GRUPO Propuesta CIUDADANA

Fondo Minero Antamina

Aporte Voluntario en Áncash

Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo 2006 - 2011

SUMARIO

	Presentación	*1*
1	*Aspectos generales*	*2*
2	*Gestión de los recursos del fondo*	*4*
3	*Evaluación de los resultados e impactos.*	*5*
4	*Informes de auditoría sobre la verificación de los pagos*	*7*

Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo 2006 - 2011
Aporte Voluntario en Áncash
Fondo Minero Antamina

Contenidos:
Víctor Manuel Gamonal
David Gutierrez

Elaborado por:
Grupo Propuesta Ciudadana
Área de Vigilancia Ciudadana

Ca. León de la Fuente 110, Lima 17
613 8313 / 613 8314
propuest@desco.org.pe / www.propuestaciudadana.org.pe

FONDO MINERO ANTAMINA

PRESENTACIÓN

Durante la campaña electoral del 2006 y debido al incremento, desde el año 2002, del precio de los minerales, diversos candidatos, incluido Alan García Pérez que a la postre sería electo presidente del Perú, se inclinaron por la aplicación de un impuesto adicional a las empresas mineras (un impuesto a las "ganancias extraordinarias" o "sobre ganancias"). Sin embargo, una vez elegido presidente, negoció con las empresas mineras una contribución de tipo "voluntario, extraordinario y temporal" (DS 071-2006-EM), la misma que fue oficialmente denominada como "Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo - PMSP", más conocido como "Aporte Voluntario", con una duración de 5 años, entre 2007 y 2011.

En Áncash este acuerdo fue firmado entre el Estado peruano y la Minera Antamina S.A., se denominó Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo de Áncash, más conocido como Fondo Minero Antamina cuyo objetivo es "promover el bienestar, desarrollo social y contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones y comunidades ubicadas principalmente en las zonas donde se realiza la actividad minera, cuidando en incluir a los centros poblados menores y zonas rurales, mediante la ejecución de obras, programas y proyectos que apoyen la lucha contra la pobreza que el Estado ha establecido como prioridad".

El Aporte Voluntario ha constituido una fuente importante de recursos destinado a financiar proyectos sociales que contribuyan al desarrollo tanto en los ámbitos de influencia de Minera Antamina en Áncash (Fondo Local) como a nivel regional (Fondo Regional). Este informe de balance de la gestión del Fondo Minero Antamina (FMA) toca aspectos importantes como la gestión de las inversiones realizadas, el cumplimiento de la normativa contenida en el convenio y los resultados e impactos logrados en los cinco años de aplicación.

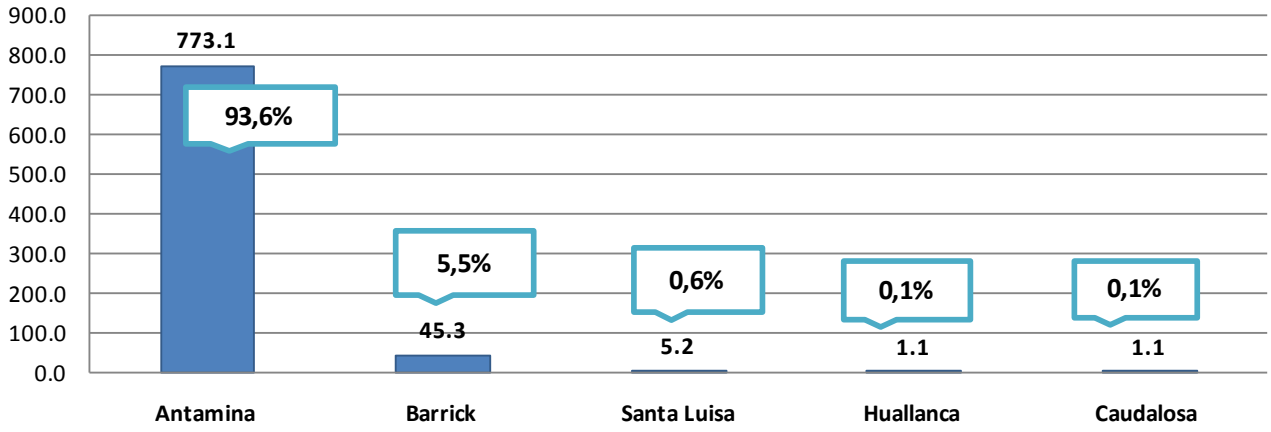
Esperamos que este informe sirva para motivar el intercambio y el debate sobre la utilidad y los impactos que tuvo el Aporte Voluntario en Áncash. Si bien ya ha concluido la vigencia del PMSP, quedan por ejecutar S/. 140 millones y sobre todo es necesario conocer sus resultados e impactos para extraer lecciones de esta experiencia implementada.

Equipo de Vigilancia Ciudadana.

1 ASPECTOS GENERALES

En la región Áncash operan 18 empresas de manera formal; cinco de estas tienen el aporte más significativo al PMSP de Áncash: Antamina, Barrick Misquichilca, Santa Luisa, Huallanca y Caudalosa. De este grupo, Antamina, concentra el 93.6% del monto depositado, es decir un total de S/. 773.1 millones. En segundo lugar la empresa Barrick ha comprometido recursos por un monto de S/. 45,3 millones y habiendo ejecutado S/. 40,5 millones.

Monto de las 5 empresas con mayor aporte al PMSP en Áncash.



Fuente: Ministerio de Energía y Minas. Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo – Informe N° 40

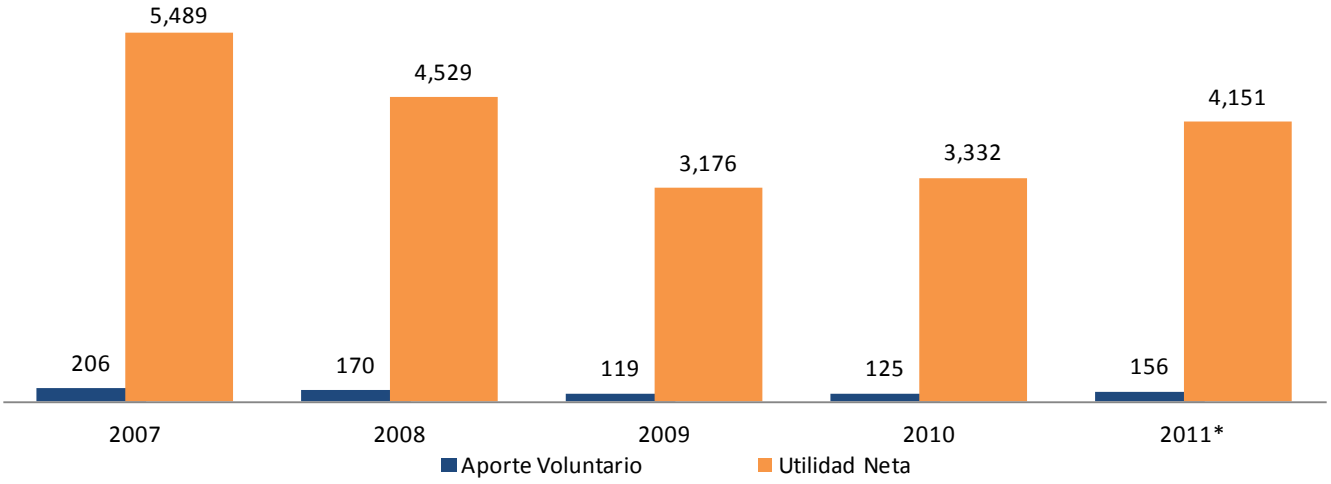
¿Qué es el Fondo Minero Antamina?

El Fondo Minero Antamina (FMA) es un fondo de naturaleza privada que forma parte del PMSP. El fondo está conformado por los aportes económicos de la Minera Antamina en base a un porcentaje de sus utilidades netas, generadas por los ejercicios fiscales realizados entre 2006 y 2010[2].

¿De qué depende el Aporte Voluntario de Minera Antamina?

El Aporte Voluntario de Minera Antamina depende de las utilidades netas de la empresa, la que a su vez depende principalmente de sus ingresos por ventas, el costo de producción y los precios internacionales. El siguiente gráfico nos muestra la relación existente entre la utilidad neta de Minera Antamina (deduciendo el reparto de dividendos y el pago de impuesto a la renta) y el Aporte Voluntario.

Minera Antamina: relación entre Utilidad Neta y Aporte Voluntario, 2007 – 2011 (en millones de Nuevos Soles).



NOTA: En el gráfico se consideran los depósitos realizados entre los años 2007 al 2011, aunque las utilidades se generaron un año antes.
Elaboración: Equipo de Vigilancia Ciudadana
Fuente: Ministerio de Energía y Minas. Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo – Informe N° 40

2 La base de cálculo del aporte es el 3.75% de las utilidades netas después del pago del impuesto a la renta y antes de la distribución de los dividendos de los trabajadores..

¿Cómo se administran los recursos del Fondo?

Dentro del FMA existen dos tipos de fondos que se administran por separado: El Fondo Minero Regional Antamina **(FMRA)** y Fondo Minero Local Antamina **(FMLA)**. La sub-cláusula 3.6 del Convenio "Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo"[3] establece que la administración de los recursos del fondo deben ser transferidos, según la decisión de la empresa, a una asociación civil, un fideicomiso u otra entidad jurídica que esté permitida por la Ley. Asimismo la empresa tiene la potestad de determinar su constitución, organización, procedimientos, fines, órganos, controles y régimen interno.

Como se puede observar en los cuadros, **las Comisiones Técnicas de Coordinación están compuestas mayoritariamente por miembros de la Compañía Minera Antamina**. Luego, **en la CTC Local no hay participación de la sociedad civil** (a pesar de que la norma lo señala). Por ello, es probable que las decisiones se hayan tomado más en función a los intereses de la empresa que por consenso.

¿Cuáles son las instancias del Fondo Minero?

Existen tres instancias que participan en el proceso de ejecución los recursos del aporte voluntario de acuerdo a ley: la Comisión Técnica de Coordinación (CTC), la Secretaria Técnica (ST) y el Agente Administrador (AA).

COMISIÓN TÉCNICA DE COORDINACIÓN

Es el mecanismo que facilita la coordinación entre las autoridades públicas, la sociedad civil y la empresa, con la finalidad de implementar una gestión participativa del fondo.

LA SECRETARIA TÉCNICA

Es la instancia ejecutiva del fondo y se encarga de apoyar a la Comisión Técnica de Coordinación en la gestión de los recursos del fondo.

EL AGENTE ADMINISTRADOR

Es la entidad receptora de los recursos provenientes del Aporte Voluntario. Constituye la administración del fideicomiso y rinde cuentas a Minera Antamina sobre el uso de los montos aportados. En el caso de FMA lo constituye la Asociación Antamina.

INTEGRANTES DE LA COMISIÓN TÉCNICA DE COORDINACIÓN LOCAL:

1 MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUARMEY	FÉLIX FEDERICO MOSCOSO VITE	ALCALDE
2 CONCEJO PROVINCIAL DE HUARI	EDWARDS VIZCARRA ZORRILLA	ALCALDE
3 CONSEJO DISTRITAL DE SAN MARCOS	ANTONIO APONTE CABALLERO	ALCALDE
4 COMPAÑIA MINERA ANTAMINA S.A.	RAÚL FARFÁN	GERENTE
5 COMPAÑIA MINERA ANTAMINA S.A.	JAIME GÁLVEZ	GERENTE
6 COMPAÑIA MINERA ANTAMINA S.A.	PABLO DE LA FLOR	VICEPRESIDENTE
7 COMPAÑIA MINERA ANTAMINA S.A.	LUIS ALVA	GERENTE
8 COMPAÑIA MINERA ANTAMINA S.A.	GONZALO QUIJANDRÍA	GERENTE

INTEGRANTES DE LA COMISIÓN TÉCNICA DE COORDINACIÓN REGIONAL:

1 GOBIERNO REGIONAL DE ANCASH	JOSÉ LUIS SÁNCHEZ MILLA	VICEPRESIDENTE
2 UNIVERSIDAD SANTIAGO ANTUNEZ DE MAYOLO	FERNANDO CASTILLO PICÓN	RECTOR
3 UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SANTA	PEDRO MONCADA BECERRA	RECTOR
4 COMPAÑIA MINERA ANTAMINA S.A.	RAÚL FARFÁN	GERENTE
5 COMPAÑIA MINERA ANTAMINA S.A.	GONZALO QUIJANDRÍA	GERENTE
6 COMPAÑIA MINERA ANTAMINA S.A.	JAIME GÁLVEZ	GERENTE
7 COMPAÑIA MINERA ANTAMINA S.A.	LUIS ALVA	GERENTE
8 COMPAÑIA MINERA ANTAMINA S.A.	PABLO DE LA FLOR	VICEPRESIDENTE

Por otro lado, tal como se señala en las conclusiones del Estudio de Medio Término (EMT) realizado por el Ministerio de Energía y Minas, en el segundo semestre del 2010, las comisiones técnicas cumplen un rol meramente consultivo y muy escaso en las decisiones.

Asimismo el funcionamiento de estas comisiones no ha sido supervisada por el ente rector. Los ciudadanos no tienen forma de saber con qué frecuencia se reúnen, qué decisiones se toman (publicar las actas de la CTC sería una iniciativa conveniente a la transparencia del proceso).

3 Citado en el Boletín N° 03 de Vigilancia Ciudadana "Fondo Minero Solidaridad – Cajamarca".

2 GESTIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO

Los programas y proyectos que financia el FMA se ejecutan a través de la implementación de diferentes estrategias, las cuales son:

ESTRATEGIA DE CONFORMACIÓN DE ALIANZA PÚBLICO – PRIVADA	Con lo cual se han promovido alianzas entre diversos actores, públicos y privados, que desarrollan actividades en la región para poder articular esfuerzos a favor del desarrollo de la región.
ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE PROYECTOS	Mediante la cual el fondo brinda asesorías y recursos a los gobiernos local y regional para obtener la viabilidad y ejecución de los proyectos que han sido considerados en sus planes de desarrollo.
ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN Y APALANCAMIENTO DE RECURSOS	Con lo que se busca articular, coordinar y apalancar recursos generando contrapartidas para la ejecución de proyectos.

Aportes depositados para el FMRA y el FMLA

A diciembre de 2011, el FMLA tiene un monto depositado de S/. 567 millones, mientras que el monto depositado del FMRA asciende a S/. 206 millones. El siguiente cuadro nos muestra los montos depositados durante los años 2007 a 2011. El fondo local representa el 73% del total mientras que el fondo regional el 27% restante.

Montos depositados 2007-2011, acumulados al mes de diciembre 2011 (en millones de soles)

Años	FMRA1/	FMLA2/	TOTAL
2007	54	149	204
2008	45	125	170
2009	32	87	119
2010	33	92	125
2011	42	114	156
TOTAL	**206**	**567**	**773**

Elaboración: Equipo de Vigilancia Ciudadana
Fuente: Ministerio de Energía y Minas. Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo – Informe N° 40

Con relación a los datos del cuadro hay que aclarar que dentro de los montos depositados no se incluyen los montos del Aporte a la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), el cual asciende a S/. 2.1 millones.

¿Cuáles son las líneas de inversión que financia el Fondo?

De acuerdo al inciso 2.4 de la cláusula segunda del convenio firmado entre el Estado y Minera Antamina, la CTC determinó las líneas de inversión para la ejecución de programas y proyectos en la región, los cuales y de acuerdo a información del Fondo de Solidaridad Antamina, son las siguientes:

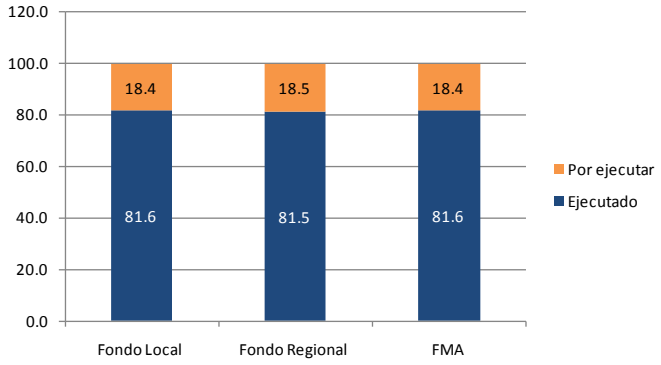
- Nutrición de menores y madres gestantes.
- Educación primaria, apoyo educativo y capacitación técnica.
- Salud.
- Desarrollo y fortalecimiento de capacidades de gestión pública.
- Promoción de cadenas productivas.
- Infraestructura básica.
- Obras de impacto local o regional.
- Complementar recursos económicos de terceros.
- Aporte a la Comisión de la Verdad y la Reconciliación.

La norma establece que serán destinados a las prioridades de nutrición, educación y salud no menos del 30% de los recursos del fondo.

Avance en la ejecución del Fondo Minero Antamina

A diciembre del 2011, la ejecución del Fondo respecto del monto depositado fue de 82%, equivalente a S/. 630.7 millones. Como se observa en el siguiente gráfico tanto el FMLA como el FMRA tuvieron niveles similares de ejecución.

Avance de Ejecución, por tipo de Fondo (%)



Elaboración: Equipo de Vigilancia Ciudadana
Fuente: Ministerio de Energía y Minas. Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo – Informe N° 40.

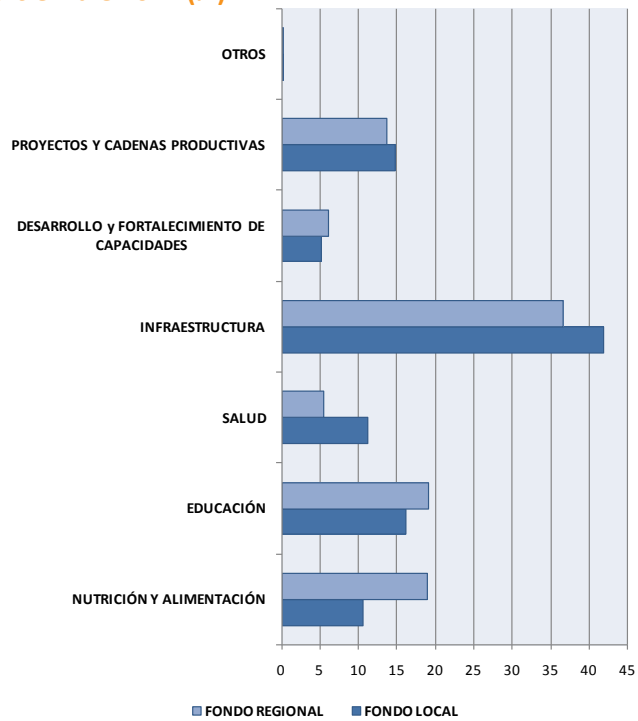
De esta forma, el fondo tiene pendiente un monto de ejecución que asciende a S/. 142.4 millones, equivalente al 18% del monto total depositado. Dichos recursos serán probablemente ejecutados durante el presente año 2012.

Destino de los recursos del Fondo según prioridades y tipo de Fondo

Los FMRA y FMLA han logrado comprometer gastos por S/. 697.5 millones, de los cuales S/. 182.2 millones corresponden al FMRA y S/. 515.3 millones al FMLA (información al cierre de 2011).

Tal como se puede observar en el siguiente gráfico, la mayor cantidad de recursos comprometidos por el FMRA han sido destinados a proyectos de infraestructura (S/.66.7 millones) y a educación (S/. 34.9 millones); lo mismo ocurre con el FMLA, donde la mayor parte de los recursos se destinan para proyectos de infraestructura (S/. 215.8 millones), seguidos por educación (S/. 83.4 millones).

Destino de los recursos del fondo según prioridades, a diciembre 2011 (%)



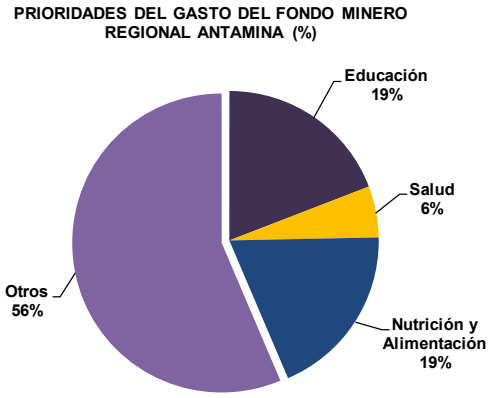
Elaboración: Equipo de Vigilancia Ciudadana
Fuente: Ministerio de Energía y Minas. Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo – Informe N° 40.

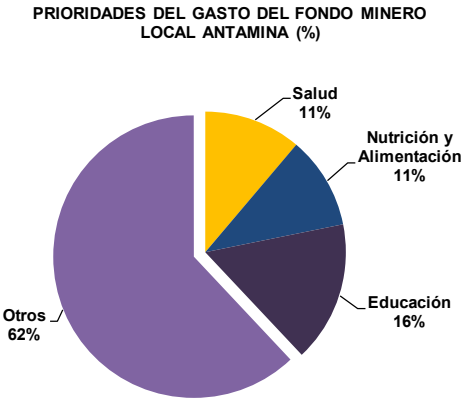
Por otro lado también se puede observar que el FMA destinó al rubro de desarrollo y fortalecimiento de capacidades de gestión pública un 6% de los recursos; en este caso la finalidad de los proyectos era mejorar la capacidad de gestión de las municipalidades, especialmente de las productoras con abundantes recursos por el canon minero.

Cumplimiento de prioridades

El Decreto Supremo que rige el PMSP establece que un mínimo del 30% del fondo se destinará a nutrición, salud y educación, para así alinearse en la lucha contra la pobreza.

Al cierre de 2011 se tiene que en el FMRA se ha comprometido en educación, salud y nutrición el 44% del monto comprometido acumulado; mientras que en el FMLA el 38% del monto comprometido.





Elaboración: Equipo de Vigilancia Ciudadana
Fuente: Ministerio de Energía y Minas. Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo – Informe N° 40.

3 EVALUACION DE LOS RESULTADOS E IMPACTOS

A diferencia de lo que ocurre con la mayoría de Fondos de las empresas que conforman el PMSP, el FMA ha sido la que cumplió de mejor manera con la elaboración y publicación de los estudios que establece la norma: línea de base, estudio de evaluación de impacto de medio término y evaluación de impacto final. Este es un aspecto que resaltamos porque la publicación de estos documentos permite a la ciudadanía, realizar una revisión independiente y sacar sus propias conclusiones.

El contar con una **Línea de Base (LB)** adecuadamente elaborada a nivel del conjunto del Fondo (y no solamente a nivel de proyectos) hace posible que en la Evaluación de Medio Término (EMT) se cuantifiquen los impactos logrados a nivel de indicadores de propósito y de componente.

Este documento de Línea de Base mide el nivel nutricional de los niños y niñas menores de 3 años de edad, el nivel de hierro de las madres gestantes, proporcionar informa-

ción sobre salud materna (atención prenatal, atención del parto, parto institucional), salud infantil (enfermedades prevalentes, controles de crecimiento y desarrollo) y lactancia materna exclusiva. Además, se determina la situación de los niños y niñas respecto a su nivel educativo, atraso escolar, asistencia escolar, deserción escolar, cantidad promedio de veces que los niños/as repiten el año escolar y analfabetismo de los niños y niñas; conocer el acceso de las familias al agua segura y desagüe, así como el nivel de los ingreso de la población.
Esta información se consigna para la población de 4 ámbitos de interés: el primero los distritos Huari, Chavín de Huantar y San Marcos; el segundo los distritos Pampas Chico, Cacajay, Antonio Raymondi, Pararín y Colquioc; el tercero el distrito Huarmey; y el cuarto conformado por el resto de distritos del departamento.

La **Evaluación de Medio Término (EMT)** fue elaborada en el primer semestre del 2011 y se toma como insumos las evaluaciones periódicas realizadas anteriormente a cada una de los proyectos del Fondo, las que fueron realizadas en base a técnicas cuantitativas como la aplicación de encuestas, así como instrumentos cualitativos de recojo de información como la realización de grupos focales y entrevistas a profundidad. Se ofrece información abundante y oportuna sobre la medición de los impactos y logros que ha tenido el FMA.

Es importante recalcar que para la EMT se contó con un Marco Lógico a nivel del conjunto del Fondo. Este Marco Lógico presenta los objetivos que persigue el FMA, consignando indicadores de propósito en cinco grandes áreas: Salud y Nutrición, Educación, Desarrollo Productivo, Fortalecimiento Institucional e Infraestructura.

Esta EMT es una de las pocas que realiza una comparación entre los resultados obtenidos con respecto de la situación inicial para cada uno de los programas, dándose cuenta con claridad del desempeño del Fondo.

A continuación mencionamos algunos de los resultados consignados por programa en la evaluación en dos aspectos que nos parecen de mayor relevancia:

Principales resultados del Fondo Minero Antamina según la EMT

SALUD Y NUTRICIÓN

- El Fondo logró disminuir la prevalencia de la desnutrición crónica en menores de 3 años en 11.5 puntos porcentuales, lo que representa el 83% de la meta programada.
- Se logró disminuir en 7 puntos porcentuales la anemia en madres gestantes, lo que representa sólo el 35% de la meta programada.

EDUCACIÓN

- La evaluación no informa si se ha logrado alcanzar la meta de incrementar en 20 puntos porcentuales el rendimiento de los estudiantes de nivel primario en lenguaje y matemáticas por encima del grupo de control[4].

DESARROLLO PRODUCTIVO

- Se observa un nivel bajo de cumplimiento de las metas y resultados programados.
- Respecto al Proyecto Alivio y Reducción de la Pobreza (PRA), consigna que "…no hay coherencia entre los objetivos declarados y la estrategia diseñada para alcanzarlos". Además señala que la orientación general del proyecto muestra una preocupación mayor por los intereses de los clientes (empresas proveedoras) "reflejando desinterés o indiferencia respecto de los intereses de los pequeños productores"[5].

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

- La evaluación de este programa concluye que se movilizaron grandes recursos financieros, de personal externo y municipal y de tiempo, produciéndose resultados mínimos y desalentadores.

Elaboración: Equipo de Vigilancia Ciudadana
Fuente: Evaluación de Medio Término del FMA junio 2011.

4 Esto, según el informe de evaluación, por no haber realizado la medición en el grupo control; sin embargo en el documento de LB se consigna que los distritos que servían de grupo control terminaron siendo intervenidos por el programa, por lo que "…no hay ya entonces un grupo control" (Línea de Base del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo Antamina. Pág. 6).

5 Evaluación Intermedia del FMA, junio 2011, pág. 152.

4 INFORMES DE AUDITORÍA SOBRE LA VERIFICACION DE LOS PAGOS

Según la norma (DS 071-2006-EM, Clausula séptima), las empresas deben presentar informes de auditorías de cada año fiscal, que posibiliten "la verificación de la acreditación del aporte realizado por cada empresa al fondo, en cuanto a montos y plazos, y en cuanto a la aplicación de los recursos para los proyectos que se desarrollen en el marco del mismo".

Estos documentos confirman pues el cumplimiento o no de los compromisos asumidos por las empresas, los mismos que están contenidos en los convenios firmados con el Estado y sobre los cuales el MEM hace seguimiento haciendo uso de 13 indicadores. Mediante los informes de auditoría presentados al MEM por la empresa Antamina se verifica el cumplimiento de los acuerdos contenidos en el mencionado convenio.

Por la importancia que revisten dos de los indicadores, nos parece adecuado citar los resultados del informe de auditoría con respecto los mismos:

INDICADOR 1	Validación del cálculo del aporte minero local y regional.
INDICADOR 4	Verificación que los proyectos financiados con fondos del PMSP son distintos de los de Responsabilidad Social y otros compromisos de la empresa.

SOBRE EL INDICADOR 1

La empresa auditora confirma que "el cálculo del monto del aporte al fondo minero... se realizó de acuerdo con lo requerido en la Cláusula Tercera del Convenio[6]", es decir, el aporte es equivalente al 3.75% de las utilidades netas de Antamina. Esto quiere decir que la firma auditora realizó la verificación y comprobó que los aportes realizados por Antamina corresponden al porcentaje establecido por la norma.

SOBRE EL INDICADOR 4

La empresa auditora verifica que "los proyectos aprobados... son distintos de aquellos en los que la compañía está involucrada de acuerdo con sus acciones de responsabilidad social o de los compromisos sociales que asumió con anterioridad a la firma del convenio[7]". Este dato es importante porque la norma establece que los recursos del Fondo debían manejarse de manera separada de los proyectos e inversiones de responsabilidad social de las empresas.

6 Informe Sobre los Procedimientos Previamente Acordados. Agosto de 2011. Pág. 2
7 Ibídem, Pág. 3.