomar el hecho que parecieran existir fallas en el funcionamiento o en la organización del Estado pues no se logra transmitir a la población de manera evidente y efectiva los beneficios que pudieran darse por los mayores ingresos provenientes de la minería. Pero también es relevante recordar que la relación entre las empresas y la población no se circunscribe a factores de orden económico sino que se mueve en torno a una compleja dinámica donde coexisten elementos sobre medio ambiente, autonomía, percepción de desarrollo y beneficios (De Echave y otros, 2009).

En todo caso, en lo que a beneficios se refiere, no queda en duda que la actividad minera genera ingresos importantes para el Estado, expresado en presupuestos de orden nacional, regional y local. Menos claro de evidenciar o en todo caso más complejo de lograr, es que dichos beneficios alcancen de forma tangible a los pobladores más cercanos a los ámbitos de la actividad

minera, normalmente comunidades aisladas y de baja concentración poblacional.

El desafío es claro, y por ello, más allá de las dinámicas económicas y de conflictividad que se generan en las localidades por efecto de las inversiones mineras, a nivel gubernamental se dan procesos de permanente ajuste a los mecanismos diseñados para mejorar la articulación entre los recursos fiscales provenientes de dicha actividad y las demandas y necesidades de las poblaciones locales.

1.3. Los mecanismos de inversión social desarrollados por el Estado a partir de recursos generados por la minería

Con el crecimiento de la actividad minera en el Perú, y dado el complejo contexto ya descrito, se ha generado también la necesidad de establecer nuevas formas de relacionamiento entre el Estado, las empresas mineras y los actores locales, especialmente las comunidades. De forma particular, desde el Estado se ha buscado mejorar los canales y mecanismos de gestión de recursos provenientes de la actividad extractiva, orientados a inversión social, habiéndose desarrollado un conjunto de modelos que no siempre han sido sucesivos, sino que en ocasiones coexisten.

1.3.1. El canon minero

Este mecanismo regula la participación que tendrán los gobiernos locales y regionales respecto a los ingresos del Estado por concepto del impuesto a la renta proveniente de la industria extractiva minera metálica y no metálica. Queda claro entonces que no se trata de un impuesto distinto ni un mecanismo compensatorio, sino un mecanismo de redistribución. Se encuentra regulado por la Ley del Canon 27506 y se enmarca en el artículo 77 de la Constitución Política del Perú. La distribución fue establecida mediante Ley N° 28322, publicada en agosto de 2004. El Canon equivale a 50% de los fondos recaudados por concepto de impuesto a la renta de tercera categoría de las empresas mineras; ello supone que la recaudación se logra solo a partir del momento en que la empresa genera utilidades, tras haber recuperado su inversión inicial (es decir, se aplica sobre las utilidades generadas en el ejercicio correspondiente. Por ello, la recaudación del canon empieza luego de que la empresa ha recuperado su inversión inicial. (Glave, Kuramoto, 2006).

Los recursos por concepto de canon se distribuyen en la siguiente proporción (Boza, 2006):

- 10% para el municipio distrital donde se ubican las operaciones de la mina (se le puede llamar distrito productor).
- 25% para todos los municipios distritales de la provincia donde se ubican las operaciones de la mina, incluyendo al distrito productor. Los criterios

de distribución incluyen el tamaño de la población y sus necesidades básicas insatisfechas.

- 40% para todos los municipios distritales y provinciales del departamento donde se ubica la mina. Los criterios de distribución incluyen el tamaño de la población y sus necesidades básicas insatisfechas.
- 25% para el gobierno regional al cual pertenece el distrito productor. El 20% de este recurso se destina a las universidades nacionales de la jurisdicción y deben ser invertidos en investigación.

De acuerdo al Programa Canon (2009) los recursos deben ser invertidos en el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de inversión de impacto regional o local, y para investigación y desarrollo tecnológico por parte de las universidades. Los rubros específicos son:

- Financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura pública
- Financiamiento de proyectos de inversión productiva y desarrollo sostenible
- Financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión en servicios públicos
- Mantenimiento de infraestructura pública
- Elaboración de perfiles de proyectos de inversión pública
- Compra de terrenos y maquinaria pesada

1.3.2. Las regalías mineras

Según definición de la Sunat⁷ “La Regalía Minera es una contraprestación económica establecida por ley, mediante la cual los titulares de concesiones mineras están obligados a pagar mensualmente al Estado por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos”. Este gravamen está regulado por la Ley 28258 y modificado a través de la Ley 29788, promulgada en septiembre de 2011. Afecta el valor de las ventas de los minerales extraídos, aplicándose un porcentaje que oscila entre el 1% y el 3%, dependiendo del valor de las mismas.

1.3.3. El Derecho de Vigencia

Este consiste en el pago anual que realiza todo titular de cualquier concesión minera, sea de gran, mediana o pequeña minería o de minería artesanal, para el mantenimiento de su condición de titular sobre el área concesionada. Este pago se calcula de acuerdo al número de hectáreas adjudicadas a un proyecto minero y a la tasa que le corresponde según su régimen –general, pequeña minería o minería artesanal– (Instituto de Ingenieros de Minas del Perú, 2010).

Los modelos del canon y regalías mineras ha sido ampliamente estudiados, debido a un periodo prolongado de funcionamiento y el importante volumen de recursos que generan (Glave y Kuramoto, 2006), como también

⁷ <http://www2.sunat.gob.pe/pdt/pdtModulos/independientes/regaliaMinera/index.html>
Consultado: 12 de marzo de 2013.

debido a que, pese a sus limitaciones, ha pasado a constituirse en una de las principales fajas de transmisión de recursos entre el MEF, los gobiernos regionales y locales y la población; orientados al desarrollo económico y social de las regiones donde se realizan las actividades extractivas (Boza, 2006). Menos información se encuentra sobre el Derecho de Vigencia, tercer mecanismo que junto con el canon y las regalías son recaudadas directamente por el Estado.

1.3.4. El Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo

Entre los años 2007 y 2010 se puso en funcionamiento el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, llamado también Fondo Voluntario, por tratarse de un acuerdo logrado entre el gobierno y las empresas mineras que se formalizó a través del D.S. N° 071-2006-EM, emitido el 21 de diciembre de 2006. Se estableció así que las empresas otorgarían un aporte extraordinario y temporal destinado a la ejecución de obras, proyectos o programas en áreas temáticas priorizadas: nutrición y alimentación de menores y madres gestantes; educación primaria y programas de apoyo educativo y de capacitación técnica; salud; desarrollo y fortalecimiento de capacidades de gestión pública; promoción de cadenas productivas y/o de proyectos de desarrollo sostenible; infraestructura básica y obras de impacto local o regional con uso intensivo de mano de obra local⁸.

⁸ D.S. N° 071-2006-EM.

Este modelo no ha sido analizado ni sistematizado en profundidad, siendo el Grupo Propuesta Ciudadana quien a través de sus Reportes Cuatrimestrales de Vigilancia, realizó esfuerzos por dar seguimiento a los logros y dificultades de este mecanismo mientras estuvo vigente, tomando como insumo la data publicada periódicamente por el Ministerio de Energía y Minas.

De acuerdo a la normativa aprobada, los recursos del Fondo Voluntario debían invertirse dentro del ámbito de influencia de cada empresa y serían transferidos a una entidad sin fines de lucro encargada de ejecutar el gasto. Para junio de 2011, los fondos correspondientes a los años fiscales 2006 al 2010 sumaban en total S/. 2285,2 millones. El año 2011 fue el quinto y último año de los fondos voluntarios, tal como había sido establecido en su norma de creación. A agosto de 2011 solo se había podido ejecutar alrededor del 57% de los recursos disponibles. Ello significa que quedarían por ejecutarse cerca de S/. 1000 millones. Los recursos no pueden revertir a las empresas y deberán gastarse para los fines que se definieron en su oportunidad (Grupo Propuesta Ciudadana, Reporte 4, noviembre 2011).

1.3.5. Fideicomisos sociales y fondos sociales

Con el fin de complementar los instrumentos para distribución de la inversión social de origen minero, se desarrollaran otros modelos como el fideicomiso social, considerado en su momento como un caso interesante, orientado a agilizar el aprovechamiento de los ingresos percibidos por el

Estado a cuenta de las concesiones mineras y al mismo tiempo generar beneficios tangibles entre la población, extender el progreso económico y social y a la vez ganar la legitimación de la presencia de empresas extractivas en dichas zonas (Mendoza, Francke y Cruzado, 2008). Estos recursos, siendo públicos, gozaban de condiciones que supuestamente las alejarían de la burocracia para definir y ejecutar el gasto. Los recursos, depositados en un banco privado, solo podían ser utilizados en beneficio de las comunidades de la zona de influencia del proyecto minero bajo las reglas establecidas al momento que se depositaron los recursos (Mendoza, Francke y Cruzado, 2008). Sin embargo el sistema no logró operar según lo previsto, como veremos en el capítulo 2, razón por la cual se crearon los fondos sociales, figura de naturaleza privada que administra y ejecuta los recursos de origen público transferidos desde el Estado, sobre la cual se centra el presente estudio.

Menos son las investigaciones como las de Mendoza, Francke y Cruzado (2008) o Burneo y Chaparro (2008, 2010, 2011), realizadas respecto al diseño y puesta en operación de esta nueva figura de los fideicomisos sociales (posteriormente fondos sociales). Esta baja presencia de investigaciones se debe posiblemente a su menor tiempo de vigencia. Si bien fue creado en el año 2004, ha iniciado operaciones plenas entre el 2009 y el 2010. De acuerdo al primer informe de 2010 de la Oficina de Gestión Social del Minem, el avance en la ejecución de los recursos a ese momento era bastante bajo: el Fondo Social Alto Chicama alcanzaba un nivel de ejecución de 16,2%, mientras que los de

La Granja y Las Bambas superaban apenas el 2% y los demás no habían iniciado operaciones (Grupo Propuesta Ciudadana, Reporte 1, julio 2010: 34)⁹.

1.3.6. Modificaciones recientes

El nuevo gobierno liderado por el presidente Ollanta Humala ha realizado modificaciones al marco tributario que rige a las empresas mineras. Las principales normas a considerar son¹⁰:

- Ley N° 29789.- Ley que crea el Impuesto Especial a la Minería (IEM) y su Reglamento: Decreto Supremo N° 181-2011-EF
- Ley N° 29790.- Ley que Establece el Marco Legal del Gravamen Especial a la Minería (GEM) y su Reglamento: Decreto Supremo N° 173-2011-EF.
- Ley N° 29788.- Ley que Modifica la Ley 28258 – Ley de Regalía Minera (nueva regalía minera) Modificatoria del Reglamento: D.S. 180-2011-EF.

Las dos primeras normas generan nuevos aportes de las mineras, mientras que la última modifica el mecanismo de regalías ya existente. El Gravamen Especial a la Minería (GEM) se aplica a las empresas que cuentan

⁹ El Grupo Propuesta Ciudadana es una de las pocas instituciones que asumió la tarea de dar seguimiento y recoger información periódica sobre la implementación de los Fondos Sociales. A través de sus Reportes de Vigilancia Cuatrimestrales, nutridos a su vez por los informes que los Fondos Sociales remiten al Ministerio de Energía y Minas, se logra encontrar información sistematizada y comparativa, dándose cuenta de los avances en la gestión de los seis fondos que operan en el país a la fecha. No se trata, sin embargo, de un estudio sino que estos informes proveen de insumos para análisis más profundos, como los realizados por Mendoza, Francke y Cruzado (2008).

¹⁰ Perú 2011, Anuario Minero. Reporte Estadístico.

con contrato de estabilidad jurídica, en cambio, el Impuesto Especial a la Minería y las Regalías Mineras es aplicable a las empresas sin contrato de estabilidad jurídica.

En todo caso, es necesario concluir que más allá de las posiciones positivas o negativas frente a la minería, hasta la fecha esta actividad ha generado un recurso económico sumamente importante –más de 26 mil millones de soles, como se muestra en el cuadro siguiente– que se ha dirigido mayormente hacia los gobiernos subnacionales (canon, regalías, derecho de vigencia) como también hacia espacios comunales y de la sociedad civil a través del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo y los fondos sociales.

Cuadro 4

Montos totales de recursos originados en las actividades mineras, destinados a desarrollo territorial entre 2008 y 2012

Naturaleza de los recursos	Monto en nuevos soles
Canon, regalía y derecho de vigencia	23 633 460 462
Fondo minero de solidaridad con el pueblo	1 758 376 172
Fondos sociales (monto transferido hasta el 2010)	1 044 972 618
TOTAL	26 436 809 251

Fuente: MEF-Ingemmet, Minem
Elaboración propia

Así, cobra sentido monitorear el impacto alcanzado con tales inversiones. Este aspecto escapa de los alcances del presente estudio, pero es un tema que deberá ser abordado de manera integral.

Capítulo 2. LOS FONDOS SOCIALES

El fondo social es una buena idea, made in Perú. Permite que lleguen fondos a la población aún en época de exploración, sin tener que esperar hasta la explotación. Pero pese a ser un buen modelo, tiene vacíos y necesitaría perfeccionarse.

Sonia Balcazar
Gerente de Planeamiento de Desarrollo Regional, Minera Rio Tinto

2.1. Antecedentes

En términos generales, un fideicomiso es una figura jurídica que relaciona a un *fideicomitente* (persona natural o jurídica) que transfiere bienes, fondos y otros recursos de su patrimonio a otra entidad que actúa como *fiduciario*, con el fin de que este lo administre según los objetivos definidos y que el producto resultante lo otorgue a un destinatario final, denominado *fideicomisario* (Mendoza, Franke y Cruzado, 2008). En el Perú el fideicomiso se encuentra normado por la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

El sistema de *fondos sociales* que nos ocupa tiene su antecedente en la dación del DL 674 de 1991, que aprueba la Ley de Promoción de la Inversión

Privada en las Empresas del Estado. Aquí, así como en su posterior reglamento –DS 070-92-PCM– se establece que "los recursos que se obtengan como consecuencia del proceso a que se refiere esta ley, constituyen ingresos del Tesoro y deberán destinarse al desarrollo de programas orientados a la erradicación de la pobreza y a la pacificación del país". Posteriormente, mediante Ley 28401 se establece que los recursos a que hace mención la normatividad precedente serán destinados a proyectos de desarrollo sostenible en beneficio de la población ubicada en zonas de influencia del proyecto promovido por el Estado y que dichos programas se ejecutarían a través de un **fideicomiso o mecanismo similar**, actuando el Estado como fideicomitente. Finalmente, mediante RM 490-2004 EF se encargó a Proinversión que represente al Estado en los fideicomisos que se constituyan para la ejecución de programas de carácter social. Además de cumplir el rol de representación del Estado, a esta entidad le cupo la tarea de presidir el comité ejecutivo de los fideicomisos.

Tenemos entonces que los fideicomisos mineros se crearon tomando como patrimonio inicial una porción de los recursos que la empresa inversionista pagaba al Estado como parte de los acuerdos para otorgamiento del proyecto minero, siendo estos recursos independientes del patrimonio de la empresa y, vía el mecanismo del fideicomiso, independientes también del Estado. El objetivo era que estos recursos alcanzaran un carácter autónomo, para uso exclusivo de los fines establecidos en las normas que lo crean.

Mendoza, Franke y Cruzado (2008) consideran que la figura de fideicomiso fue elegida para el diseño de este mecanismo por traer consigo aparentes ventajas en su implementación, tales como:

- *Cumplimiento y calidad del gasto:* Los recursos se administran rigurosamente enmarcadas en las instrucciones del fideicomitente y el fiduciario responde por el cumplimiento de tal mandato.
- *Seguridad:* Los bienes están protegidos frente a contingencias como procesos judiciales o administrativos contra los actores involucrados en su gestión y administración.
- *Eficacia y transparencia:* La condición de fiduciario se otorga a entidades financieras solventes y con experiencia, que se encuentran cuidadosamente supervisadas y auditadas.
- *Estabilidad:* Los lineamientos de creación de un fideicomiso son de largo plazo y con ello se previenen cambios de orientación producto de coyunturas políticas o juegos de intereses.
- *Flexibilidad:* Este instrumento puede ser aplicado con distintos fines, volúmenes, plazos, pudiendo abarcar inversión en infraestructura, servicios, administración, entre otros.
- *Sencillez administrativa:* Un fideicomiso puede ser manejado con un pequeño equipo, puede contratar personal de ser necesario pero no requiere contar con directorio ni gerencia.

Sin embargo, la implementación de los fideicomisos sociales trajo consigo dificultades reflejadas en los bajos niveles de ejecución de los fondos,

de la mano con una escasa eficiencia en la puesta en funcionamiento de los diversos fideicomisos que debían operar. Como consecuencia, se generó malestar entre los actores locales involucrados (población, autoridades locales, empresa minera) cuyas expectativas respecto al fideicomiso fueron bastante elevadas.

A fines de 2007, los recursos asignados a los fideicomisos constituidos alcanzaron los 494 millones de dólares, distribuidos como sigue:

Cuadro 5
Fideicomisos sociales constituidos a diciembre de 2007

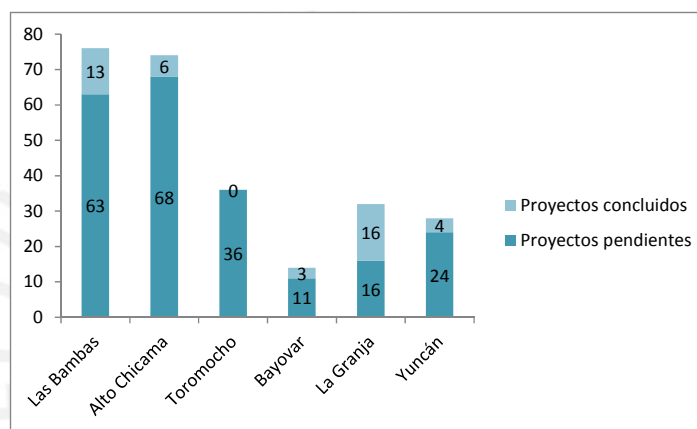
Proyecto	Origen	Lugar	Monto millones US\$
Antamina	Antamina	Ancash	111,5
Las Bambas	Agosto 2004, venta a Xstrata	Apurímac	62,0
Alto Chicama	Diciembre 2002, venta a Barrick	La Libertad	60,0
Bayovar	Abril 2005, venta a Rio Doce	Piura	26,0
Toromocho	Mayo 2003, transferencia de proyecto	Junín	21,0
La Granja	Diciembre 2005, venta de proyecto	Cajamarca	11,0
Michiquillay	Mayo 2007, venta a Angloamerican	Cajamarca	202,5
TOTAL			494,0

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana, Reporte 1, julio 2010

No obstante, hacia la misma fecha, la ejecución era muy limitada. El siguiente gráfico muestra el escaso avance en ejecución de los proyectos

aprobados en cada fideicomiso¹¹. Se observa que, a excepción de La Granja, todos los demás fideicomisos tenían un número mayoritario de proyectos pendientes, y muy pocos se habían concluido.

Gráfico 3
Avance en la ejecución de proyectos de los fideicomisos sociales
a octubre de 2007



Fuente: García García-Naranjo, Monge (2008)

Según la visión de los actores involucrados entrevistados por Mendoza, Franke y Cruzado (2008), las principales causas del limitado funcionamiento de los fideicomisos mineros se centraron en el rol que la norma otorgó a Proinversión y en las dificultades que dicha entidad tuvo para cumplirlo. En efecto, según funcionarios de Proinversión entrevistados, dada la conformación de los Comités Ejecutivos, a ellos les tocó absorber prácticamente todo el trabajo de implementación, asumiendo las dificultades que se generaron por la falta de experiencia previa y por los niveles irregulares de compromiso de los demás actores. Esta misma percepción fue confirmada en la entrevista que

¹¹ Michiquillay no se había constituido. Cabe señalar que el proyecto Yuncán aludido en el gráfico no corresponde al sector minería sino que es un proyecto hidroeléctrico.

realizamos con Wuido Chavez Falcón, hoy funcionario del ministerio de Energía y Minas, pero antes integrante de Proinversión. Desde su perspectiva, ellos, como funcionarios públicos, tenían como principal responsabilidad asegurar un manejo de los recursos que respetase los procedimientos públicos de inversión, dado que según su interpretación, los fondos del fideicomiso tenían naturaleza pública. Sin embargo, existen otros elementos a tomar en cuenta para comprender por qué no funcionó el mecanismo.

Cuadro 6
Causas de la baja ejecución de los fideicomisos mineros

Factores atribuibles a Proinversión	<ul style="list-style-type: none"> - Visión burocrática de Proinversión, reflejada en situaciones como la necesidad de que los proyectos ya aprobados por los consejos ejecutivos de los fideicomisos fueran revisados y evaluados nuevamente por la mencionada entidad, duplicando los procesos pese a que la norma establecía claramente las responsabilidades de los consejos. - Visión centralista, pues las oficinas y funcionarios de Proinversión operaban desde Lima y desde este espacio analizaban las iniciativas y proyectos. - Falta de expertos en temas sociales y en manejo de fondos sociales dentro de Proinversión. - Incentivo perverso de funcionarios del área de inversión minera, cuyas funciones terminarían en cuanto los fondos del fideicomiso estuvieran agotados.
Factores atribuibles a otras causas	<ul style="list-style-type: none"> - Confusión respecto al carácter público o privado de los fondos generó que las iniciativas fueran sometidas a los parámetros y requerimientos como el SNIP y procedimientos Consucode, yendo así en contra del principio por el que el sistema fue creado. - Falta de transparencia, corrupción en el manejo de los recursos y proyectos por parte de autoridades locales. - Falta de capacidades en el nivel local para sumir la dirección del fideicomiso. - Limitaciones para incorporar a la población en la gestión y control del fideicomiso de manera plena, dada la dispersión de los pobladores, su falta de conocimiento sobre el manejo de este tipo de iniciativas así como la enorme expectativa no siempre bien informada que se generó con la creación del mecanismo. - Dificultades para priorizar y ejecutar iniciativas relevantes y pertinentes a las necesidades locales.

Fuente: Mendoza, Franke y Cruzado (2008).
Elaboración propia

El análisis precedente evidencia que, en efecto, el rol de Proinversión ha sido un factor crítico. Esta entidad es reconocida por su alta capacidad para manejar los intereses del Estado respecto a las inversiones privadas y públicas pero carecía de experiencia en el manejo de temas sociales. Pero otros elementos fueron igualmente relevantes; quizás uno de los aspectos más críticos fue el de la interpretación que se dio respecto a la naturaleza de los fondos, que devino en la necesidad de que los proyectos pasaran por el filtro del Sistema Nacional de Inversión Pública -SNIP, en momentos en que dicho mecanismo era todavía más complejo de lo que es hoy. Igualmente cuestionable fue la alternativa que Proinversión planteó en su momento para eludir esta ruta: según lo señalado en la entrevista que realizamos al señor Wuido Chávez, funcionario de la Dirección de Asuntos Sociales del Minem y antes integrante de Proinversión, esta entidad optó por identificar proyectos que ya estuvieran aprobados por el SNIP, para procurar que los recursos del fideicomiso fueran canalizados hacia estos. Tal planteamiento se encontró con la resistencia de los actores locales, quienes percibían esta medida como una manipulación. Sin embargo, es importante destacar que hubo otros elementos que dificultaron el funcionamiento del fideicomiso y que como veremos más adelante, no fueron abordados en el momento de realizar las modificaciones al diseño de este instrumento.

En consideración a las limitaciones mencionadas, cuatro años más tarde, en el 2008, a través del DL 996 se estableció un nuevo régimen, que parte por definir que la administración de los recursos –ahora denominados fondos

sociales— ya no estaría a cargo de Proinversión sino de una personería jurídica sin fines de lucro constituida para dicho fin. Esta modificación se enmarcó en las medidas planteadas por el gobierno para facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú Estados Unidos.

Es así que hoy en día el mecanismo de fondos sociales opera a través de asociaciones civiles sin fines de lucro, receptoras de los recursos que le son transferidos por Proinversión. El monto específico se determina como parte de la negociación, acuerdo y contrato entre Proinversión y la empresa que obtiene la buena pro del proyecto de inversión.

Detrás de la figura de fondos sociales subyacen entonces dos decisiones de política importantes: de un lado, destinar parte de los recursos que provienen de los procesos de promoción de la inversión para fines de desarrollo social. Del otro, establecer una figura de derecho privado y fomentar la participación de agentes privados para hacerse cargo y administrar dichos recursos, con la finalidad de generar mayor agilidad en el gasto a favor de la población directamente vinculada a las zonas de influencia, librándolo de las rigideces y demoras que implicaría el manejo público.

2.2. Mecanismo de los fondos sociales como instrumento de una política pública

Como fue mencionado en el acápite precedente, durante la ejecución del fideicomiso social primó el criterio de que por tratarse de fondos públicos, la

ejecución del gasto debía someterse a los parámetros del sistema de inversión pública y de Consucode¹². Por el contrario, en el reglamento de los fondos sociales se señala taxativamente que estos tienen carácter privado y que se someten exclusivamente a la auditoría que para tal fin se realice¹³.

Mientras que algunos autores como Mendoza (2008) califican estos cambios como necesarios ante la falta de capacidad de Proinversión para dinamizar el funcionamiento de los fideicomisos, existen posiciones en el sentido que las modificaciones introducidas generan un debilitamiento del sistema de control de los recursos del Estado, tiñendo a los fondos sociales de una naturaleza privada que no les corresponde (De Echave y otros, 2009).

Según la entrevista sostenida con Sonia Balcazar, integrante del Fondo Social La Granja, el fondo social es un concepto innovador, que no tiene precedentes. “Una buena idea, aunque tiene vacíos”. Lo más valioso es que este mecanismo permite que lleguen recursos a las comunidades provenientes de la inversión minera cuando aún se está llevando a cabo la etapa de exploración y no se debe esperar a la explotación, como ocurre con el canon. En el diseño se planteó como un sistema que podía contribuir a la gobernabilidad, pues lleva a los principales grupos de interés (comunidad, empresa, gobierno local) a sentarse a definir las inversiones en un marco privado, pero enmarcado en las normas que la ley establece para los fondos sociales. Lo que se buscaba era lograr un adecuado balance entre libertad y control.

¹² Hoy Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado –OSCE.

¹³ Artículo 4, numeral 4.2 del Decreto Legislativo 996.

En todo caso, queda claro que con la dación del modelo de fondos sociales el Estado redujo sustancialmente su papel en el manejo de estos recursos. Creó un marco legal que le dio parámetros a su funcionamiento y dejó que fueran los actores locales quienes se hicieran cargo, reservándose el rol de monitoreo a través de mecanismos indirectos.

2.2.1. Diseño institucional

El nuevo modelo de fondo social tiene su principal variación en que la empresa minera, conjuntamente con los representantes de las comunidades y de los gobiernos locales que se han definido durante el proceso de negociación con Proinversión, deben constituir una persona jurídica sin fines de lucro cuyo objetivo será administrar y ejecutar los recursos del fondo, ciñéndose a lo dispuesto en las normas pertinentes. Así lo señala el DL 996 ya mencionado. Se trata entonces de una persona de derecho privado, que sin embargo debe ceñirse a regulaciones especiales debido a que va a asumir responsabilidades respecto a fondos de origen público, que son destinados además a fines sociales y de bien común.

Sobre los integrantes.-

Los fondos sociales se componen necesariamente por dos representantes designados por la Empresa y un máximo de dos representantes de los centros poblados y/o comunidades campesinas que durante el proceso de la inversión

privada se hayan identificado como zona de influencia. También integran el consejo directivo un representante de cada municipalidad distrital y provincial que durante el proceso de promoción de la inversión privada hayan sido identificadas en el proceso como zona de influencia¹⁴. A diciembre de 2011, la composición de los fondos sociales era como sigue:

Cuadro 7
Beneficiarios e integrantes de los fondos sociales

Fondo social	Beneficiarios del fondo	Integrantes del consejo directivo
Las Bambas	A nivel distrital: 19 distritos A nivel provincial: 2 provincias	2 alcaldes provinciales 2 alcaldes distritales 1 representantes de Xstrata
Alto Chicama	A nivel distrital: 5 distritos A nivel provincial: 3 provincias	3 alcaldes provinciales 3 alcaldes distritales 2 representantes de Barrick
La Granja	A nivel distrital: 1 distrito	1 alcalde distrital 2 representantes de Rio Tinto
Yuncán	A nivel distrital: 2 distritos A nivel de centro poblado o comunidad: 1 comunidad	2 alcaldes distritales 1 alcalde de centro poblado 2 representantes de Enersur
Michiquillay	A nivel de centro poblado o comunidad: 2 comunidades	2 representantes de las comunidades 2 representantes de Angloamerican
Toromocho	A nivel distrital: 1 distrito	1 alcalde distrital 1 representante de Chinalco 1 representante de la sociedad civil de Morococha

Fuente: Oficina General de Gestión Social Minem
 Elaboración propia

¹⁴ Artículo 14 del DL 996.

Como vemos en el cuadro anterior, el Fondo Social Michiquillay que aquí analizo es el único que no incluye a por lo menos un gobierno local en su consejo directivo. Nos hemos preguntado si tiene sentido que la norma considere esta posibilidad, y hemos encontrado argumentos a favor y en contra. En la entrevista con Sonia Balcázar, del FS La Granja, manifestó que la ausencia de los alcaldes es un error, pues ello tendería a generar un divorcio entre las inversiones hechas por el FS y los lineamientos de desarrollo local. Además, dada la existencia de importantes recursos para ser invertidos en la localidad, así como los procedimientos menos complejos para la aprobación del gasto con que cuentan los FS, se corre el riesgo de que estos terminen por sustituir a los gobiernos locales, dentro de su ámbito de influencia. Las municipalidades, como primer nivel de gobierno, deberían estar vinculadas a los FS siempre y considera lo contrario como una falla de estructura.

De otro lado, en la entrevista sostenida con Francisco Raunelli, integrante del consejo directivo de Michiquillay en representación de la empresa, consideró que efectivamente sería importante una presencia del Estado en el Fondo Social, que bien podría ser a través de la municipalidad. En el caso donde él participa, ambas comunidades beneficiarias corresponden a la municipalidad de La Encañada, pero esta instancia no tiene asiento en el consejo directivo. Como consecuencia, el Fondo actúa “como una burbuja” sin vínculo con los planes de desarrollo distritales ni provinciales. Sin embargo, el entrevistado señaló también sus temores de una posible participación edil: “el tema se podría politizar, los recursos podrían dirigirse a financiar proyectos

priorizados por las autoridades ediles, y la presencia de un tercero podría afectar la relación entre la empresa y las comunidades”.

En todo caso, la entrevista a la funcionaria de Proinversión nos dejó en claro que la definición de qué localidades resultarán beneficiarias y quiénes debían integrar el fondo social, es definido caso por caso, después de un cuidadoso análisis de las características y volumen del proyecto minero, el ámbito en que tendrán influencia. “Por eso no hay dos fondos sociales iguales”, manifestó la entrevistada.

Sobre los órganos de gobierno.-

El DS 082-2008-EF, que reglamenta del DL 996, establece los lineamientos para el diseño de los órganos de gobierno de las mencionadas personas jurídicas. Queda así definido que se deberá contar con:

- *Una asamblea general*, conformada por representantes de las personas naturales o jurídicas que constituyen el fondo social. Esta asamblea es responsable de aprobar los Estados Financieros, la Memoria Anual y nombrar a los miembros del consejo directivo.
- *Un consejo directivo*, integrado de la forma señalada en el acápite precedente. Este consejo directivo es, en términos prácticos, elemento clave que determina la marcha del fondo social. Sus principales atribuciones son:
 - Definir la organización interna, directivas internas, presupuesto anual, plan de inversiones del fondo.

- Priorizar los programas sociales a ser ejecutados con los recursos del fondo.
- Hacer seguimiento a los proyectos aprobados y a los gastos.
- Aprobar actos, contratos, convenios que se requieran para ejecutar los fondos.
- Disponer de auditorías y balances.
- Vigilar que el fondo funcione de acuerdo a su objeto social y las normas que lo rigen y que los recursos se destinen a los fines previstos.
- Aprobar bases, convocatorias y concursos para estudios y proyectos.
- Velar por la transparencia de la información.
- Nombrar al gerente general del fondo y darle las directivas e instrucciones necesarias.

Respecto al funcionamiento de este órgano, la norma establece que el consejo directivo cuenta con un presidente que cuenta con voto dirimente, quien es elegido por mayoría simple. Además se señala que cada integrante deberá contar con un alterno que lo represente en caso de necesidad. Finalmente, queda establecido que la participación de los integrantes es ad honorem.

- *Una gerencia*, que puede ser ejercida por una persona natural o jurídica. Esta instancia, junto con el consejo directivo, debe constituir pieza clave en el funcionamiento del fondo. Sus principales funciones son:

- Formular presupuestos, preparar reportes para el consejo directivo.
- Realizar el planeamiento y el manejo contable y financiero.
- Presentar ante el consejo directivo los estudios, perfiles y los expedientes técnicos de los proyectos que serán ejecutados en favor de los beneficiarios.
- Celebrar actos, contratos y convenios que le señalen los estatutos y que hayan sido delegados por el consejo directivo.
- Supervisar el manejo de los fondos, la ejecución de obras, realizar la liquidación de obras.
- Supervisar y coordinar los procesos de selección para adquisiciones y contratos.
- Llevar los libros de actas, libros, elaborar la Memoria Anual.

De acuerdo a varios entrevistados, un factor fundamental para el funcionamiento de los fondos sociales tiene que ver con la dinámica que se instala en el consejo directivo, y la calidad de la gerencia. En realidad son vistas como dos caras de la misma moneda, pues si bien el consejo ha sido concebido como directivo y no ejecutivo, y por lo tanto debe descansar en una gerencia eficaz y autosuficiente, ello no siempre ocurre y en esos casos le toca al consejo ajustar su rol por uno más activo. Pero en el sentido contrario, si un consejo directivo busca controlar de manera más directa el fondo social, tenderá a retener más atribuciones y eventualmente colocará a gerentes débiles. Esto se convierte en un problema serio, pues obviamente el consejo

directivo se reúne periódicamente, no tiene funciones a tiempo completo ni es remunerado. Entonces, el ritmo de funcionamiento del fondo social se verá seriamente afectado.

2.2.2. Rol del Estado: mecanismos de rendición de cuentas y transparencia

El rol del Estado varió sustancialmente respecto al que poseía cuando operaron los fideicomisos mineros. En primer término, el DL 996 no estableció funciones relacionadas con los fondos sociales para ninguna instancia pública, más allá de encargar a Proinversión la creación de estas entidades, migrando los fideicomisos ya existentes. En realidad, esta norma se centra en definir el carácter privado de los fondos sociales.

El reglamento del DL 996 también es bastante genérico respecto a las funciones del Estado. Los artículos 19 y 20, del capítulo sobre Transparencia y Rendición de Cuentas, tienen relación con el tema aunque no establecen de forma específica funciones del Estado, sino que más bien definen obligaciones de los fondos sociales al respecto. El artículo 19 señala que en general los proyectos de inversión se rigen por las normas de derecho privado, pero si las obras luego irrogarán gastos de operación o mantenimiento a las entidades públicas, tendrán que ceñirse a las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública. Por su lado, el artículo 20 señala que los fondos sociales tienen la obligación de reportar sus avances cuatrimestralmente al Ministerio de Energía

y Minas, con la información necesaria *para un adecuado seguimiento de la utilización de los fondos*. Aunque en ninguna parte se señala que el Ministerio tiene la función de monitoreo de los fondos, esta última frase sería la que genere la responsabilidad al ministerio para realizar tales tareas. No se definen mecanismos para que se realice un acompañamiento más integral.

De acuerdo a lo explicado durante la entrevista que realizamos a la funcionaria de Proinversión que acompañó la creación de los fideicomisos y posteriormente la reconversión a fondos sociales, y más allá de lo poco explícita que es la norma al respecto, en efecto el espíritu de este diseño consideró que la responsabilidad sobre el seguimiento de los fondos sociales saliera del ámbito de su institución y recayera en el sector correspondiente – Ministerio de Energía y Minas. Sin embargo, el proceso de conformación de estas entidades, hasta su constitución como personas jurídicas y la suscripción del convenio para la transferencia de recursos, continuaría siendo responsabilidad de Proinversión. No obstante esta división, Proinversión no ha dejado de estar presente y acudir al llamado de los fondos sociales que se acercan, ya que desde la época de los fideicomisos, se estableció una relación de confianza, y los funcionarios de esta entidad sienten que los fondos sociales son una creación muy cercana a ellos.

Por su parte, la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas, entidad que recibe los informes cuatrimestrales, ha hecho el esfuerzo de desarrollar un sistema de reporte en línea al que acceden los fondos sociales para emitir sus reportes. Allí se presenta información sobre los

proyectos en ejecución y el rubro, el grado de avance, los presupuestos anuales asignados y utilizados, entre otros aspectos. Con los insumos remitidos por cada fondo social, esta oficina emite informes de seguimiento dando cuenta del desempeño comparativo de los fondos vigentes, situación de las auditorías realizadas en el período y presentando conclusiones generales. Todo ello sugiere que se cuenta con mecanismos de rendición de cuentas y de control efectivo, sin embargo es importante señalar que el análisis se realiza sobre la base de los reportes que cada fondo elabora y remite al ministerio, pero este tiene poca capacidad efectiva de aplicar mecanismos de validación aleatoria de lo reportado. Al margen de ello, el funcionario de la Dirección de Asuntos Sociales del Minem entrevistado comentó que los informes cuatrimestrales eran bastante cuantitativos, pero que de su sola lectura resultaba difícil entender qué estaba ocurriendo realmente con cada fondo social. Allí no se da cuenta de los procesos, ni se abordan aspectos cualitativos fundamentales como por ejemplo el nivel de satisfacción de la población. Sería necesario realizar acciones adicionales como visitas a campo, pero el funcionario entrevistado señaló que no se contaba con presupuesto para realizar viajes de monitoreo. Si a ello le añadimos que la norma no establece mecanismos de sanción para el caso de los fondos que omitan cumplir con presentar informes, realizar auditorías y mantener las páginas web al día, quedará evidenciado que la capacidad del Estado para ejercer control sobre estos, tiene serias limitaciones.

Así, tenemos que al segundo cuatrimestre del ejercicio 2012¹⁵, únicamente los fondos sociales Alto Chicama y La Granja habían cumplido con presentar sus informes cuatrimestrales. De igual forma, solo estos dos contaban con páginas web actualizadas. Las Bambas y Michiquillay no tenían sus páginas web al día, mientras que Toromocho no contaba con una. Finalmente, en lo que a auditorías se refiere, el mismo informe señala que ninguno de los fondos había realizado las auditorías que les hubiera correspondido.

De otro lado, según la entrevista realizada a Bibiana Ramsay, quien coordinó el equipo de administración de Michiquillay por un año, las normas de creación de los fondos sociales no establecen cómo se realizará la supervisión de obras, ni la obligación de implementar sistemas de control interno. Por ello, cada fondo social ha operado de manera distinta. Mientras que La Granja tomó la decisión de contratar un sistema de control interno a iniciativa propia, otros fondos no han asumido este reto. Esto último fue confirmado por la señora Balcázar, quien consideró un logro de La Granja haber aprobado esta contratación. Con ello, por ejemplo, descubrieron que un anterior gerente había omitido realizar la transferencia de los proyectos concluidos hacia la municipalidad, como está establecido en la norma.

Entre las medidas de transparencia, el Reglamento dispone que cada fondo social cuente con una página web que publique información sobre la gestión de los recursos y sobre los proyectos aprobados y en marcha.

¹⁵ Minem, Informe de seguimiento No 8, Agosto 2012.

Adicionalmente, cada consejo directivo deberá asegurarse de que se usen medios locales de alcance masivo, para difundir información sobre el quehacer del fondo. Además, cada consejo directivo debe nombrar a un representante que brindará toda la información requerida por cualquier persona pública o privada que lo solicite, respecto a la gestión y administración del fondo. Finalmente están las auditorías, que son de periodicidad anual, aunque los consejos directivos pueden solicitar una revisión en cualquier momento.

2.2.3. Prioridades en la inversión de los recursos

Los recursos de los fondos sociales deben ser invertidos según la prioridad temática establecida por sus normas de creación. Allí se determinan dos categorías:

Cuadro 8
Prioridades para la inversión

Categoría	Rubros
PRIMERA: Desarrollo de capacidades humanas y provisión de servicios básicos que contribuyan a reducir los niveles de desnutrición en la población infantil, elevar los estándares de calidad de la educación y la salud, aumentar la provisión de servicios de saneamiento, entre otros	a) Implementación de obras de infraestructura básica en educación, salud, energía eléctrica, agua y saneamiento; b) Equipamiento, mantenimiento, reparación y rehabilitación de centros de salud y educativos; c) Proyectos de capacitación técnica y fortalecimiento de las capacidades de gestión en educación y salud; d) Proyectos que mejoren el acceso de las madres embarazadas y en período de lactancia y de niños menores de 6 años a los sistemas de salud y nutrición; e) Proyectos de capacitación y educación para madres en la preparación de alimentos, prácticas saludables en el cuidado de los niños, así como proyectos educativos

	enfocados en la alfabetización.
SEGUNDA: Proyectos para la generación de empleo productivo	a) Construcción, mantenimiento, reparación y rehabilitación de vías de acceso y caminos rurales; b) Generación de infraestructura básica agropecuaria; c) Obras de infraestructura básica en telecomunicaciones; d) Formación de conglomerados comerciales, desarrollo de cadenas productivas y asistencia técnica hacia productores agropecuarios; e) Promoción de la formación empresarial e información de mercados para pequeños empresarios locales; f) Proyectos de manejo de tecnologías para la recuperación y conservación y manejo de los recursos naturales para la producción.

Fuente: DS 082-2008-EF
Elaboración propia

La norma señala que el 60% de los recursos deben destinarse a proyectos vinculados a la primera prioridad, y el restante 40% a iniciativas que calzan con la segunda prioridad. Ello pone un límite al tipo de inversiones que pueden realizar los fondos sociales.

Pero en la norma también está claramente definido que los recursos deben ser invertidos en las zonas geográficas y a favor de los grupos poblacionales que integran el ámbito del fondo social, estando impedidos de ejecutar actividades fuera de tales parámetros:

- El 5% cubrirá proyectos en favor de la población perteneciente a la municipalidad o municipalidades provinciales donde se desarrolla la actividad relacionada al proceso de promoción de la inversión privada, siempre y cuando dicha municipalidad o municipalidades esté o estén comprendidas en la zona de influencia.

- El 10% irá a proyectos en favor de la población perteneciente a la municipalidad o municipalidades distritales donde se desarrolla la actividad relacionada al proceso de promoción de la inversión privada, siempre y cuando dicha municipalidad o municipalidades esté o estén comprendidas en la zona de influencia.
- El 85% del fondo para proyectos en favor de la población perteneciente a los centros poblados y/o comunidades campesinas donde se desarrolla la actividad relacionada al proceso de promoción de la inversión privada, siempre y cuando dichos centros poblados y/o comunidades campesinas estén comprendidos en el área donde se desarrolla la actividad relacionada al proceso de promoción de la inversión privada, dentro de la zona de influencia.

2.3. Implementación del modelo del fondo social a nivel nacional

Como hemos visto en el acápite 2.2, a diciembre de 2012 los fondos sociales vigentes eran 6, incluyendo Yuncán que corresponde a un proyecto hidroeléctrico. Estos son: Michiquillay, Alto Chicama, Las Bambas, Yuncán, La Granja y Toromocho.

Adicionalmente, en agosto de 2012 se suscribió el convenio para la puesta en marcha de un sétimo fondo social, denominado Magistral, con un

monto cercano a los 90 millones de dólares. Éste corresponde al proyecto a cargo de la empresa Milpo, con cobertura en las comunidades de Conchucos y Pampas, región Ancash. Los avances de este fondo todavía no figuran en los reportes del Ministerio de Energía y Minas razón por la cual no se presentan cifras sobre el mismo en los siguientes acápite.

Cuadro 9
Fondos sociales a diciembre 2011

Nombre del fondo social	Fecha de constitución ¹⁶	Empresa que aporta	Zona de influencia D: Distrito P: Provincia CC: Com. Campesina	Ubicación	Montos iniciales transferidos por Pro inversión US\$
Yuncán	19-12-2008 Of. Reg. de Pasco	Enersur	D: Paucartambo, Huachón y el centro poblado de Quiparacra	Pasco	8 793 654
Alto Chicama	13-1-2009 RR PP Trujillo.	Barrick	P: Santiago de Chuco, Sánchez Carrión y Otuzco D: Quiruvilca, Charat, Sabagoran	La Libertad	61 904 928
Las Bambas	15-1-2009 RR PP. Apurimac	Xstrata Tintaya	P: Grau y Cotabambas.	Apurimac	40 021 237
Michiquillay	27-1-2009 RR PP Cajamarca	Anglo American	CC: La Encañada y Michiquillay	Cajamarca	3 799 991
La Granja	02-3-2009 RR PP Chota, Cajamarca.	Río Tinto	D: Querocoto (provincia Chota).	Cajamarca	6 650 132
Toromocho	22-7-2009 Of. Reg. Tarma	Minera Chinalco Perú	D: de Morococha.	Junin	1 025 856

Fuente: Informe de Seguimiento 001 – abril 2010 – MEM

¹⁶ Estas fechas corresponden a la constitución de los Fondos Sociales, pero en casi todos los casos las entidades habían sido previamente formadas como Fideicomisos.

Como se aprecia en el cuadro y gráfico siguientes, el monto de transferencias para cada fondo evolucionó con rapidez, duplicándose el total transferido desde el momento de su implementación hasta diciembre de 2011. Alto Chicama y Michiquillay constituyen los casos de mayor importancia por el volumen de sus recursos.

Cuadro 10
Montos transferidos a cada fondo social en dólares americanos según reporte cuatrimestral presentado al MEM

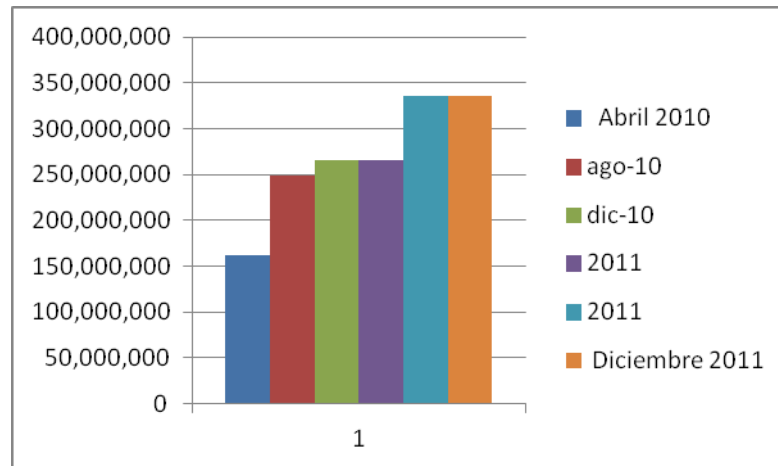
Fondos sociales	1º abril 2010	2º agosto 2010	3º diciembre 2010	4º abril 2011	5º agosto 2011	6º diciembre 2011
Alto Chicama	61 904 928	106 210 654	106 210 654	109 962 489	127 868 471	127 868 471
Michiquillay	43 799 991	84 099 991	84 099 991	75 317 397	124 399 991	124 399 991
Las Bambas	40 021 237	42 022 863	57 022 863	55 034 558	57 022 863	57 022 863
La Granja	6 650 132	6 650 132	8 400 132	14 171 558	14 600 132	14 600 132
Yucán	8 793 654	9 309 219	9 309 219	10 664 482	10 770 219	11 249 219
Toromocho	1 025 856	1 027 828	1 027 828	1 027 828	1 027 828	1 027 828
TOTALES	162 195 798	249 320 687	266 070 687	266 178 312	335 689 504	336 168 504

Fuente: Informes de seguimiento de la Oficina de Gestión Social MEM
Elaboración propia

Gráfico 4

Flujo de transferencias a los fondos sociales en dólares americanos hasta diciembre

2011



Fuente: Informes de seguimiento de la Oficina de Gestión Social MEM 1 al 6
Elaboración propia

A diferencia de la fluidez de las transferencias, el proceso de puesta en marcha e inicio de las actividades de los fondos sociales requirió mayor tiempo de maduración. Como se evidencia en el cuadro siguiente, algunos fondos lograron activar su funcionamiento con mayor velocidad, expresado en el nivel de recursos comprometidos y ejecutados. Tenemos así que Alto Chicama y Yucán ya reportaban actividades en el Informe de abril 2010, mientras que La Granja había iniciado tímidos avances y Las Bambas, Michiquillay y Toromocho empezaron a hacerlo después. Estos dos últimos fondos fueron los que se rezagaron más. Cabe señalar que el porcentaje de ejecución se compara con lo comprometido y no con lo disponible.

Cuadro 11

Evolución del porcentaje de recursos comprometidos y ejecutados por cada fondo social

Fondos Sociales	1er Informe Abril 2010		2do Informe Agosto 2010		3er Informe Diciembre 2010		4to Informe Abril 2011		5to Informe Agosto 2011		6to Informe Diciembre 2011	
	Comp	Ejec	Comp	Ejec	Comp	Ejec	Comp	Ejec	Comp	Ejec	Comp	Ejec
Alto Chicama	58,53	15,88	65,26	41,93	69,11	55,84	79,48	57,36	87,95	54,72	92,68	61,84
Las Bambas	0	0	49,83	34,79	51,82	47,14	51,63	54,97	51,56	63,18	52,16	70,19
La Granja	7,61	48,28	44,46	8,26	53,19	72,36	38,92	72,57	41,85	79,61	41,85	79,61
Yucán	54,82	47,80	99,93	54,51	100,06	63,34	88,42	68,28	96,60	66,22	93,62	72,76
Michiquillay	0	0	0	0	12,31	0	15,07	3,37	11,11	11,57	11,07	16,99
Toromocho	0	0	0	0	0	0	36,54	13,79	38,75	68,84	38,73	74,14
TOTALES	38.8	19	42	41	48.09	50	53	54	51.74	55	53.34	61

Fuente: Informes de la Oficina de Gestión Social MEM 1 al 6
Elaboración propia

Ubicándonos ahora en diciembre 2011, encontramos que a esa fecha el conjunto de los fondos sociales contaban con un disponible de casi 975 millones de soles, gracias a los intereses generados. El 53% estaba comprometido para financiamiento de proyectos pero solo el 61,27% de dichos recursos comprometidos se había logrado ejecutar. En esta ocasión el mejor desempeño lo alcanzó La Granja pero en este análisis todos los fondos muestran resultados similares a excepción de Michiquillay. Pese a que los montos se reportaban inicialmente en dólares, pronto todos los informes empezaron a dar cuenta de cifras en soles. Los detalles se presentan en el cuadro y gráfico siguientes.

Cuadro 12

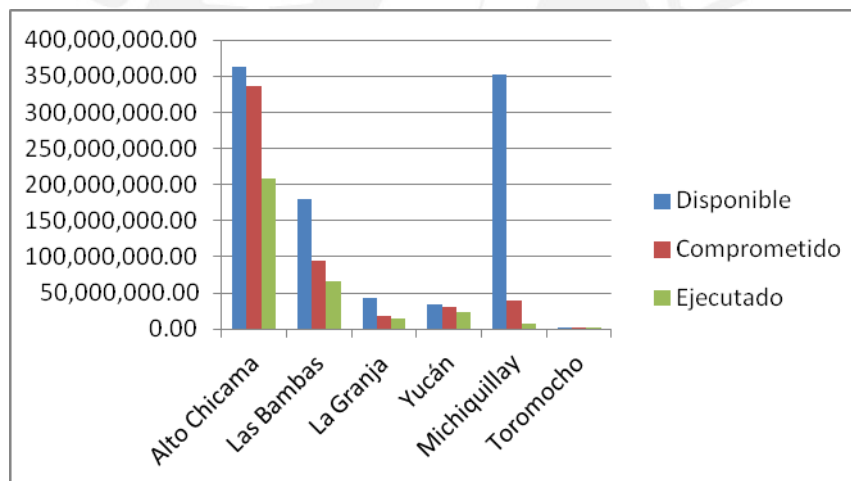
Recursos transferidos, disponibles, comprometidos y ejecutados en cada fondo social a diciembre de 2011 en nuevos soles

	Monto Transferido	Intereses	Disponible	Comprometido	Ejecutado	Comp / Disp	Ejec / Comp
Alto Chicama	357,025,606.72	6,570,491.25	363,596,097.97	336,981,223.08	208,384,529.79	92.68	61.84
Michiquillay	349,230,974.53	3,466,622.36	352,697,596.88	39,027,336.96	6,629,137.88	11.07	16.99
Las Bambas	175,009,895.18	4,703,599.05	179,713,494.22	93,742,523.16	65,793,473.00	52.16	70.19
La Granja	41,664,382.80	798,345.18	42,462,727.98	17,770,744.96	14,147,902.67	41.85	79.61
Yucán	33,320,277.00	59,045.26	33,379,322.26	31,250,987.98	22,737,585.91	93.62	72.76
Toromocho	2,919,031.52	5,860.66	2,924,892.18	1,132,886.97	839,900.03	38.73	74.14
TOTALES	959,170,167.75	15,603,963.76	974,774,131.49	519,905,703.11	318,532,529.28	53.34	61.27

Fuente: Informe de la Oficina de Gestión Social No 6, diciembre 2011

Gráfico 5

Recursos transferidos, disponibles, comprometidos y ejecutados en cada fondo social a diciembre de 2011



Fuente: Informe de la Oficina de Gestión Social No 6, diciembre 2011
Elaboración propia

Con el fin de entender mejor el dinamismo alcanzado por cada fondo social, es interesante conocer también el nivel de ejecución absoluto, comparado con el volumen de recursos disponibles. Como se muestra en los cuadros 13 y 14 que siguen, en términos agregados, el porcentaje de ejecución en diciembre 2011 alcanzaba el 33%, siendo Michiquillay con el 2% el más rezagado. Un año antes, a diciembre de 2010, la ejecución promedio había

llegado al 24%. En ese momento había dos fondos que no habían logrado iniciar, Michiquillay y Toromocho.

Cuadro 13
Ejecución de gasto sobre monto disponible en cada fondo social
en nuevos soles a diciembre 2011

	Disponible	Ejecutado	Ejec / Disp
Alto Chicama	363,596,097.97	208,384,529.79	57%
Michiquillay	352,697,596.88	6,629,137.88	2%
Las Bambas	179,713,494.22	65,793,473.00	37%
La Granja	42,462,727.98	14,147,902.67	33%
Yucán	33,379,322.26	22,737,585.91	68%
Toromocho	2,924,892.18	839,900.03	29%
TOTALES	974,774,131.49	318,532,529.28	33%

Fuente: Informe de la Oficina de Gestión Social No 6, diciembre 2011
Elaboración propia

Cuadro 14
Ejecución de gasto sobre monto disponible en cada fondo social
en nuevos soles a diciembre 2010

	Disponible	Ejecutado	Ejec / Disp
Alto Chicama	306,627,230.13	118,329,417.19	39%
Michiquillay	238,856,958.63	0	0%
Las Bambas	179,370,228.29	43,809,485.78	24%
La Granja	24,410,950.98	9,394,547.80	38%
Yucán	27,939,681.39	17,706,670.97	63%
Toromocho	2,921,397.18	0.00	0%
TOTALES	780,126,446.60	189,240,121.74	24%

Fuente: Informe de la Oficina de Gestión Social No 3, diciembre 2010
Elaboración propia

Es importante analizar también el tipo de proyectos que han sido priorizados por los distintos fondos sociales. En el cuadro siguiente vemos que a diciembre 2011 se habían registrado 319 iniciativas, distribuidas entre las prioridades 1 y 2 (según determina el reglamento de los fondos). Del total, 250

corresponden a la primera prioridad y 69 a la segunda. El rubro educación concentra el mayor número de proyectos, seguido del rubro agua y saneamiento, energía (electrificación) y salud. Como muestra el cuadro 16, en términos de inversión, la prioridad 1 ha concentrado el 67,3% del total de los fondos comprometidos, ubicándose así por encima del 60% mínimo establecido por la norma.

Cuadro 15
Tipo de proyectos priorizados por rubro y prioridad
a diciembre 2011

Prioridad 1	
Agua y saneamiento	59
Educación	102
Salud	41
Energía – Electrificación	48
TOTAL PRIORIDAD 1	250
Prioridad 2	
Construcción, mantenimiento, reparación y rehabilitación de vías de acceso y caminos rurales	33
Generación de infraestructura básica Agropecuaria	12
Obras de infraestructura básica en Telecomunicaciones	4
Formación de conglomerados comerciales, desarrollo de cadenas productivas y asistencia técnica hacia productores agropecuarios	10
Promoción de la formación empresarial e información de mercados para pequeños empresarios locales	1
Proyectos de manejo de tecnologías para la recuperación y conservación y manejo de los recursos naturales para la producción	9
TOTAL PRIORIDAD 2	69
TOTAL PRIORIDADES 1 Y 2	319

Fuente: Informe de la Oficina de Gestión Social No 6, diciembre 2011
Elaboración propia

Cuadro 16
Montos comprometidos por cada fondo social según prioridad
a diciembre 2011

	Prioridad 1	Prioridad 2	Total
Alto Chicama	226,124,774.00	110,856,448.00	336,981,222.00
Michiquillay	36,138,857.00	2,888,479.00	39,027,336.00
Las Bambas	62,232,513.00	31,510,010.00	93,742,523.00
La Granja	10,433,847.00	7,336,897.00	17,770,744.00
Yucán	13,936,487.00	17,314,500.00	31,250,987.00
Toromocho	1,132,887.00	0.00	1,132,887.00
TOTALES	349,999,365.00	169,906,334.00	519,905,699.00

Fuente: Informe de la Oficina de Gestión Social No 6, diciembre 2011
Elaboración propia

La información analizada nos muestra un mecanismo que ha funcionado de forma heterogénea, con un Estado que no ha logrado mayor presencia en términos de monitoreo o control del cumplimiento de la norma que creó los fondos sociales. Los fondos sociales han tenido un nivel de ejecución de presupuesto que en promedio ha alcanzado el 33%, lo que dice poco de la capacidad de gasto de entidades de carácter privado y ejecución local. Un aspecto a tener en cuenta, señalado por algunos entrevistados, tiene que ver con el hecho que el fondo social es por esencia de carácter finito. Una vez agotado el fondo, pierde sentido la vigencia de la persona jurídica que fue creada. Esto ha sido señalado como un factor que juega en contra de un funcionamiento más dinámico, en la medida que existen actores que tienen incentivos para alargar la vigencia de estos espacios. Pero también despierta dudas sobre el límite que la ley impone para que los costos administrativos no puedan superar el 10% del total de los recursos disponibles. Esto ha sido viable hasta el momento, pero en la medida que los recursos comiencen a escasear, será prácticamente imposible cumplir este parámetro.

Capítulo 3. EL FONDO SOCIAL MICHICUILLAY

El Fondo Social Michiquillay (FSM) es una asociación civil sin fines de lucro constituida el 27 de enero de 2009, con el objetivo de gestionar y administrar los recursos del Fondo Social Michiquillay. Sus fundadores son la Comunidad Campesina de Michiquillay, la Comunidad Campesina de La Encañada y la empresa Anglo American Michiquillay SA. Se constituye con el patrimonio formado por los recursos transferidos y comprometidos por el Estado, a través de Proinversión, así como otros aportes o legados que pudiera recibir en el futuro. En sus estatutos queda establecido que esta persona jurídica se rige por lo dispuesto en el Decreto Legislativo 996 y sus reglamentos¹⁷.

Cuando se firmó el convenio entre Anglo American y Proinversión, el marco vigente definía que se iba a constituir un fideicomiso. Precisamente en el momento que se estaba gestando, se dio paso a la figura de los fondos

¹⁷ Según estatutos del FSM, inscritos en los Registros Públicos de Cajamarca.

sociales, y por lo tanto este caso en particular sufrió un cambio bastante abrupto, sin preparación previa de los actores locales por parte de Proinversión, como les hubiera gustado hacer (entrevista a funcionaria de Proinversión encargada de temas sociales en ese momento).

3.1. Alcance e importancia del FSM

En abril de 2007 la empresa minera Anglo American obtuvo la concesión minera Michiquillay, luego de ganar la licitación pública internacional convocada por el Estado peruano con una oferta de 403 millones de dólares (Mendoza, Franke y Cruzado, 2008), cifra que superó ampliamente el precio base. Del monto pagado, de acuerdo a la normatividad vigente¹⁸, 201 millones corresponden a los recursos que ejecutará el Fondo Social.

Este fondo social guarda características que lo hacen especial y que pueden constituir elementos para obtener importantes lecciones. En efecto, es de lejos el que tiene el mayor volumen de presupuesto, pero al mismo tiempo es el que tiene la menor cobertura en términos de población beneficiaria. Al mismo tiempo, es el único fondo social que en su constitución no incluye a ningún gobierno local. Es posible que la suma de estos tres factores explique las dificultades que ha experimentado para su funcionamiento. En el siguiente cuadro presentamos en detalle lo antes planteado.

¹⁸ DL 996 y reglamento.

Cuadro 17

Fondos, beneficiarios, ejecución y participación municipal por fondo social

Fondo social	Beneficiarios	US\$ transferidos a diciembre 2011	Porcentaje ejecutado sobre lo transferido	Una o más municip integran el FS
Las Bambas	127 806	57 022 863	37	Sí
Alto Chicama	283 358	127 868 471	57	Sí
La Granja	9229	14 600 132	33	Sí
Yucán	25 626	11 249 219	68	Sí
Michiquillay*	3903	124 399 991	2	No
Toromocho	10 000	1 027 828	29	Sí

*El monto total que constituye el Fondo Social Michiquillay asciende a 201 millones de dólares. El número de pobladores difiere con lo señalado por los informes del FSM, que da cuenta de 4707 pobladores.

Fuente: Oficina de Gestión Social – Minem
 Elaboración propia

Burneo y Chaparro (2011) realizaron una comparación entre el volumen del Fondo Social Michiquillay –201 millones de dólares–, y otros recursos de fuentes distintas. Así, durante el año 2007 el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) transfirió al Gobierno Regional Cajamarca para el rubro de inversiones la suma de 7,5 millones de soles. En el año 2008, por concepto de canon minero se transfirieron 52 millones de soles. Estos recursos están dirigidos a atender a toda la región, mientras que, como ya se ha mencionado, los del FSM se concentran en los 3900 pobladores de ambas comunidades.

3.2. Organización del Fondo Social Michiquillay

La manera como se definió la estructura y los órganos del FSM, así como el tipo de dinámicas que se han generado al interior de la misma y entre esta y sus principales interlocutores, es fundamental para comprender su evolución y resultados.

Los estatutos¹⁹ que dieron vida a la asociación civil sin fines de lucro denominada Fondo Social Michiquillay contemplan que esta tendrá tres órganos: a) la asamblea general; b) el consejo directivo; y c) la gerencia.

La asamblea general, órgano máximo, representa a todos los asociados, se reúne a convocatoria del presidente del consejo directivo en sesiones ordinarias o extraordinarias y tiene como competencias aprobar los balances, estados financieros y la memoria anual, nombrar a los miembros del consejo directivo y aprobar o desaprobado su gestión, definir lineamientos de la asociación.

El consejo directivo, por su parte, es el órgano ejecutivo del FSM. Lo integran cuatro miembros, uno en representación de cada una de las comunidades y dos en representación de Anglo American, con una presidencia que rota anualmente entre las tres instancias. Las atribuciones del consejo directivo son amplias: acordar la convocatoria para la asamblea general,

¹⁹ Escritura pública de fecha 27 de enero de 2009.

representar a la asociación ante terceros, aprobar y dar seguimiento a los proyectos que serán financiados, celebrar convenios, organizar su propio plan estratégico, presupuesto, dictar reglamentaciones a su propio funcionamiento, aprobar procedimientos e instrucciones para la gerencia y la administración, nombrar y despedir al personal, firmar y cobrar cheques y disponer sobre las cuentas bancarias, girar títulos valores. Para las funciones más operativas, como las bancarias, el consejo elige a dos integrantes que se harán cargo.

La gerencia, finalmente, puede ser ejercida por una persona natural o jurídica. Sus principales atribuciones son formular y proponer el presupuesto de inversiones, el planeamiento y el manejo contable, elaborar los estudios y expedientes técnicos de los proyectos, efectuar la liquidación de obras, celebrar actos y contratos por delegación del consejo directivo, supervisar los procesos de selección y el manejo de los fondos, llevar los libros contables, y elaborar la memoria anual.

En términos operativos, el FSM ha ido conformando un área técnica y otra administrativa, buscando dar respuesta a las necesidades que surgían.

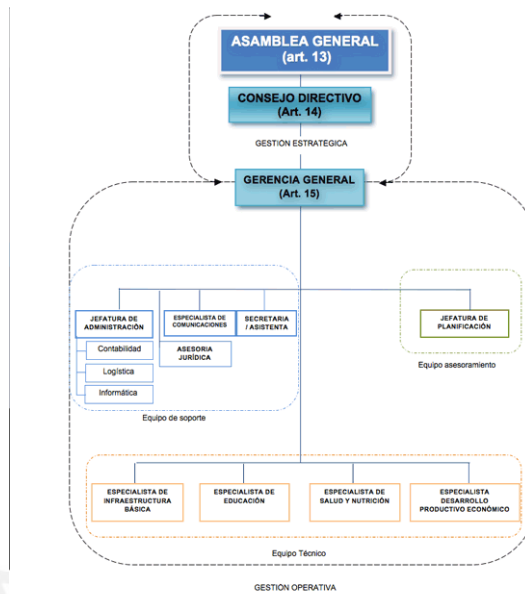
Área administrativa: Si bien el consejo directivo tomó la decisión de que la gerencia se mantuviera a cargo de una persona natural, acordaron en cambio contratar a una entidad para que asumiera las tareas administrativas centradas en contabilidad, logística, asesoría jurídica, informática y comunicaciones. Así, a inicios de 2011 el FSM firmó contrato con la fundación Swisscontact, quien tuvo a su cargo estas tareas hasta marzo de 2012. A término del contrato mencionado, el FSM optó por contratar directamente a todo el personal

encargado de las tareas administrativas. En cumplimiento de los compromisos asumidos con las comunidades, el personal administrativo debía ser miembro de alguna de las dos comunidades beneficiarias del FSM.

Área Técnica: Este equipo humano siempre estuvo contratado directamente por el FSM y suponía contar con especialistas temáticos: infraestructura básica, educación, salud y nutrición y desarrollo productivo. Asimismo, la estructura organizativa aprobada en septiembre 2010 consideraba también a un jefe de planificación, el cual no fue contratado sino hasta mediados de 2012, según lo señalado por una actual funcionaria del FSM durante la entrevista que nos concedió. Si bien inicialmente todo el personal técnico debía pertenecer también a las comunidades beneficiarias, esto ha ido flexibilizándose y desde mediados de 2012 se ha contratado a técnicos cajamarquinos pero no integrantes de las comunidades.

Gráfico 6

Organigrama del FSM aprobado por el consejo directivo en octubre de 2010



Fuente: www.fsmichiquillay.com consultado el 13 de mayo de 2013

El diseño organizativo, si bien parece bastante coherente y similar a otras entidades de perfil parecido, tiene la particularidad del marcado carácter ejecutivo que se le ha conferido al consejo directivo, una instancia formada por personas que tienen otras ocupaciones y le dedican un tiempo parcial al FSM, lo que constituye de por sí una dificultad por varias razones. Este aspecto será analizado más adelante, como uno de los factores limitantes para el mejor funcionamiento del FSM.

En todo caso, nuestra investigación de campo nos ha confirmado que las elecciones de representantes ante el consejo directivo del Fondo Social no han estado exentas de dificultades. Según nos explicó el exgerente del FS durante la entrevista, en las últimas elecciones para definir a los representantes de las comunidades ante el FSM, en la comunidad de Michiquillay, se presentaron 5 listas. Al final todas se juntaron con el fin de ganarle al Jesús Díaz, representante que iba por la reelección. Sin embargo, no lograron su cometido

por pocos votos. Ganó la primera vez mediante elección a mano alzada, pero la asamblea pidió una nueva elección pues acusaron al presidente del cuerpo electoral de haber actuado a favor del ganador. Se llevó a cabo un segundo proceso, esta vez con votación secreta. Acudieron 1200 electores y Díaz ganó por 100 votos. Según analizó el entrevistado, estos resultados apretados determinaron una baja representatividad y un liderazgo frágil de este representante, que debe armonizar con distintos grupos para mantener un equilibrio de poder. Además, todo el proceso tomó más de dos meses, periodo en que el Fondo simplemente no podía funcionar.

3.3. Principales actores en el FSM

El análisis sobre la situación actual de las comunidades y el rol que juegan en la articulación entre población y empresas mineras es fundamental, constituyéndose en un importante actor. Sobre este se ejerce una fuerte presión, se espera mucho de ellos y se dan por sentados niveles de representación, capacidad de negociación y de implementación que no han sido suficientemente validados.

En términos generales, y dada la pobreza y escasez de oportunidades que imperan en las zonas rurales donde se instalan las empresas extractivas, la relación entre los pobladores y estas empresas transcurre en permanente ambivalencia: suele encontrarse una opinión negativa respecto a las mineras, pero las comunidades locales perciben que hay una oportunidad para obtener beneficios e ingresos económicos gracias a sus relaciones con ellas. En este

contexto, la falta de capacidad de negociación y de gestión de los actores locales puede poner a las comunidades en una situación de riesgo y desventaja (Banco Mundial, 2005). En este mismo sentido, el informe global “Abriendo Brecha” (IIED, 2002) impulsado por el Banco Mundial promueve “la participación informada de las comunidades locales, buscando que sean capaces de participar activamente en la formulación, ejecución y seguimiento de iniciativas de desarrollo local sostenible” (Glave y Kuramoto, 2006).

Pese a que existen diversas posiciones respecto al alcance y funciones efectivas de las comunidades, pareciera haber más consenso alrededor del concepto de crisis permanente de estas. De un lado, la tradicional función de regulación de las tierras comunales perdiendo sentido ante la creciente expansión de terrenos familiares; del otro, actores como las juntas de regantes con su propia dinámica y organización, alejándose crecientemente de la comunidad en estricto (Diez, 2001). El autor reporta cómo a través de las etnografías aplicadas en los noventa, se comprobó la falta de autoridad de los directivos, e inclusive la dificultad para convocar a candidatos cuando se trataba de elecciones comunales.

Este análisis de la situación de crisis de las comunidades y sus dirigencias es fundamental, pues si bien la participación de las organizaciones sociales y en particular de las comunidades indígenas como actores directos de las políticas sociales es un atributo valorado al momento de diseñar las intervenciones, estudios realizados llaman la atención sobre la importancia de distinguir los contextos en que dichas políticas serán puestas en operación,

pues en casos de comunidades débiles en sus estructuras, los mecanismos podrían no funcionar e inclusive resultar contraproducentes (Tanaka, 2001; Diez, 2007).

En el caso específico de Anglo American y las comunidades vinculadas a su proyecto Michiquillay, Burneo y Chaparro (2010 y 2011) han analizado de qué forma se han producido variaciones en las relaciones internas y las estructuras de la comunidad, frente a la necesidad de actuar como interlocutores, y eventualmente mediadores ante la minera en el proceso de negociación para el acceso a las tierras de propiedad comunal e individual. Se identificaron intereses grupales y sectoriales dentro de la misma comunidad, que lejos de ser un bloque sólido para negociar frente a la empresa, está conformada por un conjunto de intereses poco articulados. Con la presencia de Anglo American, se generaron nuevas dinámicas que cambiaron las formas de tenencia de la tierra y de acceso de los comuneros y comuneras a los recursos por negociación de sus tierras. Como resultado de todo ese proceso, hoy la pertenencia a las comunidades cobra un sentido distinto, percibiéndolo como un medio para ser parte de un sistema de negociación e incentivos sumamente atractivo. Esto ha generado cambios tan importantes como el haberse quintuplicado el número de inscritos entre el 2002 y el 2009 en Michiquillay, haber aumentado las listas electorales y la creación de nuevos espacios de poder. Mientras que en 2002 había 555 comuneros en el padrón de Michiquillay, en el 2010 ya había 2.708 inscritos.

En el caso de La Encañada, el exrepresentante de esta comunidad ante el consejo directivo del Fondo Social, quien ha sido dirigente desde los 17 años, recuerda que en el 2004 había 254 comuneros registrados. Por esos años llegó la empresa Lumina y en el 2006 pasaron a ser 1033. Pero en el 2012, eran más de 1500. Este entrevistado considera como “explosivo” el crecimiento producido en ambas comunidades.

“Han aparecido comuneros que nadie conoce. Cuando empezó a llegar la minería, antes que la mayoría se diera cuenta, algunos desconocidos compraron un pequeño terreno y empezaron a cumplir los requisitos: vivir allí por dos años y asistir a las asambleas. Con eso nadie podía negarles el derecho de entrar al padrón. Otros son hijos o nietos que están volviendo desde Lima u otras partes al ver la oportunidad. También está el caso de los “entenados” que se convierten en comuneros”.

Exrepresentante de esta comunidad ante el consejo directivo

Además del tema específico de las negociaciones por las tierras, han ido surgiendo nuevas formas de vinculación entre las mineras y las comunidades aledañas. Las empresas se asientan en la zona, sus trabajadores se convierten en actores visibles cotidianamente y algunos comuneros también empiezan a incorporarse laboralmente a la empresa. Las mineras también despliegan una serie de acciones orientadas a promover el desarrollo local, buscando así mejorar sus relaciones comunitarias; con lo cual los pobladores se convierten en “beneficiarios” de intervenciones vinculadas a los temas de salud, educación, infraestructura, desarrollo productivo, etc., constituyéndose en algunos casos en sustituto del Estado. Por otro lado, y de relevancia más directa con el tema de esta investigación, el destino y manejo de los recursos provenientes de la minería, sea a través del canon como de otros mecanismos entre ellos los fondos sociales, constituye otro canal de relación que genera acercamientos como también tensiones y factores de cambio en las relaciones

de poder. De manera específica, las expectativas de las comunidades sobre la participación que les compete en el tema y la falta de conocimiento sobre cuestiones básicas referidas al fideicomiso o fondo social, resulta un elemento crítico en casi todos los casos que se han estudiado (Mendoza, Franke y Cruzado, 2008).

Si bien Carrillo (2011) plantea la presencia de cuatro categorías de actores en entornos mineros –las empresas, las comunidades, el Estado y otros actores de alcance indirecto como sociedad civil–, dada la naturaleza de los fondos sociales consideramos relevante concentrar nuestro análisis en los dos primeros.

3.3.1. Las comunidades de La Encañada y Michiquillay

La comunidad campesina de Michiquillay está conformada por 3529 personas, según el censo local realizado en el 2010²⁰. Posee un territorio de 5509 hectáreas y se encuentra organizada en 8 sectores²¹, cada uno con una junta de administración local. Estos sectores son Michiquillay, Quinuamayo Bajo, Quinuamayo Alto, Quinuayoc, El Punre, Chimchín, Progreso-La Toma y Usnio. Aunque la comunidad pertenece al distrito de La Encañada, provincia de Cajamarca, una parte alcanza los distritos de Sorochuco y Sucre, de la provincia de Celendín.

²⁰ www.fsmichiquillay.org (Consultado el 10/05/13)

²¹ Esta división se produjo recién en el 2005, para que cada sector pudiera gestionar los recursos provenientes de las actividades mineras en la zona (Burneo y Chaparro, 2010).

Por su lado, la comunidad de La Encañada, ubicada en el distrito de La Encañada, comprendía 1178 personas, según el censo realizado en abril de 2010. Al igual que Michiquillay, está ubicada casi en su totalidad dentro del distrito de La Encañada aunque alcanza también parte de Celendín. Los caseríos que integran esta comunidad son Rodacocha, Chancas, Pedregal, Sogorón Alto y el anexo Río Grande.

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social²² considera a la región Cajamarca como una de las zonas de **muy alta** vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria²³, y al distrito de la Encañada en particular, lo ubica en la misma categoría, a diferencia de otros distritos de la provincia cajamarquina, que son considerados de vulnerabilidad alta, baja o muy baja.

En este marco, sorprende observar que a nivel de comunidades y caseríos, la situación de las zonas de influencia del FSM se encuentra en una situación bastante crítica en lo que se refiere al referido indicador de vulnerabilidad a la desnutrición.

Cuadro 18

Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria²⁴ en los caseríos de Michiquillay y La Encañada

²² <http://www.midis.gob.pe/mapas>. Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria (Consultado el 18/05/2013).

²³ Para esta categorización, el MIDIS construyó un set de indicadores referidos a: i) ingresos promedio anuales per cápita; ii) grado de urbanización de la población; iii) población en situación de no pobreza; iv) población con acceso a agua por red pública interna y externa; y v) producto bruto interno de alimentos de los sectores agrícola, pecuario y pesquero.

²⁴ Se refiere al índice de inseguridad alimentaria del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, definido por tres criterios: a) Disponibilidad de alimentos frente a los requerimientos de la población; b) Acceso a alimentación adecuada y sostenible; y c) Consumo, alimentos que ingieren las personas.

Caserío o poblado	Vulnerabilidad a la desnutrición				
	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy Alta
Comunidad Campesina de Michiquillay					
Michiquillay				X	
Quinuamayo Bajo					X
Quinuamayo Alto				X	
Quinuayoc					X
Progreso la Toma				X	
Usnio				X	
Punre			X		
Chimchin					X
Comunidad de La Encañada					
La Encañada	X				
Rodacocho				X	
Chancas				X	
Pedregal					X
Sogorón Alto				X	

Fuente: Observatorio Distrital de Programas MIDIS
 Elaboración propia

En contraste con lo aquí señalado, ha sido interesante constatar el nivel educativo de varios de los dirigentes e integrantes comunales entrevistados, así como la capacidad económica que evidencian. Uno de los dirigentes es ingeniero zootecnista, el otro es ingeniero civil, con estudios de derecho. Asimismo, varias de las personas de las comunidades que trabajan en el área administrativa del FSM, cuentan con estudios superiores y es conocido que sus familias cuentan con solidez económica, producto de años de trabajo en ganadería pero también por la negociación de tierras con Anglo American.

3.3.2. La Empresa Angloamerican

Anglo American es una de las compañías mineras más grandes del mundo, con actividades centradas en metales del grupo de platino, diamantes, cobre, níquel, hierro, entre otros. Con base en Londres, cuenta con alrededor de 100 mil trabajadores permanentes alrededor del mundo. En el año 2011 obtuvo una rentabilidad operativa de 1,1 billones de dólares, y alcanzó utilidades por 600 millones de dólares²⁵.

En Perú, Anglo American tiene dos proyectos: Quellaveco y Michiquillay. El proyecto Quellaveco, que supondrá una inversión de 3000 millones de dólares, está ubicado en el valle del Río Asana, en el distrito de Moquegua²⁶. De otro lado, en el 2007 Anglo American adquirió el proyecto de cobre Michiquillay, en el norte del Perú, uno de los más grandes depósitos de cobre no explotados en el mundo, pagando al Estado peruano 403 millones de dólares. La empresa esperaba entrar en funcionamiento hacia el 2018, produciendo unas 300 000 toneladas anuales de cobre, además de subproductos como oro, molibdeno y plata. En junio de 2008, se logró el acuerdo con las comunidades del área de influencia, Michiquillay y La Encañada, lo que permitió a la empresa iniciar el proceso de exploración. Sin embargo, a lo largo de los siguientes años el proyecto sufrió varios retrasos por el rechazo de los pobladores de las comunidades, que demandaban mayor inversión social, llegando a paralizarse las actividades. En octubre de 2010

²⁵ www.angloamerican.com Consultada el 12 de febrero de 2013

²⁶ Si bien se tenía previsto el inicio de la etapa de construcción para inicios del año 2013, la empresa optó por retrasar las actividades, pues la demora de 18 meses generada por un largo proceso de diálogo con las comunidades los obliga a reevaluar los costos del proyecto. Diario El Comercio, Sección Economía, lunes 8 de abril de 2013

Anglo American anunciaba que tras lograr acuerdos con las comunidades, retomaba su plan de trabajo²⁷.

3.3.3. Relaciones entre los actores

Para comprender el contexto en que ha operado el FSM, es importante tener como antecedente la forma en que se establecieron las relaciones entre la empresa Anglo American y ambas comunidades. Burneo y Chaparro (2010 y 2011), han dado cuenta del proceso que tuvo lugar para la firma del Acuerdo Social, el mismo que daría lugar al inicio de actividades de exploración de la empresa. En primer lugar, en los años noventa cuando empiezan a aparecer las primeras señales de inversión minera, de la mano de Proinversión, la posición de un importante grupo de comuneros de Michiquillay era de clara oposición a esta actividad. Ello cambió tras el cambio de directiva ocurrida en el 2002 y con la influencia de una consultora contratada por Proinversión para la negociación con la comunidad.

De acuerdo al contrato firmado entre la empresa Anglo American y Proinversión en el 2007, esta tenía un año para confirmar el inicio de sus actividades, lo que no podía hacer sin contar con la aprobación de las comunidades. Lo cierto es que el proceso que la empresa inició no estuvo libre de tropiezos. Por ejemplo, según lo narrado por un dirigente comunal que

²⁷ Diario Gestión <http://gestion.pe/noticia/652389/anglo-american-retoma-proyecto-michiquillay> consultado el 10 de mayo de 2013

entrevistamos, a los pocos meses de ingresar a la zona la empresa tuvo un primero conflicto serio con Michiquillay, pues la comunidad planteó que a Anglo American solo se le había dado permiso para realizar talleres informativos, y esta había estado avanzando con otras actividades. Como consecuencia, la empresa sufrió un veto de seis meses, con lo cual el tiempo restante para obtener los permisos sociales se redujo sustancialmente.

Retomadas las relaciones, se dio inicio a un mecanismo propuesto por Anglo American, denominado Acuerdo Social. Se debía formar un equipo técnico de la comunidad, que recogiera las inquietudes y propuestas de todos los sectores y se plasmarían en un documento de trabajo que luego sería aprobado por la asamblea comunal. Dado el corto tiempo restante, este proceso se hizo con bastante premura y no se discutió ni se difundió suficientemente entre los sectores. Además, no se actualizaron los padrones de comuneros con lo cual algunos de los interesados en votar estaban quedando fuera. El día previsto para que la asamblea aprobara el Acuerdo Social, la reunión se frustró por una serie de reclamos y protestas de los asistentes. Entonces se dio un plazo adicional para que las condiciones del Acuerdo Social fueran difundidas, pero este fue de solo 9 días más. Finalmente, el 3 de junio de 2008 se volvió a realizar la asamblea y votación, ganando el sí con 736 votos frente al no que logró 432. Con ello Anglo American alcanzó esta condición fundamental para iniciar la exploración, justo dos días antes de que venciera el plazo que tenía comprometido contractualmente con Proinversión (Burneo y Chaparro, 2010).

El proceso antes descrito ha dejado importantes secuelas, que se reflejan hoy en el ambiente que envuelve al Fondo Social Michiquillay. Durante las entrevistas que hemos realizado y como resultado de la observación, encontramos diversas muestras. De un lado, está la percepción entre algunos comuneros, en el sentido que la actitud de la empresa privilegió cumplir un plazo antes que realizar un trabajo paciente y cuidadoso, aunque ello hubiera implicado más tiempo. Para lograrlo, afirmó un entrevistado que integra la comunidad de Michiquillay, no tuvieron reparos en “dividir” a los comuneros para lograr la votación requerida. Esto representa una imagen de falta de transparencia y poco interés efectivo por las comunidades. Del otro lado, está la percepción por parte de algunos representantes de la empresa, en el sentido que los comuneros tienen una visión de corto plazo y no están interesados en discutir medidas que significarían un cambio importante en la situación de sus pueblos. Como corolario, varios funcionarios y exfuncionarios del fondo entrevistados, han coincidido en que lo que reina en el día a día del FSM es una enorme desconfianza: entre los representantes de las comunidades y los de la empresa; entre los representantes de ambas comunidades entre sí; entre el consejo directivo y los funcionarios; y finalmente, entre las comunidades y el FSM.

Todavía hoy, el tema del Acuerdo Social sigue muy vigente en la mentalidad de los comuneros y ha generado expectativas. Si bien hasta la fecha “... a Anglo American no se le ha vendido ni un metro de terreno”²⁸

²⁸ Se alude aquí al hecho de que Anglo American solo ha obtenido permisos para uso de terrenos, por encontrarse en etapa de exploración.

(entrevista a dirigente comunal de Michiquillay), sí se llevaron a cabo intensas negociaciones respecto a la contraprestación para dar en uso los terrenos donde se iniciaron las actividades de exploración. Además, se ha generado una expectativa muy alta respecto al precio que podría llegar a alcanzar los terrenos una vez que la empresa deba iniciar la etapa de explotación. *“Ya les he dicho a los comuneros del sector Michiquillay: si hacemos una buena negociación, dentro de unos años todos los del sector vamos a ser millonarios...”* (Dirigente comunal del sector Michiquillay).

Según el Acuerdo Social firmado, lo primero que se debía lograr entre la empresa y las comunidades era alcanzar un arreglo respecto a dos contraprestaciones necesarias para iniciar la etapa de exploración: 1) El pago por el permiso de paso por las áreas de la comunidad; y 2) El pago por el uso de los terrenos donde se construirían las plataformas de trabajo minero²⁹, fueran estos de propiedad individual o “áreas comunes”. En el primer caso, la negociación se inició con cifras tan distantes como 14 mil soles anuales por hectárea según la comunidad, versus 300 soles, de acuerdo a la empresa minera. Según la investigación de Burneo y Chaparro (2011) el monto acordado llegó a 600 soles anuales por hectárea. Respecto al segundo punto, las mismas autoras registraron que el monto acordado fue de 6150 soles por cada plataforma a ser instalada. Sin embargo, más de un dirigente comunal entrevistado durante nuestra visita de campo coincidió en que el acuerdo final con la empresa fue de 5500 soles por hectárea (no por plataforma, lo que los

²⁹ Entendidas como las zonas seleccionadas para realizar los trabajos específicos de exploración minera.

comuneros consideran una muy buena negociación), habiéndose otorgado derecho de uso sobre 750 hectáreas. Así, el monto total pagado fue de 4 millones de soles³⁰.

Lo cierto es que estas primeras negociaciones han generado en las comunidades una alta expectativa respecto al valor de sus terrenos, y por consecuencia figuras como las de tierras de uso comunal, o los límites entre los sectores, están generando tensiones y son factor de disputa entre los integrantes de las distintas zonas. Ello puede ser anticipo de la situación que se daría ante la inminencia de la etapa de explotación del proyecto, que necesariamente pasaría por la compra de tierras. En el mismo Cajamarca, el inicio de operaciones de Minera Yanacocha implicó todo un complejo proceso de formalización y titulación de tierras, que para agilizar y asegurar los tiempos, fue impulsado y asesorado intensivamente por la misma empresa. Los empleados de la minera organizaron las asambleas comunales, transportaron a los comuneros a la ciudad para realizar las gestiones y les brindaron asistencia profesional, tratando de reducir los tiempos al máximo. Como consecuencia, muchos comuneros que no se encontraban en sus zonas durante el proceso, fueron dejados de lado y no se les quiso reconocer como propietarios y tampoco se les reconoció compensaciones. Ello terminó por generar una serie de disputas legales entre los comuneros, que continuaron sin solución por muchos años (Bury, 2007). A la luz de esta experiencia, sería importante que se tomen medidas para evitar una situación similar, sobre todo considerando

³⁰ Versión de un dirigente de la comunidad de Michiquillay que participó en la negociación y se benefició con el pago.

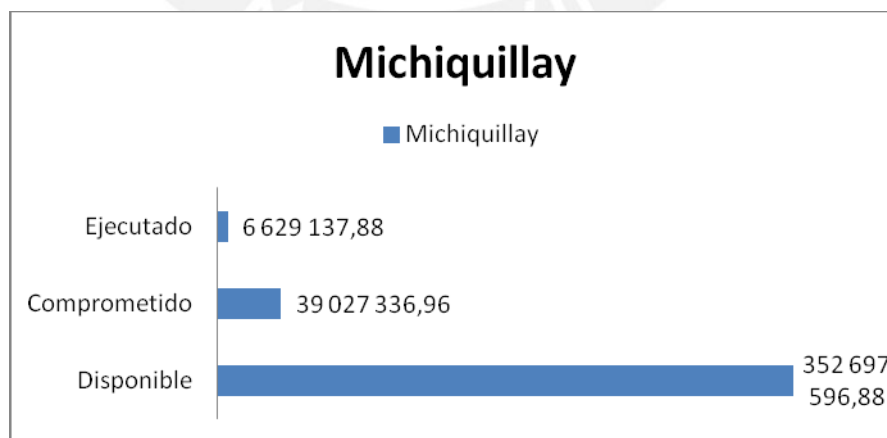
que los años de coexistencia en el marco del FSM pueden contribuir a un mejor reconocimiento de los actores involucrados y a prevenir las implicancias de procesos apresurados o poco participativos.

3.4. Principales logros y limitaciones del Fondo Social Michiquillay

El FSM se ha caracterizado por ser uno de los más rezagados en términos de ejecución de proyectos y de gasto. En el Sexto Reporte Cuatrimestral de diciembre de 2011, y como ya ha sido señalado, el Ministerio de Energía y Minas da cuenta de una ejecución de menos de 2% de los recursos disponibles, y como se muestra en el gráfico siguiente, se ha generado un compromiso de gasto equivalente al 11% de los mismos recursos disponibles³¹.

Gráfico 7

Comparación entre disponible, comprometido y ejecutado a diciembre 2011



Fuente: Oficina de Gestión Social Minem

³¹ Como ha sido mencionado en el capítulo anterior, los reportes cuatrimestrales del año 2012 no cuentan con información del FSM, ya que los informes no fueron entregados oportunamente.

En el cuadro siguiente observamos también que el monto comprometido por tipo de proyecto mantiene un nivel de ejecución heterogénea: mientras que los recursos para generación de infraestructura agraria, atención a cadenas productivas y tecnologías para recuperación y conservación de recursos naturales mantienen un adecuado nivel de ejecución, otros rubros con presupuestos mucho más altos, en algunos casos tienen cero nivel de ejecución.

Cuadro 19
Proyectos aprobados por el FSM y nivel de recursos comprometidos y ejecutados a diciembre 2011

Prioridad	Rubro	No de proyectos	Monto comprometido S/.	Monto ejecutado S/.	% avance ejec/comp
1	Agua y saneamiento	1	2,402,202.68	0	0
1	Educación	5	16,038,242.28	3,380,666.79	21.08
1	Salud	2	1,952,316.31	0	0
1	Energía	2	15,746,096.04	644,000.00	4.09
2	Generación de infraestructura básica agraria	1	872,052.76	857,975.53	98.39
2	Formación de conglomerados comerciales, desarrollo de cadenas productivas y asistencia técnica hacia productores agropecuarios	1	376,085.09	376,085.09	100
2	Proyectos de manejo de tecnologías para la recuperación y conservación y manejo de los recursos naturales para la producción	3	1,640,341.80	1,370,410.47	83.54
	TOTALES		39,027,336.96	6,629,137.88	43.87

Fuente: Oficina de Gestión Social Minem

Aunque no ha sido posible contar con informes de gestión del FSM posteriores a diciembre de 2011 debido a que estos no han sido publicados por el Minem, no figuran en su página web y pese a nuestra solicitud ante el FSM no se nos entregaron, el expresidente del consejo directivo en representación de La Encañada a quien entrevistamos, se animó a hacer un recuento de los

proyectos que habían sido terminados a marzo de 2013. Señaló que estos son 5, y cree que es un logro que por fin se puede exhibir (no pudo precisar el nombre exacto de los proyectos):

- 1 proyecto de electrificación rural: ampliación de líneas y redes primarias.
- 1 proyecto para el mejoramiento y equipamiento de las instituciones educativas de las comunidades campesinas de Michiquillay y La Encañada.
- 1 proyecto de riego tecnificado.
- 1 proyecto de agua potable y letrinas.
- 1 proyecto de agua potable con biodigestores para Quiñuamayo Alto.

Aparte, señaló, hay proyectos menores, como provisión de uniformes y útiles escolares para el 2012, habilitación de mobiliario para escuelas, etc.

Todos los actores entrevistados, tanto directivos y funcionarios del FSM como dirigentes comunales, han coincidido en que la lentitud y baja ejecución han generado mucha desconfianza. Solo algunos sectores han empezado a ver algún resultado recién desde el 2013, mientras que otros todavía no han recibido beneficios directos.

Como comunidad lo vemos muy lento, demoras en aprobar, reducen costos. Mucho hacen esperar. Se dice que hay plata pero en algunos caseríos no hay ninguna obra.

Teniente gobernador de un sector de Michiquillay

Cuando durante nuestro trabajo de campo hemos indagado sobre otros logros que pueden destacarse de estos años de gestión del FSM, las respuestas han sido diversas y en su mayoría se han referido a aspectos más genéricos de mejoras en la gestión y en la comunicación. En su totalidad, se refieren a cambios positivos generados durante los últimos meses, ya que la percepción generalizada es que entre el 2009 y el tercer trimestre de 2012, los logros fueron prácticamente nulos.

No hay tantos logros que podamos destacar. A fines de 2012 se empezó a realizar presentaciones ante las comunidades, apuntando a una mayor transparencia, rendición de cuentas; pero se tiene que seguir haciendo para no perder lo avanzado. De otro lado, el diálogo al interior del consejo directivo ha mejorado un poco. Asimismo, me parece interesante que los pobladores estén empoderados, no vienen a preguntar sobre el Fondo con la cabeza agachada, sino que te conversan de igual a igual porque sienten que es su dinero.

Exgerente del FSM

Un aspecto que se ha señalado reiteradamente como positivo, es el traslado de las Oficinas del Fondo de La Encañada hacia Cajamarca, ante las grandes dificultades logísticas y operativas. Con mejor conectividad y comunicación, menores problemas de seguridad, más cercanía a entidades como bancos, Sunat, notarías, etc., se ha agilizado el funcionamiento administrativo.

Desde la perspectiva comunicacional, varios entrevistados han coincidido en que hoy los comuneros entienden mejor la naturaleza y el alcance del FSM, como también los límites que tiene en el tipo de inversiones que puede realizar. Si bien esta afirmación está relativizada por quienes han afirmado que no todos

los comuneros están enterados del Fondo, la conclusión sería que aquellos que lo conocen, ahora entienden mejor su alcance.

En sus inicios la comunidad pensaba que podía repartirse la plata, disponer de ella. Con el tiempo se ha logrado generar una cultura de que el dinero tiene usos específicos.

Representante de Anglo American ante el consejo directivo

De otro lado, algunos entrevistados perciben que en los últimos meses se ha logrado mayor ritmo en la aprobación de proyectos, producto tanto de una mejor relación al interior del consejo directivo, como también porque el equipo técnico está actuando con mayor celeridad. Por ejemplo, el especialista en Salud señaló durante la entrevista que recientemente habían aprobado cuatro proyectos de su área, cosa que no se había logrado hasta la fecha. Estos proyectos, próximos a salir a licitación, son: a) Atención al adulto mayor; b) Salud del escolar; c) Equipo de salud itinerante; d) Desnutrición crónica infantil. Asimismo, el especialista en planificación señaló que a la fecha de la entrevista, había 9 proyectos en ejecución.

A lo anteriormente señalado se suma la impresión tanto de integrantes del FSM como de algunos pobladores consultados, quienes pese a sus reservas admiten que empiezan a verse los primeros frutos de la inversión del Fondo, y que este empieza a tener más presencia:

“En mi sector sí hay becas. Ahora la cosa está mejor, en algunos caseríos ya hay proyectos ejecutados, incluso algunos están por terminar y otros saldrán a licitación”

Teniente gobernador de un sector de Michiquillay

Al indagar sobre el tipo de proyectos que más interés han despertado en las comunidades, buena parte de los entrevistados, tanto entre los pobladores como los funcionarios, han coincidido en mencionar que las inversiones más esperadas son para sistemas de riego, mejora de pastos, educación y el programa de becas.

Finalmente, durante la entrevista que le realizamos, el representante de la comunidad de Michiquillay ante el FSM señaló con satisfacción que una vez puesto en marcha el proyecto de viviendas saludables en su comunidad, era evidente el cambio que ello significaba para la vida de los pobladores. Este proyecto ha sido cuestionado por otros dirigentes comunales y por los representantes de Anglo American debido a su alto costo³² y excesiva sofisticación, pero su promotor se siente satisfecho:

“De haber usado letrinas y carecido de suficiente agua potable, hoy cuentan con baños con biodigestores y termas solares que los dotan de agua caliente. Los niños pueden bañarse al volver de la escuela, los hábitos de higiene están cambiando”.

Jesús Casahuamán, miembro del consejo directivo

Esta percepción del dirigente se justifica plenamente si tenemos en cuenta lo señalado por el MIDIS (ver cuadro 18), en el sentido que el distrito de Michiquillay se encuentra entre aquellos con mayores índices de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, siendo la condición del saneamiento básico uno de los criterios de riesgo que se incluyen en el análisis.

³² El proyecto costó alrededor de 7 millones de soles, a razón de aproximadamente 40 mil soles por familia beneficiada.

3.5. Factores que han dificultado el funcionamiento del FSM

Como producto de las entrevistas realizadas a distintos actores y del análisis documental, hemos identificado un conjunto de factores que han contribuido a un limitado funcionamiento del Fondo Social Michiquillay, con los resultados ya mostrados en términos de capacidad de ejecución de los fondos disponibles para el desarrollo de ambas comunidades. Hemos organizado dichos factores alrededor de 6 unidades de análisis:

1. Manejo político, bajo nivel de confianza
2. El funcionamiento del consejo directivo
3. Las empresas de comunidades
4. La falta de normatividad interna
5. Disputas por los fondos
6. Ausencia del Estado

3.5.1. Manejo político, bajo nivel de confianza

Una idea que comparten prácticamente todos los entrevistados, es que el FSM funciona en medio de una altísima desconfianza entre todos los involucrados. En esta dinámica han caído casi todos: la empresa desconfía de los representantes de las comunidades, estos desconfían entre sí y también de la empresa, el consejo directivo es visto con desconfianza por el equipo técnico, y finalmente la comunidad mira con recelo al Fondo.

Esta percepción se alimenta de situaciones como por ejemplo dilaciones para aprobar, ejecutar e inclusive pagar proyectos, que a la vista de muchos es hecho adrede como presión para lograr algún beneficio o acuerdo cruzado. Inclusive, según explicó un funcionario del área de administración durante la entrevista que le realizamos, esto ha llegado a niveles en que los firmantes de los cheques condicionen su firma a que a su vez sean firmados otros que son de su interés.

Se podría resumir que la causa de esta desconfianza se debe a dos factores: el **político** y el del temor de **manejo poco transparente de los recursos**. En cuanto al primero, muchos actores piensan que Anglo American está manejando su posición en el Fondo para su propio beneficio, brindando su apoyo a los dirigentes que en ese momento le son convenientes y al mismo tiempo dilatando las decisiones de gasto para que estas coincidan con el momento en que deban empezar la etapa de construcción y por lo tanto requieran inversión social en la zona. En este sentido, los profesionales que trabajan en él sienten que Anglo American ha logrado una posición mucho más fuerte de la que se hubiera podido esperar considerando que el Fondo tiene

como destino las comunidades. En el consejo directivo, al haber dos representantes de la empresa, siempre votan en bloque. En cambio las dos comunidades algunas veces están enfrentadas, y muchas veces Anglo American logra que uno de ellos esté de su lado para ciertos temas.

Pero además, un entrevistado que actúa como funcionario actual del FSM opina que en esta entidad existe una segunda instancia informal, inclusive por encima del consejo directivo, y que la constituye Anglo American mismo. Todos los acuerdos y procesos que pasan por el consejo, son revisados luego por un equipo de asistentes de los representantes de la empresa. Estas personas son las que en definitiva deciden si pasan o no pasan tales acuerdos, y los pueden paralizar por semanas y hasta meses. Finalmente, los actores internos perciben que el nuevo gerente es de toda la confianza de la empresa, y actúa en sintonía con esta.

El aspecto político también alcanza a los dirigentes comunales, quienes toman decisiones presionados por las exigencias de sus representados, aunque muchas veces tales pedidos carezcan de sustento técnico o no resistan un análisis de costo beneficio. Ello les permitirá mantenerse en el manejo del Fondo, sea por reelección o por la elección de un miembro de su mismo grupo.

En cuanto al segundo factor, de posibles manejos poco eficientes o transparentes, el representante de la empresa que entrevistamos puso como ejemplo que debieron ceder a las presiones y aprobar el ya mencionado proyecto de Viviendas Mejoradas, pese a que era a todas luces exagerado en su diseño, sofisticación y costos. Lo cierto es que el proyecto fue aprobado y se

inició pese a la ya mencionada oposición de Anglo American, y cuando se encontraba al 60% de avance, la empresa nuevamente mostró su desacuerdo y solicitó la suspensión de la obra, así como una auditoría. Esto trajo varios meses de retraso (entrevista a funcionaria del FSM).

Nuestra negativa a que ese proyecto saliera tenía una base técnica y de sentido común, pero los dirigentes lo hacían ver como que Anglo American no quería el beneficio para esa comunidad.

Representante de Anglo American

En el mismo sentido, hemos recibido comentarios mucho más serios de manejos indebidos de los fondos, acusando directamente a los miembros del consejo directivo. Sin embargo, no hemos recogido evidencias concretas a este respecto que serían necesarias dada la gravedad de la afirmación, ni se ha profundizado en el tema por no ser materia directa de esta investigación. En todo caso, el asunto podría ser objeto de un futuro estudio.

El Fondo se está volviendo una municipalidad, donde se cobran porcentajes por cada obra. En un proyecto cualquiera, la aprobación la plantea el representante comunal, el estudio lo hace su tía, el proyecto lo ejecuta el su hermano y lo supervisa su tío.

Dirigente comunal

Estas tensiones traen como consecuencia la percepción de que en las decisiones del Fondo hay muchas marchas y contramarchas, debido a que es difícil que sintonicen los intereses de los tres actores. Como fue revelado por la opinión de los diversos actores entrevistados, el manejo es muy complejo, y es necesario hacer pactos para poder avanzar. Los técnicos sienten que en medio de esta desconfianza, ellos quedan atrapados, afectándose su capacidad de trabajar con el ritmo esperado.

3.5.2. El funcionamiento del consejo directivo

Como ya ha sido mencionado, el diseño organizativo propiamente dicho, si bien parece bastante coherente y similar a otras entidades de similar perfil, además de estar alineado con lo planteado en la normativa de creación de los fondos sociales, tiene elementos que son percibidos como críticos por actores que están o han estado muy cerca de esta experiencia.

Su carácter ejecutivo

El principal es el carácter ejecutivo que se le ha conferido al consejo directivo, una instancia formada por personas que tienen otras ocupaciones y le dedican un tiempo parcial al FSM, lo que constituye de por sí una dificultad por varias razones. De un lado, deben dedicar mucho tiempo a tareas de índole muy operativo, como aprobar el pago a proveedores, girar cheques, ver temas de personal, etc. Ello hace que los temas más estratégicos, la orientación que el fondo requiere para un mejor funcionamiento, estén ausentes.

Ciertamente que la comunidad tiene un sentido de urgencia, de corto plazo y en teoría el consejo directivo debería haber compensado esta mirada y haberle dado a las inversiones la visión de largo plazo. Pero varios

entrevistados coinciden en que esto no es así, están más preocupados por el día a día o terminan por ceder ante las demandas comunales.

“Es cierto que de acuerdo a los estatutos corresponde a la asamblea general definir los lineamientos, pero también lo es que en la práctica, esta instancia es un órgano muy distante, que no tiene la estructura ni el diseño adecuados para comprender a cabalidad el día a día del FSM. Si a ello le sumamos un consejo directivo que privilegia los temas operativos, el Fondo se queda a la deriva”

Ex gerente del FSM

Del otro lado, este consejo directivo fuerte y con atribuciones ejecutivas tiene como correlato una gerencia bastante débil tanto por sus atribuciones estatutarias como por los problemas para su elección, que se han mencionado ya. Ello se constituye en un problema porque esta es la instancia que debe articular al consejo con todo el aparato operativo del FSM. Una funcionaria de Swisscontact que integró el equipo de administración durante casi dos años y a quien pudimos entrevistar, compartió la frustración que sentían pues entre ellos y el consejo directivo –órgano ejecutivo– estaba de por medio la gerencia, que en aquella época no era invitada a las reuniones del consejo directivo. De este modo, la comunicación interna era sumamente precaria, y a veces recibían con mucho retraso un acta con acuerdos que debían haberse cumplido ya. En sentido contrario, en varias ocasiones el equipo de administración realizó acciones por instrucciones de la gerencia, que luego eran desestimadas o rechazadas por el consejo directivo aduciendo que no habían sido informados o que no existía aprobación para tales actos.

Como explicación, uno de los integrantes del consejo directivo en representación de la empresa, a quien entrevistamos, señaló que “Hubo

momentos en que las gerencias eran tan malas, que era imposible siquiera conversar con ellas. El problema era que cuando Anglo American no aprobaba algunos gastos por ineficiencia del gerente, el mensaje era “Anglo American no quiere pagar”.

Falta de fluidez

Muchos entrevistados, incluidos los mismos Consejeros, han reconocido que el consejo nunca ha llegado a funcionar fluidamente. En primer término, hay dificultades para concertar entre los miembros. Pese a que la tendencia era lograr acuerdos por consenso, muchas veces se ha tenido que optar por el voto. Conforme relató una integrante del área administrativa de entonces, entre los años 2010 y 2012, la agenda de las reuniones tenía 20 o 25 puntos, de los cuales se llegaba a tratar 3 o 4. Aquí no solo influye el hecho que puedan existir intereses no coincidentes entre los miembros, sino que según los estatutos, el periodo de representación es solo de un año. Esto ha sido destacado por varios entrevistados como un factor crítico, ya que la rotación tan alta de dirigentes impide un funcionamiento fluido de esta instancia³³.

En los análisis de las demoras en el ciclo de los proyectos, muchas veces el consejo directivo ha sido mencionado como una de las primeras causas. Entre otras cosas, no existe un cronograma de reuniones que permita una planificación y que además se cumpla. Se supone que deberían reunirse

³³ Esto se refiere sobre todo a los dirigentes comunales, ya que por lo menos uno de los representantes de la empresa se mantiene desde el inicio.

semanalmente, pero a veces, como a fines del año pasado, se reunieron dos veces en noviembre y ninguna en diciembre.

De la mano con esto, el encargado de Planificación nos confirmó que el consejo no cuenta con un reglamento, solo se rigen por los estatutos y las costumbres. De este modo, ante cualquier entrapamiento carecen de herramientas para resolver la disputa y retomar el diálogo. En añadidura, desde hace casi un año, uno de los representantes de la empresa ha sido encargado de responsabilidades en Moquegua y, según lo manifestado por el exgerente del FSM, no pasa más de tres días al mes en Cajamarca. En el 90% de las veces, participa de las sesiones a través de videoconferencias, con un tope de dos horas por vez. Esto podría ser válido, de no ser porque la consecuencia es la gran demora en aprobar y firmar las actas.

En efecto, el tema de las actas no es menor. Según lo señaló un integrante del consejo directivo, después de una sesión podían pasar dos o tres semanas sin que se firmaran estas actas, y sin ellas la gerencia y los técnicos no podían implementar cosas que a veces eran muy urgentes, e inclusive no terminaban de enterarse si sus propuestas habían sido aprobadas o no.

“Las actas llegan muy tarde y mientras tanto no se sabe si se ha aprobado o no un tema. Luego vienen los problemas: ¿por qué no lo hiciste si ya se aprobó? ¡Pero nadie me informó! O al contrario, ¿por qué lo hiciste si no se ha aprobado? ¡Pero en el acta borrador que me alcanzaron sí aparecía aprobado! Sí, pero esa acta era borrador, en la versión en limpio ya no figura ese acuerdo”.

Trabajadora administrativa del FSM

En este punto, es importante recordar lo ya señalado, en el sentido que el consejo directivo es ad honorem, se reúne periódicamente y sus integrantes tienen otras actividades. Ello explicaría varias de las dificultades para, por ejemplo, encontrar a un Consejero para la firma de cheques o de actas, o para revisión de acuerdos.

Supervisión de obras

Finalmente, y dejando de lado el tema del consejo directivo, por lo menos dos personas entrevistadas han coincidido en que en la estructura organizativa del FSM hace falta incorporar un/a especialista en supervisión de obras. Es cierto que hay un especialista en infraestructura, pero esta persona debería hacerse cargo de monitorear las demás fases del ciclo del proyecto: elaboración del estudio, elaboración del expediente y ejecución. La supervisión debería independizarse en un puesto ad hoc, y no encargarse a terceros pues en esta tarea recae mucha responsabilidad y presión social. En efecto, en la medida que todas las empresas involucradas en las obras pertenecen a las comunidades, existen pocos incentivos para que aquellas encargadas de la supervisión realicen una tarea efectiva y neutral. Sobre este punto se volverá en el acápite siguiente, ya que parece haberse logrado un consenso al respecto.

3.5.3. Empresas de comunidades

Es importante empezar por señalar que prácticamente toda la actividad del FSM consiste en aprobar y luego financiar y ejecutar proyectos a favor de las dos comunidades. De ellos, gran parte son obras de infraestructura. Por lo tanto, el Fondo está en permanente contacto con las empresas y entidades que ejecutan tales proyectos.

También es importante explicar que con el fin de dar oportunidades a los miembros de las comunidades, existe el acuerdo de que todos los proyectos financiados por el FSM sean encargados a empresas integradas por comuneros, como también que el personal que labora en el FSM provenga de dichas comunidades³⁴.

Pero además, siendo que estas comunidades están divididas en sectores, esta discriminación positiva alcanza también ese nivel. Así por ejemplo, si se aprueba un proyecto que beneficiará al sector del Punre, solo podrá ser ejecutado por una empresa de esa misma zona. En términos más específicos, para cada proyecto se deben contratar empresas que elaboren el perfil, el expediente técnico, que supervisen la obra y que la ejecuten. Tratándose de dos comunidades y sectores bastante pequeños, es claro que a la larga, los formuladores, ejecutores y supervisores terminarán siendo vecinos, familiares, o por lo menos conocidos.

³⁴ Vale señalar que hay algunas excepciones referidas a la selección de personal (por ejemplo se ha elegido a gerentes de la región Cajamarca pero no locales); sin embargo, esto ha generado tensiones y ha sido producto de largas negociaciones, lo que ha provocado que hayan sido varios (cinco) los gerentes que pasaron por el FSM entre 2009 y 2012, que hayan tenido competencias heterogéneas y que no hayan gozado de demasiado consenso dentro del consejo directivo.

Nos ha costado indagar dónde están establecidas estas reglas, considerando que no figura en los estatutos y que prácticamente no existen reglamentos internos en el FSM, como veremos después. Finalmente, durante la entrevista que le realizamos, el representante de Michiquillay ante el consejo directivo, nos explicó que esta condición emana del Acuerdo Social firmado entre Anglo American y las comunidades, muy al inicio de todo este proceso. Obviamente, este acuerdo no está vinculado directamente al Fondo Social, sino que se refería a los compromisos asumidos por la empresa, entre ellos el de privilegiar la contratación de trabajadores y empresas locales para sus operaciones.

“Eso es cierto, pero las comunidades entienden que esa condición también vale para el Fondo Social, y se han tomado acuerdos en asamblea, que nosotros tenemos que hacer respetar.”

Jesús Casahuamán, miembro del consejo directivo en representación de Michiquillay

En todo caso, esta posición está instalada de manera tan firme entre los actores del FSM, que inclusive la misma empresa Anglo American la ha respetado, sobre todo en el extremo de otorgar los proyectos a las empresas de comuneros.

Conforme han ido apareciendo nuevas convocatorias y licitaciones del FSM, ha ido incrementándose el número de empresas creadas, hasta alcanzar un número bastante alto:

Calculo que entre las dos comunidades debe haber unas 800 empresas; solo en el sector de Michiquillay hay 250 y en los otros 14 caseríos habrá unas 40 o 50 por cada uno. Y solo estamos contando las que han sido acreditadas, o sea que han cumplido con presentar documentación mínima de formalidad.

Expresidente del consejo directivo del FSM en representación de La Encañada

Ante este escenario, empieza a sonar con mayor fuerza un concepto muy arraigado en la mentalidad comunal: el de los turnos. En efecto, según la entrevista a un dirigente comunal, en las asambleas se discute mucho sobre asegurar que todas las empresas formadas tengan una oportunidad de brindar sus servicios al Fondo. Esto no necesariamente concuerda con la lógica de elegir a la mejor empresa para realizar un trabajo, cuestionándose que sea una misma la que resulte ganadora para más de un proyecto. Como consecuencia, ha ocurrido que en algunos sectores un proyecto se ha paralizado o no se ha podido iniciar, porque la comunidad no está de acuerdo con la empresa que ha ganado el concurso. En un caso, la comunidad bloqueó el inicio de las actividades y el Fondo tuvo que resolver el contrato y elegir un nuevo ejecutor. Ello generó un atraso de seis meses.

No obstante las buenas intenciones detrás, casi todos los actores entrevistados han concluido que la práctica de contratar empresas comunales tiene un balance negativo y ha resultado perjudicial tanto para las empresas como para el Fondo Social. Junto con las limitaciones en el funcionamiento del consejo directivo, ha sido considerada la principal causa de las demoras en la ejecución de los recursos. Las razones son varias. Estas son:

a) Falta de capacidad técnica

La mayoría de empresas de las comunidades tienen muy poca o ninguna experiencia, ya que han sido creadas ex profesamente con el fin de ejecutar

proyectos para el FSM. La mayoría están haciendo su primera obra, su primera valorización, su primer expediente técnico. Una vez iniciadas sus actividades, esta debilidad se refleja en fallas importantes en su desempeño técnico, con las consecuentes demoras, ampliaciones, paralizaciones e inclusive resoluciones contractuales. Por ejemplo, la empresa encargada de ejecutar un importante proyecto de electrificación, necesitó más de un año para solucionar los problemas técnicos de su proyecto. Otro aspecto en que se refleja esta debilidad técnica está en la valorización de la obra, que no es acertada y posteriormente requerirá de varias ampliaciones denominadas “costos adicionales de obra”. Si bien esto suele ocurrir en muchos proyectos de infraestructura, hay márgenes que se exceden por lejos y además generan suspicacias y alimentan la desconfianza ya comentada.

Ante la falta de capacidad técnica, muchas empresas han terminado buscando apoyo profesional externo, aunque no siempre de calidad. Ingenieros y contadores en muchas ocasiones han terminado por empeorar las cosas, dejando incompleto el trabajo o estafándolos. Asimismo, algunas empresas cajamarquinas o limeñas han usado a las locales como testaferros para obtener contratos, a cambio de una comisión para estas últimas; pero como las responsables contractualmente eran las empresas comunales, en varias ocasiones han desaparecido con los primeros pagos, generando grandes perjuicios tanto a los comuneros como al Fondo Social.

“Lo que ocurre es que algunas empresas aplicaban a la licitación, pero detrás había otra empresa no comunal que se llevaba la gran parte de los beneficios. Sin embargo cuando hubo problemas, ellas se hacían a un lado y las empresas de comunidades quedaban endeudadas, quebradas, procesadas”.

Expresidente del consejo directivo del FSM en representación de La Encañada

Las debilidades aquí señaladas son más graves y tienen un mayor impacto, cuando se reflejan en las etapas previas a la ejecución: elaboración de perfil, expediente técnico, valorización; como también durante la supervisión. Dicho en otras palabras, sería menos grave si las empresas de comuneros se concentraran en la etapa de ejecución, pero basándose en expedientes técnicos bien elaborados, y con una supervisión adecuada. Es en este sentido que muchos entrevistados han planteado una salida más o menos inminente.

b) Vinculaciones entre las empresas

Como ya ha sido mencionado, las empresas que realizan las diferentes etapas del proyecto pertenecen a la misma comunidad y sector. Ello dificulta que cada una cumpla su rol de manera profesional e imparcial. El caso más claro es el de la empresa supervisora, que debería velar por la calidad de la implementación, pero por lo general actúa con laxitud porque está relacionada con las demás empresas involucradas. De otro lado, si trata de cumplir con su función de manera estricta, suele ser cuestionada socialmente y recibe el rechazo de los comuneros vinculados.

Asimismo, las falencias ya señaladas en las etapas pre operativas (elaboración de perfil y expediente técnico), impactan en la empresa ejecutora, generándose tensiones entre todas, que suelen llegar hasta el espacio de las

asambleas comunales provocando conflictos y reclamos que a la larga rebotan en el mismo Fondo Social.

“Una empresa ejecutora a quien las cosas le salen mal, cuestiona que el expediente técnico tiene fallas, y la comunidad reclama a la que hizo el expediente. Pero capaz la que ejecuta tiene que hacer cosas que no estaban previstas inicialmente, perjudicándose. O la supervisora pasa muy poco tiempo en la obra y luego pide deshacer lo hecho... o se demora, y la ejecutora no puede cobrar. Todos estos problemas entre empresas de familiares o amigos...”

Especialista de Planificación del FSM

c) Falta de capacidad financiera y cumplimiento de requisitos formales

Junto con la falta de experiencia, las empresas carecen de capacidad de gestión empresarial y de espalda financiera. Si bien los contratos contemplan el pago de adelantos, es necesario que a cambio se otorguen cartas fianza que no siempre se obtienen con facilidad. Pero además, debido a las frecuentes demoras y paralizaciones ya mencionadas, ha ocurrido que muchas empresas terminen con serios problemas financieros e inclusive tributarios. En efecto, algunas firmas han emitido y presentado sus facturas requiriendo un pago que no se ha realizado ya sea por causa de sus errores o las demoras inherentes a la dinámica del Fondo Social. Sin embargo, la obligación tributaria de pagar el impuesto a las ventas ya se generó con la sola emisión del documento, poniendo a varias de dichas empresas en situación de morosidad ante la Sunat. El exgerente del FSM comentó durante la entrevista cómo las empresas habían actuado sin la debida asesoría respecto al manejo de los aspectos tributarios y administrativos, habían declarado mal, haciéndose sujetos de embargos y retenciones. En el mismo sentido, se han producido múltiples

casos de incumplimiento de pago a trabajadores y proveedores, que en varias ocasiones han acudido al Fondo Social reclamando por sus pagos y generando más tensión administrativa. Un caso que ejemplifica esta situación es el de una empresa de comunidades que tiene 6 medidas cautelares y juicios por 2 millones de soles, según la entrevista a un exintegrante del consejo directivo en representación de la Encañada.

Otro factor que ha generado demoras en el inicio de los proyectos, tiene que ver con el cumplimiento de aspectos formales mínimos para que las empresas pudieran suscribir los contratos necesarios con el FSM. De acuerdo a los informes emitidos por la asesora legal que integró el equipo administrativo puesto por Swisscontact, y que hemos analizado para esta investigación, las principales demoras se produjeron por empresas no habidas o con suspensión temporal en la Sunat, así como poderes insuficientes o no actualizados de los representantes legales.

Como ya ha sido mencionado, la política de contratación de empresas de las comunidades fue parte de los acuerdos sociales desde el inicio del funcionamiento del FSM. Tiene que ver con el concepto de la propiedad de los recursos, y por lo tanto es un asunto de fondo. Según lo mencionado por el exgerente del Fondo durante la entrevista que nos brindó, ante las dificultades que esto ha generado, Anglo American e inclusive los representantes de las comunidades ante el consejo directivo trataron de buscar salidas y evitar que las debilidades de las empresas afectaran al FSM, pero sin tocar los acuerdos. Esto dio pie a otras estrategias: lentitud en las decisiones, pedidos de

paralización de las obras. Ello sin embargo resultó contraproducente por todas las razones ya expuestas. Hoy, tras cuatro años de funcionamiento, el consejo directivo ha decidido asumir el tema y han acordado que las empresas de comunidades solo quedarán a cargo de la ejecución de las obras, pero que las etapas previas serán asumidas directamente por el equipo técnico del Fondo, el mismo que será reforzado. Igual ocurrirá con la supervisión. Desde la perspectiva del consejo directivo y los especialistas entrevistados, con ello las empresas van a quedar menos expuestas, y el FSM va a poder funcionar mejor. Queda por verse, sin embargo, cuál será la reacción de las comunidades ante esta medida, que todavía no ha sido difundida. “Habrá que ver si aceptan”, nos comentó un representante comunal ante el consejo directivo.

3.5.4. Falta de normatividad interna

Un punto a destacar es lo que algunos entrevistados han dado en llamar el bajo nivel de institucionalización, pero que también podría definirse como la falta de instrumentos que guíen operativamente al FSM. Ya se ha mencionado que no existe un reglamento para el funcionamiento del consejo directivo, pero también hacen falta directivas para formulación de Términos de Referencia, parámetros para definir el costo de servicios de supervisión, o elaboración de estudios, plazos y condiciones para realizar pagos o procesar aprobaciones, etc. Ante la ausencia de estos parámetros, todo queda a criterio de las

personas y un sí o no respecto a cualquier tema, cae en lo subjetivo. En muchos casos, ante la duda, los funcionarios prefieren no actuar y las demoras se agravan.

Pese a que en un acta de consejo directivo del 20 de diciembre de 2010 dice textualmente: “Se aprueba el Reglamento de Contrataciones y Adquisiciones que se adjunta”, tal reglamento no se llegó a difundir ni utilizar. Recién desde septiembre de 2012 se cuenta con este instrumento, que es el único vigente y conocido.

Como nos señaló la encargada de administración del Fondo durante la entrevista, el anterior gerente avanzó bastante en elaborar todo un conjunto de manuales internos, contratando para ello a Gerens, una empresa especializada y bastante reconocida. Pero todo se elevó al consejo directivo, y no volvieron a saber más. Ahora hay un nuevo gerente y un nuevo consejo directivo, que está revisando el tema.

Respecto a la falta de normatividad, un caso crítico es el del programa de becas. Éste se viene ejecutando desde el año 2011, y a través de él todos los comuneros pueden recibir apoyo para que sus hijos realicen estudios superiores, sea en la región o en otra ciudad del país. Este mecanismo despertó gran interés de los pobladores, como era de esperarse. Conforme lo han manifestado funcionarios del FSM a cargo de este tema, desde ese entonces el consejo directivo había encargado la elaboración de un reglamento para las becas, que se elevó a este órgano pero nunca fue aprobado. Así, el otorgamiento de dichas becas es discrecional, habiéndose tenido varios casos

en que se han reembolsado costos educativos en forma retroactiva, o se ha incluido a familiares no directos de los comuneros. Otro tema que ha generado tensión entre el FSM y las comunidades ha sido el alcance de las becas, pues inicialmente estos últimos esperaban que se cubrieran todos los costos, incluyendo los de estadía de los estudiantes. Recientemente el equipo de especialistas ha logrado que estos costos se excluyan del financiamiento, a través de un acuerdo del consejo directivo. Asimismo, hay discusión alrededor de los casos en que los alumnos no logran notas aprobatorias y deben repetir los cursos. Los especialistas del Fondo, como lo señaló la funcionaria entrevistada, entienden que estas personas deberían ser retiradas del programa, pero no cuentan con los procedimientos formales para hacerlo.

En este caso, la falta de normatividad no necesariamente ha afectado la velocidad del gasto y si bien generó algunas demoras en un inicio por la confusión generalizada, hoy el equipo del área de Educación se las ha arreglado para que el programa siga operando. Sin embargo, sí hay un costo para el FSM, pues persisten las dudas entre los comuneros, hay muchas interpretaciones distintas sobre el alcance de este apoyo y en muchos casos funciona la presión. Quienes más exigen, más logran.

“Justamente las familias más humildes, las que más necesitarían del programa de becas, son los que menos se benefician porque no saben cómo aprovechar mejor el mecanismo”.

Encargada del programa de Becas

Un ejemplo claro de la falta de comunicación entre las áreas técnicas y el consejo directivo se expresa en este tema. Al momento de la entrevista, la

persona encargada de las becas estaba segura de que el reglamento finalmente había sido aprobado por el consejo directivo durante la última sesión; pero no había tenido acceso al acta. Esa misma mañana habíamos entrevistado a un representante del consejo directivo, quien nos informó que el reglamento *“ya casi estaba aprobado en una versión preliminar, pero falta definir algunas cosas, pues se necesita ser muy justo”*. El día anterior, el especialista en planificación nos había señalado también que el reglamento no había sido aprobado.

3.5.5. Disputas por los fondos

Un elemento que genera demoras para aprobación de proyectos en el consejo directivo, es que cada representante comunal evalúa el monto que se invertirá en las propuestas que presenta el otro, considerándolo como una disminución del potencial beneficio que recibirá su comunidad. Esta misma lógica se extrapola a los sectores de ambas comunidades, que ven con preocupación cómo algunos caseríos ya han recibido un monto importante de inversión, mientras que otros todavía no se han visto beneficiados.

Esta situación genera la necesidad de que antes de presentarse propuestas ante el consejo directivo, se produzcan largos procesos de negociación en espacios no formales, y muchas veces no se llega a acuerdos satisfactorios para todos.

Si bien hasta la fecha la ejecución del presupuesto del Fondo es muy baja, ya se percibe esta suerte de disputa por los fondos. A ello habría que sumarle el hecho que en la gestión del FSM no se ha hecho demasiada alusión a la distribución de los recursos entre ambas comunidades, prevista en la norma de creación del Fondo Social Michiquillay. Allí se señala que Michiquillay recibirá el 75% de los recursos y La Encañada el 25%. Representantes de ambas comunidades han coincidido en señalar que La Encañada no aceptará esta condición, y que van a luchar para obtener por lo menos el 40%.

Los actuales integrantes del consejo directivo consideran que asignar un monto preacordado a cada uno de los sectores, basándose en criterios claros y justos, podría reducir las pugnas, lo que ayudaría a agilizar las aprobaciones en el consejo directivo.

3.5.6. Ausencia del Estado

Finalmente, un aspecto que cruza todo el contexto hasta aquí descrito, puede resumirse en lo que varios actores han dado en llamar “la falta de participación del Estado”. Es cierto que el punto de partida de los fondos sociales fue precisamente librar a estos recursos de las complejidades inherentes al manejo público, pero lo real es que los actores del Fondo Social Michiquillay sienten que hay muchos vacíos en la norma, muchos puntos donde les cuesta ponerse de acuerdo y que el Estado podría haber resuelto con su sola presencia.

Algunos actores lo han llamado acompañamiento, otros, participación, otros, presencia. Pero de una u otra forma, coinciden en que necesitaban que el Estado cumpliera un rol más visible; no de ejecución, pero sí de mayor cercanía.

Una funcionaria entrevistada recordó la reciente visita de dos funcionarios de la Dirección de Asuntos Sociales del Minem. Sobre esto señala que había mucha expectativa por su llegada porque antes no se había tenido a otro funcionario. Llegaron para indagar las razones por las que no había más inversiones, y saber si estas podían incrementarse; pero cuando se trataron los temas de fondo y la problemática, ellos se limitaron a recordar que se trataba de un fondo privado y que no podían hacer demasiado desde el ministerio. Para el personal fue una decepción, según nos comentó la funcionaria.

En otra ocasión, invitaron a otro representante del mismo ministerio a participar de una sesión de consejo directivo. Al término, el funcionario confirmó que habiéndole resultado muy interesante la experiencia, igual no podían comprometerse a volver, ya que tenían problemas presupuestales que les impedía tener más presencia física.

Uno de nuestros supuestos de partida fue que esta presencia pudiera haberse expresado en el involucramiento de la municipalidad de La Encañada, pero no hemos encontrado buena disposición. Varios entrevistados coincidieron en que esto podría traer complicaciones, como un posible uso político de la oportunidad, búsqueda de captar recursos para iniciativas que fueran parte de la agenda municipal, entre otras. Al respecto, el gerente

municipal mismo nos señaló que en algún momento pensaron en pedir su incorporación, pero que habían sido “socialmente prohibidos” de gestionar su incorporación. Al margen de esta suerte de resistencia generalizada ante una posible participación municipal³⁵, actores como el exgerente del Fondo reconoció durante la entrevista que es necesaria una mayor articulación entre los proyectos del FSM y los planes de desarrollo local. Ante la creación del Fondo, con varias veces más presupuesto que el de la autoridad edil, las comunidades tienen a sentirse autónomas de la municipalidad, reina una suerte de percepción de que esta institución no es necesaria, por lo menos para impulsar el desarrollo social y económico de sus ámbitos. De otro lado, según el mismo entrevistado, los gobiernos locales y regionales prefieren mantenerse al margen, pues piensan que de ser parte del proceso, si bien van a poder acceder a recursos adicionales, también tendrían que aportar lo suyo a través de mecanismos de cofinanciamiento.

Más allá de estas percepciones, a la larga existe una necesaria vinculación entre el FSM y el gobierno local, en términos de la responsabilidad que tienen estos últimos al recibir las obras.

Otro intento de contar con una mayor presencia del Estado se plasmó en una comunicación cursada por el FSM a la Contraloría de la República, solicitándoles su participación para que realizaran una acción de control. La respuesta que recibieron fue negativa, en la medida que este órgano solo puede actuar dentro del Estado, y los fondos sociales son entidades privadas.

³⁵ Recordemos que el FSM es el único operando en el país que no incluye a una municipalidad en su estructura.

“De acuerdo, quizás ellos no podían encargarse, pero debieron apoyarnos, derivarnos con alguien que nos orientara en este tema tan complicado”.

Ex integrante del consejo directivo en representación de La Encañada

De otro lado, el exgerente del Fondo a quien entrevistamos opinó que una mayor presencia del Ministerio de Energía y Minas, por ejemplo con visitas periódicas, retroalimentación a los informes, comunicaciones más constantes, hubiera ayudado a los integrantes del consejo directivo a resolver más rápidamente aspectos para los cuales no tenían una respuesta evidente, generando demoras, o hubieran logrado consensos basándose en posiciones u opiniones de estos funcionarios. La misma opinión fue planteada por uno de los integrantes del consejo directivo en representación de la comunidad, quien señaló:

“Es complicado el funcionamiento; a veces los tres socios no nos ponemos de acuerdo y el fondo no funciona. Capaz un cuarto actor, por ejemplo el Minem, viniendo más seguido, podría facilitar que nos entendamos mejor. Pero el municipio no; eso nos traería más problemas”.

Miembro del consejo directivo en representación de Michiquillay

Desde la perspectiva de la empresa, la baja presencia del Estado los afecta directamente, pues sus intentos por supervisar u orientar el funcionamiento del Fondo, los pone en situación de tensión y conflicto que preferirían evitar, pues tiene un costo en términos licencia social.

“Muchas veces interpretan nuestro rol como si estuviéramos tratando de bloquear o impedir procesos por razones de interés de la empresa, cuando lo único que estamos tratando de hacer es cuidar el buen uso de los recursos”.

Representante de la empresa ante el consejo directivo

Un elemento más, relacionado con la falta de claridad de la norma antes que un tema de presencia del Estado, tiene que ver con la ausencia de guías o parámetros mínimos, por ejemplo, para seleccionar al personal profesional que el Fondo requiere. Según esta percepción, si el reglamento hubiera establecido requisitos mínimos para elegir al gerente, se hubieran evitado varios meses de desgobierno o de tensión entre los miembros del consejo directivo al no ponerse de acuerdo en el tipo de funcionarios que querían delante. En este sentido, la percepción de los entrevistados es que en varios aspectos, “han estado solos” tomando decisiones sin mucha orientación.

“Se presta a que personas sin escrúpulos piensen en poner como gerente a un pelele para poder sacar el mayor provecho en el corto plazo. Por eso la ley debió dejar claro el perfil del gerente”.

Funcionario entrevistado

Sobre este punto, la funcionaria de Proinversión entrevistada para esta investigación tiene una visión distinta. Ella plantea que es imposible, desde una norma de amplio alcance, regular aspectos tan en detalle como el perfil que podría necesitarse, ya que posiblemente este difiera de un caso a otro. Su punto de vista, muy válido por cierto, es que estas dificultades posiblemente quedarían superadas si el Estado tuviera mayor presencia, principalmente brindando información, capacitando y sensibilizando a la población respecto a la naturaleza, alcance y oportunidades que supone la presencia de un fondo social en determinado territorio.

La institución del Fondo Social Michiquillay aquí descrita, con su potencialidad y también sus limitaciones, se ha constituido en un elemento

gravitante en las vidas de los comuneros de Michiquillay y La Encañada. Pese a su limitado funcionamiento, y sea por las expectativas creadas o por los primeros logros alcanzados, representa una esperanza para la población y un factor de influencia indudable en diversos aspectos políticos y comunales.

3.6. Percepción y expectativas de las comunidades respecto al Fondo Social Michiquillay

La visión de lo que esperan las comunidades del Fondo Social es difícil de analizar en torno a criterios únicos, vista la ya mencionada heterogeneidad de intereses y necesidades. No obstante, esta reflexión puede articularse alrededor de los aspectos más relevantes.

a) Poca satisfacción

Definitivamente, entre los actores comunales que se sienten partícipes del Fondo, existe una generalizada baja satisfacción por el nivel de avance. Ello se expresa no solo en los testimonios recibidos, sino en hechos como el narrado por una entrevistada:

El FSM ha sido tomado 3 veces el año pasado (2012) y una este año³⁶. Son grupos de comuneros que muestran su disconformidad por falta de proyectos, las demoras, la falta de contratación de locales, entre otros.

Funcionaria del Fondo Social Michiquillay

³⁶ A los pocos días de concluida la visita de campo, realizada en mayo de 2013, y tras una asamblea que se frustró por la ausencia de Anglo American, los comuneros decidieron iniciar un nuevo paro, impidiendo el funcionamiento del Fondo.

Al existir dificultades de funcionamiento que impiden al Fondo ejecutar proyectos conforme lo previsto, se producen expectativas frustradas, especialmente en aquellos sectores que todavía no han visto un beneficio tangible. Lentitud, demoras, mentiras, son las expresiones más comunes en boca de los pobladores.

Un entrevistado, ex dirigente del FSM, está convencido que, aunado a la lentitud del Fondo, contribuye a esta falta de satisfacción la poca o mala comunicación. Según señala, solo el 50% de los pobladores conocen y entienden qué es el Fondo Social Michiquillay. Y de este grupo, probablemente solo la mitad han sentido algún beneficio. Los demás, serán los más críticos.

b) Expectativas de cambios

Aquí confluyen diferentes aspectos que han ido surgiendo durante la investigación, referidos a ideas de cambios o mejoras que están madurando entre algunos de los dirigentes comunales más involucrados con el tema.

De un lado, está la ya mencionada expectativa de la comunidad de La Encañada para que se incremente el porcentaje del Fondo que les corresponde. Esto ha sido señalado por varios entrevistados y seguramente es un punto que entrará en debate en algún momento y podría significar otro obstáculo para el funcionamiento fluido del FSM.

Asimismo, están las expectativas de algunas comunidades vecinas, quienes no comprenden la razón por la que no han sido considerados beneficiarios. Aunque no han iniciado acciones hasta el momento, bien podrían

madurar esta posibilidad, sobre todo ante la existencia de fondos no ejecutados según lo planificado. Un caso es el de la comunidad El Sagual, vecina de Michiquillay, cuyo Teniente Gobernador se mantiene expectante de poder captar parte de los recursos. *“Aunque sea algo que nos den, estamos recontra cerca, a pasos de Michiquillay”*.

Finalmente, dos entrevistados, uno de ellos integrante del consejo directivo en representación de La Encañada y el otro un dirigente comunal de Michiquillay, coincidieron en un tema que parece no ser viable en el corto plazo, pero que defendieron con energía. Según la norma, los recursos del fondo social deben ser invertidos en proyectos relacionados con infraestructura, salud, educación o temas productivos. Además, deben concentrarse en el ámbito geográfico definido durante su creación. Desde su diseño, los fondos sociales han sido concebidos como temporales y finitos. Sin embargo, estos representantes han sugerido la posibilidad de que por lo menos una parte de los fondos se destinen a proyectos “con retorno” o “sostenibles”, como los han denominado. Vale decir, inversiones productivas que permitan al FSM utilidades con las cuales se realicen futuras inversiones en desarrollo. En ambos casos, existen ya ideas más o menos definidas, que necesariamente pasarían por realizar la inversión fuera del ámbito del Fondo Social. Uno de ellos, después de realizar una pasantía al Ecuador, propone desarrollar un cultivo de rosas para exportación, para lo cual se necesitaría adquirir 20 hectáreas de terreno en una zona más baja, posiblemente dentro del mismo Cajamarca. Con ello, además, se generarían 100 puestos de trabajo. El

segundo, tiene en mente un mega proyecto agroexportador en la costa. Piensa en adquirir 1000 hectáreas de terreno para sembrar caña de azúcar, al estilo del Grupo Romero o Gandules, generando además 1000 puestos de trabajo para los comuneros. Consultado sobre la movilización de dichos comuneros para hacer parte de este proyecto, consideró que ello no constituiría un problema y más bien podría ser una solución para aquellos pobladores del sector de Michiquillay que serían reasentados.

Estos planteamientos requieren un análisis más profundo, no solo porque el actual marco legal de los fondos sociales no da cabida a este tipo de iniciativas, sino porque tratándose de inversiones con enfoque empresarial, sería muy importante contrastar las propuestas con experiencias similares, estimar costos y riesgos, establecer un plan de negocios y evaluar la viabilidad social, en caso que las iniciativas prosperen. Todo ello, contando con apoyo y asesoría experta. No obstante, dado el nivel de aislamiento que hoy predomina en la gestión del FSM, se puede anticipar que tal proceso de acompañamiento bien podría estar ausente.

El Fondo requiere de un retorno, porque si no, los niños que hoy tienen 5 años no van a alcanzar de gozar del programa de becas, por ejemplo. Mi hija tiene esa edad y yo quisiera que se beneficie en el futuro con una beca para estudios superiores...

Dirigente comunal de Michiquillay

c) Preocupaciones

Varios entrevistados han coincidido en que si bien hay carencias e ineficacia en el Fondo Social, parte de la inacción es producto de medidas

promovidas desde algunos grupos de las mismas comunidades, que se expresan en paralizaciones, inasistencia a reuniones convocadas por el Fondo, objeciones algunas veces exageradas, entre otras. Ello, según algunos entrevistados, tiene que ver con los intereses políticos por acceder a un cargo dirigencial en el Fondo Social. De la mano con esto, han manifestado también que el periodo de representación, actualmente de un año, es muy corto, impidiendo que los representantes se asienten en su cargo. Este punto es un factor de preocupación, pues mientras se mantenga este ambiente tenso, son escasas las posibilidades de que se dinamice la operatividad del Fondo.

En un tema totalmente distinto, por lo menos dos personas que integran el sector de Michiquillay, señalaron su incertidumbre por mensajes recibidos de Anglo American, en el sentido que no es coherente (y se opondrían a) invertir en infraestructura en una zona que de antemano se sabe, va a ser reasentada. En efecto, la zona de exploración actualmente está en ese sector y de hecho si se inician operaciones, esta población sería reubicada. Si bien tiene sentido lo señalado por los representantes de la empresa, en este punto colisionan dos perspectivas diferentes, pues los pobladores se preguntan ¿y mientras tanto qué? ¿Y qué pasa si al final no hay explotación minera y nos quedamos sin inversión?

También se han registrado preocupaciones de comuneros por la falta de coordinación entre ellos y sus representantes ante el Fondo Social, pues sienten que la capacidad para presentar propuestas y proyectos está

concentrada en muy pocas personas: *“Necesitamos que nos den asesoría, para que sea más fácil presentar proyectos”* (Comunero de La Encañada).

d) Desigualdades intracomunidades

“Los proyectos mineros se asientan sobre un espacio comunal donde convergen historias, intereses y realidades socioeconómicas diferentes, por lo que no se puede suponer que generarán ni posiciones similares ni un efecto homogéneo sobre toda la comunidad. Es más, pueden profundizar las brechas económicas y políticas ya existentes”.

(Burneo y Chaparro, 2011: 16)

Es indudable que los beneficios, como también los perjuicios generados por la presencia minera, tienen efectos distintos entre los diferentes miembros de la comunidad. Ello porque estos no son espacios homogéneos, sino que existen importantes diferencias preexistentes. Hay familias más prósperas, que han tenido acceso a más oportunidades de ingresos y cuyos hijos han realizado estudios superiores. Pero también están aquellas que se mantienen bajo condiciones de vida precarias, y que aun dentro de la comunidad son percibidos como desventajadas. Esta misma constatación realizó Bury (2007) respecto al proceso que se siguió durante el asentamiento de minera Yanacocha, confirmando que en efecto algunas (pocas) familias lograron mejoras sustanciales en términos económicos y sociales, mientras que otras perdieron el acceso a sus recursos naturales y no alcanzaron a cambio una compensación suficiente, a través de alguno de los mecanismos previstos. Ello ahondó las tensiones entre comuneros pero también entre estos y la empresa minera. Las mejoras de quienes lograron beneficiarse pueden expresarse en

diferentes formas: ingresos por la venta de terrenos o cobro por derechos de paso, acceso a puestos de trabajo dentro de la empresa o con contratistas, alternativas de negocios actuando como proveedores locales o beneficiándose de los proyectos sociales que las empresas mineras emprenden.

Damonte (2009) extrapola este mismo efecto heterogéneo a los distintos casos de transferencias de recursos, entre ellos los fondos sociales. El autor encontró que estos fondos son apropiados en primera instancia por aquellos pobladores más informados, mejor articulados al sector minero o con mayor capacidad de negociación, que terminan por conformar una élite. De esta forma, al aplicarse a comunidades de por sí heterogéneas, y no contemplarse ex profesamente mecanismos para asegurar un beneficio equitativo, se terminan por ahondar desigualdades sociales (territoriales e intracomunales), lejos de generar condiciones para un desarrollo sostenible.

En el caso particular del Fondo Social Michiquillay, no cabe duda que los todavía exiguos beneficios tienen un alcance irregular. Por ejemplo está el caso del Programa de Becas, que podría tener una llegada prácticamente universal pues se aplica a todos los jóvenes de las dos comunidades que deseen estudiar una carrera universitaria o técnica. Sin embargo, la encargada del programa en el FSM es consciente que precisamente las familias más informadas, las que tienen más recursos, son las principales beneficiadas. Por el contrario, las familias más pobres, más aisladas, prácticamente no han hecho uso de las becas. *“Quizás no entienden la importancia o prefieren que sus hijos sigan trabajando en el campo. En otros casos son personas mayores,*

bastante abandonadas, cuyos hijos no están en la zona” (Encargada del Programa de Becas, FSM).

De otro lado, como se ha visto ya, los pocos proyectos aprobados hasta la fecha benefician a algunas de las zonas, mientras que la mayoría siguen esperando expectantes. En este sentido, también entre los pobladores de tales zonas se produce un acceso inequitativo a los recursos del FSM, siendo que aquellas mejor representadas o con mayor capacidad de incidencia ante el Fondo, resultan siendo las más favorecidas o por lo menos las que primero se favorecen (Exgerente del FSM).

El análisis del Fondo Social Michiquillay nos muestra una experiencia que, surgiendo a partir del objetivo de empoderar a las comunidades en la toma de decisiones, ha enfrentado un conjunto de dificultades que han impedido una efectiva implementación. Existiendo una oportunidad, expresada en los recursos económicos del Fondo, han hecho falta mejores decisiones y más compromiso de los actores directos, pero sobre todo una mayor definición del rol que debió ejercer el Estado. Como resultado, encontramos una población que, habiendo contado con el mayor volumen de recursos per capita de la región³⁷, expresa de diversas formas su insatisfacción por los magros resultados logrados hasta la fecha.

³⁷ Ver página 47.

4. CONCLUSIONES

Mi conclusión es que no estábamos preparados para recibir tanto dinero y por eso necesitábamos más acompañamiento.

Funcionaria del FSM y comunera de Michiquillay

De Echave (2009) ha planteado que entre los actores vinculados por la agenda minera, temas como la percepción del desarrollo, la autonomía y los beneficios, son aspectos donde pueden surgir diferencias, más allá del solo cálculo de los recursos económicos disponibles como producto de dicha inversión. Ello, porque existen elementos de contexto, visiones diferentes sobre lo que significa en efecto el desarrollo, pero además es claro que los intereses no son necesariamente compartidos. Mientras que las empresas buscan la necesaria paz social para desarrollar su proyecto minero, los actores locales desarrollan una agenda mucho más compleja y heterogénea, precisamente por la diversidad de intereses que coexisten en un determinado territorio.

Este planteamiento guarda relación con la situación encontrada en el caso del FSM, donde se presenta un conjunto de dificultades que en gran parte tienen su origen en una percepción no compartida de lo que puede implicar y

producir la disponibilidad de recursos, en términos del desarrollo territorial y social de las dos comunidades.

De un lado, encontramos a un Estado que optó por tomar distancia de la gestión y toma de decisiones respecto a los recursos del Fondo Social, bajo la premisa que así se eludirían los complejos procesos y las demoras intrínsecas de la gestión pública. Este actor, parece no tener suficientes incentivos para “ver” lo que ocurre detrás de la estructura que se diseñó desde Proinversión, y cumple un rol muy débil en términos de monitoreo de resultados y evaluación del mecanismo. Del otro, tenemos a una empresa que viene de un “mal comienzo” en su relacionamiento con la comunidad, y a quien le urge dejar libre de trabas el camino de la licencia social, lo que implica un manejo complejo de concesiones y condicionamientos. Su presencia como integrante del Fondo Social no se exime de este mismo juego de intereses. Finalmente, encontramos a dos comunidades de muy heterogéneas condiciones, con un sector de pobladores y dirigentes con larga experiencia en negociaciones con mineras, concededores de los mecanismos y con mayores posibilidades de lograr ventajas en este contexto; está sin embargo el vasto grupo de habitantes de ambas comunidades, que por falta de información y limitado manejo de la situación, obtienen beneficios mucho más limitados.

En todo caso, para el análisis particular del Fondo Social Michiquillay, se encuentra que la motivación e interés principal gira en torno al factor económico, y no a los aspectos culturales, interculturales o ambientales –por su naturaleza, no negociables– que plantea Gouley (2005), ni se han podido

identificar elementos relacionados con las teorías del conflicto de Touraine. Es cierto que el solo hecho de la presencia minera ha generado cambios sustanciales en las dinámicas sociales de las comunidades, pero los actores entrevistados no han puesto en cuestión la presencia de la empresa, ni han objetado las implicancias ambientales o culturales. Por lo menos en esta etapa del relacionamiento comunidad / empresa –período de exploración–, estos temas no parecen pesar en la agenda local.

Una consideración a tener en cuenta par mejor orientar la actuación de los involucrados en el FSM, la plantea el Banco Mundial a través de su proceso “Striking a Better Balance” (Glave y Kuramoto, 2006), particularmente en relación a su tercera recomendación: invertir esfuerzos y recursos para el desarrollo comunitario de las zonas de influencia minera, impulsando intervenciones orientadas al desarrollo de capacidades de los actores locales, con énfasis en la identificación de medios de vida sostenibles.

Es en este punto donde yace la mayor debilidad del caso en estudio: un diseño que deja un amplio margen de decisión a un conjunto de actores, sin haberse asegurado del previo desarrollo de capacidades para un adecuado manejo de la oportunidad que supone la existencia del muy frondoso Fondo Social Michiquillay.

Con el marco precedente, el análisis integral de la experiencia arroja evidencias claras de que el mecanismo del fondo social, tal cual ha sido aplicado en el caso de Michiquillay, ha tenido más aspectos críticos que positivos. No ha logrado el ritmo esperado de ejecución, su funcionamiento ha

estado teñido de trabas e interrupciones, y la población tiene una percepción en general negativa.

La pregunta sería si a partir de este caso se puede plantear la invalidez del diseño mismo del mecanismo denominado fondo social, que tiene en su base una decisión del Estado de retirarse de la gestión de estos recursos, con el propósito de reducir las trabas administrativas y al mismo tiempo involucrar más a los actores directos, trasladando su implementación al ámbito del sector privado. Autores como Mendoza y otros (2008) y Damonte (2009), concluyen que esta figura constituye un retroceso del Estado, que renuncia a hacerse cargo de la gestión de recursos que son, por su origen, públicos. Desde nuestra perspectiva, la sola decisión de establecer un mecanismo de gestión desde lo privado no debería constituir de por sí un factor de cuestionamiento, en tanto este resulte efectivo y cumpla sus objetivos. El problema está dado por el cariz de la participación que se propuso el Estado, más cercana a la no participación, y que generó los vacíos ya señalados dando al FSM un tono de actuación que algunos entrevistados han descrito como de “burbuja”. En este sentido, un análisis del modelo fondo social, desde el caso que nos ocupa, puede generar importantes lecciones aprendidas que se orienten a prevenir futuras situaciones similares.

Un primer aspecto, tiene que ver con el ya mencionado problema de falta de capacidades de gestión, especialmente entre los dirigentes y comuneros en general, tanto para su actuación como integrantes del Fondo Social como también en su rol como empresarios proveedores de bienes y servicios para el

mismo Fondo. Es cierto que muchos de ellos cuentan con experiencia de negociación con mineras, pero no de gestión de recursos, inversiones, proyectos y temas relacionados. De igual forma, y para la mayoría de fondos sociales, en los cuales hay una importante presencia municipal, se debe tener en cuenta que todavía hoy muchos gobiernos locales requieren un fuerte apoyo para la adecuada gestión de recursos, como por ejemplo el canon minero (Boza, 2006), y esta situación se extrapola cuando deben cumplir su rol dentro de los fondos mineros.

En este sentido, una primera propuesta sería que los fondos sociales se orienten al fortalecimiento de capacidades, tanto de los proveedores locales o empresas de comunidades, como también de los mismos dirigentes y funcionarios. La norma tendría que establecer un porcentaje mínimo dedicado a programas de capacitación y de asesoría para este fin.

Un segundo aspecto donde se requiere mejorar es claramente respecto al rol del Estado. Este, desde el Ministerio de Energía y Minas y de Proinversión, deben asumir un rol más cercano e integral. Privatizar la gestión de los recursos no puede suponer un alejamiento e indiferencia respecto a la forma cómo se invierten los recursos que, como se ha visto, son de origen público. Un primer aspecto de una tarea más cercana del Estado, se vincula estrechamente con el punto ya señalado del desarrollo de capacidades. Si bien cada fondo social debería contar con un porcentaje de sus recursos destinados a este fin, debería ser el Estado quien diseñe un plan de desarrollo de capacidades para los actores locales (dirigentes y comunidades) que asumirán tareas y

responsabilidades relacionadas con el fondo. Ello no puede limitarse a brindar información (que es indispensable) sobre la naturaleza de los fondos, las obligaciones y deberes de los actores, sino también generar competencias para asumir las distintas tareas que deberán ser cubiertas y al mismo tiempo preparar las condiciones para que se genere un impacto más inclusivo, en el sentido de que alcance a los sectores más necesitados de las comunidades.

Pero el Estado también necesitaría revisar cómo aborda su función de monitoreo y acompañamiento. En efecto, es necesario establecer mecanismos de sanción ante la omisión de rendiciones, pero también definir parámetros para las visitas de monitoreo, el análisis y verificación de la información recibida, etc.; asimismo, se requiere contar con estándares mínimos para el funcionamiento de los fondos sociales, como por ejemplo que cuenten con instrumentos básicos de gestión, criterios básicos para selección de proveedores, entre otros. Asimismo, el Estado tiene un rol privilegiado para generar aprendizaje cruzado, como espacios de encuentro periódico entre los distintos fondos sociales, así como socializar casos de éxito y lecciones aprendidas. En otras palabras, construir criterios que permitan definir buenas prácticas en la gestión de fondos sociales.

De otro lado, en el proceso de creación de nuevos fondos sociales, sería importante generar alguna forma de ratio máximo de inversión sobre tamaño de la población, para evitar la aparición de fondos sobredimensionados y de difícil operatividad. El caso del FSM evidencia que no siempre más recursos equivalen a más desarrollo.

Finalmente, en lo que respecta a los actores que deberían integrar los consejos directivos, consideramos indispensable asegurar la presencia de los gobiernos locales, con la finalidad de evitar fondos sociales “burbuja”, y por el contrario una mayor articulación entre estos espacios y los planes de desarrollo local. Al mismo tiempo, la participación de los gobiernos locales puede contribuir a evitar una no deseada polarización entre las comunidades y la empresa minera.

Al concluir esta tesis, podemos decir que se han cumplido los objetivos planteados, al haber identificado los principales factores que impidieron un mejor funcionamiento del Fondo Social Michiquillay. La hipótesis planteada para el estudio de caso se ha confirmado en el sentido que el modelo institucional aplicado no ha podido responder a las necesidades e intereses de las comunidades, y no se ha logrado prevenir malos manejos de los recursos (no necesariamente en términos de corrupción, sino de ineficacia en la inversión), dado que el diseño del instrumento fondos sociales no tuvo en cuenta la necesidad de desarrollar capacidades de gestión y fortalecer las formas de representación de las comunidades ante esta instancia.

Del mismo modo, se han recogido elementos que dan cuenta de procesos de reacomodo de relaciones al interior de las comunidades con el fin de acceder a los niveles de decisión y representación respecto al FSM. En similar forma, se han descrito modificaciones en las dinámicas comunales ante la figura de las empresas de comuneros creadas para brindar servicios al Fondo Social.

En la medida que el mecanismo de los fondos sociales, diseñado hace más de seis años, seguirá utilizándose en el futuro, es importante que a la luz de los resultados de esta investigación y otras que se puedan desarrollar, se analicen y discutan los ajustes que harían más efectivo su funcionamiento.



5. BIBLIOGRAFÍA

- ARANA ZEGARRA, Marco
2002 *Resolución de Conflictos Medioambientales en la Microcuenca del Río Porcón, Cajamarca 1993-2002*. Tesis para optar el grado de maestría en Sociología. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Posgrado.
- BANCO MUNDIAL
2005 *"Riqueza y sostenibilidad: Dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú*. Lima: Unidad de Gestión del País-Perú Desarrollo Ambiental y Social Sostenible. Región Latinoamérica y El Caribe
- BARRANTES, Roxana, Patricia ZÁRATE, Anahí DURAND
Te quiero pero no: Minería, desarrollo y poblaciones locales. Lima: Oxfam América
- BOZA DIBOS, Beatriz
2006 *Canon minero: ¿Caja chica o palanca para el desarrollo?* Lima: CAD / CIES
- BURNEO DE LA ROCHA, María Luisa y Anahí CHAPARRO ORTIZ DE ZEVALLOS
2010 "Poder, comunidades campesinas e industria minera: el gobierno comunal y el acceso a los recursos en el caso de Michiquillay". *Anthropologica*. Lima, Año XXVIII, N° 28, Suplemento 1, pp. 85-110.
- 2009 "Más allá de lo rural: Procesos de negociación en contextos mineros. El caso de la comunidad campesina de Michiquillay". *Revista Argumentos*. Lima, año 3, n° 3, julio 2009. Disponible en

http://web.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_cont=997
ISSN 2076-7722

- 2011
Michiquillay: Dinámicas de transferencia y cambios en los usos y la valoración de la tierra en el contexto de expansión minera en una comunidad campesina andina. Lima: ILC, CEPES, Cirad, CISEPA
- BURY, Jeffrey
2007
“Neoliberalism, mining and rural change in Cajamarca”. En: BEBBINGTON Anthony (ed.) *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Capítulo 2. Lima. Instituto de Estudios Peruanos: pp. 49-80.
- CARRILLO HOYOS, Sandra
2011
“Comunidades y Minería: La Comunicación en el Conflicto”. Tesis para optar el título de Licenciada en Comunicaciones. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación.
- CASTILLO CASTAÑEDA, Pedro
2007
“Las Comunidades Campesinas en el Siglo XXI: Balance Jurídico”. En: EGUREN Fernando *¿Qué sabemos de las Comunidades Campesinas?* Lima: Grupo Allpa: Capítulo 1
- CHACÓN, Raúl
2009
“El caso de Rancas: paradigmas de relaciones minería-comunidades y modelo de desarrollo”. *Sociológica*. Lima, Año 2009, N° 1
- DAMONTE, Gerardo
2009
“Desarrollo Minero Transnacional y Desigualdad Social: políticas corporativas y comunidades campesinas en los Andes peruanos” Ponencia preparada para LASA2009, XXVIII Congreso Internacional del Asociación de Estudios Latinoamericanos - Rio de Janeiro, Brasil
- DE ECHAVE, José, Alejandro DIEZ, Ludwig HUBER, Bruno REVESZ, Ricardo LANATA y Martin TANAKA
2009
Minería y conflicto social. Lima: CBC, CIPCA, CIES, IEP. Serie Minería y Sociedad.
- DIEZ HURTADO, Alejandro
2007
“Organización y poder en comunidades, rondas campesinas y municipios” En: EGUREN Fernando *¿Qué sabemos de las*

- comunidades campesinas?* Lima: Grupo Allpa, Capítulo 2
- 2001 “Organizaciones e integración en el campo peruano después de las políticas neoliberales”. En: GIARRACCA Norma *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Argentina: CLACSO.
- FONDO SOCIAL MICHQUILLAY
2011 “Informe Cuatrimestral 2011” Enero - Abril
La Encañada, 13 de marzo 2011
- FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación
2002 *Minería, comunidades y medio ambiente. Investigaciones sobre el impacto de la inversión canadiense en México.* México: FUNDAR
- GARCÍA NARANJO, Rocío y Carlos Monge
2008 Ayuda Memoria para la Red de Municipalidades Rurales REMURPE: *Los Fondos de Fideicomiso y las Municipalidades Rurales. Situación Actual y Perspectiva de Acción.* DESCO- Grupo Propuesta Ciudadana. Revenue Watch Institute. Mayo 2008
- GLAVE, Manuel y Juana KURAMOTO
2006 *La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber.* Lima: AD / CIES
- GOULEY, Clotilde
2005 *Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas: el caso de Las Bambas, provincias de Cotabambas y Grau, departamento de Apurímac.* Lima: CBC, CIES
- GRUPO PROPUESTA CIUDADANA
2010 *El programa minero de solidaridad con el pueblo y los fondos sociales. Evaluación de Transparencia. Reporte de Vigilancia 1, julio 2010.* Lima
- 2011 *El programa minero de solidaridad con el pueblo y los fondos sociales. Evaluación de Transparencia. Reporte de Vigilancia 3, abril 2011.* Lima
- 2011 *El programa minero de solidaridad con el pueblo y los fondos sociales. Evaluación de Transparencia. Reporte de Vigilancia 4, noviembre 2011.* Lima
- IIMP INSTITUTO DE INGENIEROS DE MINAS DEL PERÚ
2010 *Minería Peruana: Contribución al Desarrollo Económico y Social.* Lima. IIMP
- INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA

- 2011 *La tributación minera en el Perú: contribución, carga tributaria y fundamentos conceptuales.* Lima. Sociedad Nacional de Minería, Energía y Petróleo.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (IIED),
MMSD, IDRC Canada
2008 *Breaking New Ground: Mining, Minerals and Sustainable Development* Canada: MMSD, IIED, IDRC
- MACROCONSULT
2008 *Impacto Económico de la Actividad Minera en el Perú.* Lima: Sociedad Nacional de Minería y Petróleo
- MENDOZA, Armando, Pedro FRANCKE y Edgardo CRUZADO
2008 *Análisis, críticas y recomendaciones para mejorar el funcionamiento de los fondos sociales/fideicomisos mineros.* Documento de trabajo. Lima: CooperAccion
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS
2012 *Fondos Sociales: Informe Cuatrimestral No 9 al 30 de diciembre 2012: Informe de seguimiento elaborado por la Oficina de Gestión Social Diciembre 2012*
- 2012 *Fondos Sociales: Informe Cuatrimestral No 8 al 31 de agosto 2012: Informe de seguimiento elaborado por la Oficina de Gestión Social Agosto 2012*
- 2012 *Fondos Sociales: Informe Cuatrimestral No 7 al 30 de abril 2012: Informe de seguimiento elaborado por la Oficina de Gestión Social Abril 2012*
- 2012 *Fondos Sociales: Informe Cuatrimestral No 6 al 30 de diciembre 2011: Informe de seguimiento elaborado por la Oficina de Gestión Social Enero 2012*
- 2011 *Fondos Sociales: Informe Cuatrimestral No 5 al 30 de agosto 2011: Informe de seguimiento elaborado por la Oficina de Gestión Social. Octubre 2011*
- 2011 *Fondos Sociales: Informe Cuatrimestral No 4 al 30 de abril 2011: Informe de seguimiento elaborado por la Oficina de Gestión Social. Junio 2011*
- 2011 *Fondos Sociales: Informe Cuatrimestral No 3 al 31 de diciembre 2010: Informe de seguimiento elaborado por la Oficina de Gestión Social. Febrero 2011*
- 2011 *Fondos Sociales: Informe Cuatrimestral No 2 al 30 de agosto 2010: Informe de seguimiento elaborado por la Oficina de Gestión Social. Octubre 2010*
- 2010 *Fondos Sociales: Informe Cuatrimestral No 1 al 30 de abril 2010: Informe de seguimiento elaborado por la Oficina de Gestión Social. Agosto 2010*

- 2012 *Perú 2011, Anuario Minero. Reporte Estadístico.* Lima. MEM
- MUÑOZ NAJAR, Mónica y Hongrui ZHANG
2011 *Medios, Oportunidades y Gestión: la duración de los conflictos mineros en el Perú. Proyecto de Tesis.* Lima. Consorcio de Investigación Económica y Social. Universidad del Pacífico.
- OXFAM AMÉRICA
2009 *Mining conflicts in Peru: Condition critical.* USA. Oxfam America.
- PROGRAMA CANON
2009 Manual de Gestión del Canon. Lima. IFC, USAID
- TANAKA, Martín
2001 *Participación popular en las políticas sociales. Cómo y cuándo es democrática y eficiente, y por qué puede también ser lo contrario.* Lima: IEP, CIES
- ZEGARRA, Eduardo, José Carlos ORIHUELA, Maritza PAREDES
2006 *Minería y economías familiares: Explorando impactos y espacios de conflicto.* Lima: CIES. Proyecto Mediano CIES N° 12: 2005-2006

