

Más dudas que certezas a un año de su finalización

Evaluación del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo

Elaborado por: Programa de Vigilancia Ciudadana

Tal como hace cinco años, el tema de las ganancias mineras ha sido colocado en la agenda electoral por algunos importantes candidatos a la presidencia. Las propuestas para aumentar la participación del Estado de las rentas que genera la minería tiene variantes: aplicar un impuesto a las ganancias extraordinarias, incrementar la tasa de impuesto a la renta a las empresas mineras o aumentar la tasa de las regalías mineras¹.

Recordemos al respecto que hace cinco años, a pesar del consenso que existía en relación a que el Estado obtenga mayores rentas del sector minero, una vez en el poder el presidente Alan García decidió negociar con las empresas un aporte voluntario, extraordinario y temporal al cual se le denominó Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP), mediante el cual las empresas mineras destinaban un 3.75% de sus utilidades netas a fondos, los cuales implementaban proyectos destinados a mejorar la calidad de vida de las poblaciones, principalmente cercanas a las actividades mineras.

¹ Tanto Perú Posible, como Gana Perú, en incluso Alianza por el Gran Cambio, a través de sus voceros han señalado la posibilidad de aplicar un impuesto a las ganancias extraordinarias mineras. Kurt Burneo, jefe del plan económico de Perú Posible, señaló que en un eventual gobierno de Alejandro Toledo se gravarán estas “ganancias excepcionales”. La Republica 21 Enero 2011. Félix Jiménez, jefe del plan de gobierno de Gana Perú, señaló categóricamente que en un eventual gobierno de Ollanta Humala aplicarán un impuesto a las sobreganancias de las mineras. La Republica 21 Enero 2011. Asimismo, el candidato presidencial por Alianza para el Gran Cambio, Pedro Pablo Kuczynski, no descartó la eventual aplicación de un impuesto a las sobreganancias mineras en caso llegue al Gobierno, aunque dijo que lo preferible es mantener las regalías. Diario Gestión 28 diciembre 2011.

Habiendo transcurrido ya cuatro años de implementación del PMSP, cabe preguntar lo siguiente. ¿Qué resultados e impactos está produciendo la implementación de este Programa? ¿Se cuenta con la información relevante para la evaluación y debate informado sobre sus ventajas y desventajas? Y finalmente ¿conviene que el próximo gobierno mantenga este acuerdo como proponen las empresas o en su reemplazo se opte por la aplicación de una medida tributaria que genere más ingresos para financiar programas de inversión social?

El Grupo Propuesta Ciudadana ha elaborado y difundido evaluaciones de transparencia sobre el PMSP, tanto en julio 2010² como en noviembre 2010³. Si bien la información disponible ha ido mejorando, en el último informe hemos enfatizado la ausencia de los estudios de evaluación de medio término del programa. Es decir, con excepción del fondo que implementa Antamina, ni en el Ministerio de Energía y Minas (MEM), ni en las páginas web de las principales empresas se ubicaron dichas evaluaciones que según la norma deberían estar disponibles.

Para nuestra sorpresa, en las páginas web del Fondo Solidaridad de Cajamarca⁴ y del Fondo Minero Antamina⁵ – administradoras de los recursos del PMSP de Minera Yanacocha y Minera Antamina – hemos ubicado la *Evaluación de Medio Término del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, correspondiente al periodo 2007 – 2009*, elaborado por el Ministerio de Energía y Minas.

De conformidad con la norma la elaboración de los estudios de evaluaciones de impacto de medio término – así como de los estudios de línea de base - es obligación de los administradores de los fondos⁶, pero la mayoría no ha cumplido con ello. Quizá por ello y como ente encargado del seguimiento a la implementación del Programa, la Comisión Sectorial del MINEM ha elaborado este estudio⁷, el cual no debería reemplazar al que deberían realizar las empresas, al menos de las más importantes por su aporte. A continuación presentamos y comentamos los principales resultados que arroja dicha evaluación.

² http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/b2438d4bae46ccd9f1390a2ae8b0ad25/Aporte_Voluntario_1_FINAL.pdf

³ http://www.descentralizacion.org.pe/apc-aa/archivos-aa/417998ae5ff694558b490dd9881a624c/aporte_voluntario2.pdf

⁴ <http://www.fondosolidaridadcajamarca.org/evaluacion-de-medio-termino-del-pmsp>

⁵ <http://www.fondomineroantamina.org/contenido/fma/historia-del-fma>

⁶ De acuerdo a los Lineamientos para el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP) 2007 – 2011, elaborado por la Comisión Sectorial del PMSP, cada empresa debe realizar una evaluación de medio término y final, la que de acuerdo al DS 071 – 2006 – EM deben ser evaluadoras externas.

⁷ El Informe Trimestral Julio Septiembre 2010 de la Oficina General de Gestión Social del MEM da cuenta que “La Secretaría Técnica viene culminando la Evaluación de Medio Término del PMSP para el periodo comprendido entre enero 2007 y diciembre 2009, la cual se viene realizando a través de una consultora externa, y que tiene por finalidad, dar cuenta del impacto de los proyectos efectuados con fondos del PMSP”.

1. Objetivos, alcances y metodología de la evaluación

El estudio no es una evaluación de todo el PMSP, sino de una muestra de 6 empresas, de 39 que firmaron el convenio. La muestra es relevante en cuanto al monto, pues las empresas evaluadas (Fondo Minero Antamina, Fondo Solidaridad Cajamarca, Asociación Cerro Verde, Asociación Grupo Milpo, Asociación Civil Ayuda del Cobre y a la Fundación Integración Comunitaria de Minera Condestable) representan el 75% del total de los aportes al PMSP. El objetivo de la evaluación es *“identificar los aspectos relevantes de la marcha del PMSP del período 2007-2009, a fin de realizar los ajustes pertinentes orientados a potenciar el impacto final del programa”*

El periodo de evaluación comprende tres años, de enero 2007 a diciembre 2009. Se plantea una metodología de análisis enfocada en el diseño del PMSP así como en la implementación y ejecución que posibilite examinar los logros alcanzados hasta diciembre de 2009, identificar aspectos favorables y desfavorables, extraer lecciones aprendidas y brindar recomendaciones que permitan mejorar su implementación.

La evaluación comprende un análisis cuantitativo – sobre la base de información secundaria - y análisis cualitativo, a partir de la información primaria generada en trabajo de campo como entrevistas a profundidad, reuniones con los actores, testimonios y observación directa. La selección de la muestra se hizo en función a tres criterios: la magnitud de su aporte, ubicación geográfica y cumplimiento de la priorización de recursos⁸.

2. Los Resultados de la evaluación

En lo que sigue presentamos las principales conclusiones de la evaluación añadiendo algunos comentarios nuestros.

2.1 Sobre el diseño del PMSP⁹.

- **Diagnóstico Socioeconómico/ Línea de Base.** Las líneas de base son principalmente a nivel de proyecto (alcance micro). Sólo tres empresas de la muestra cuentan con Línea de base de alcance macro. En consecuencia, no se cuenta con indicadores para cuantificar los objetivos globales y específicos (ej. ingresos y empleo), lo cual representa un obstáculo para la evaluación del impacto del programa,
- **Participación.** Las Comisiones Técnicas de Coordinación, con su estructura tripartita – Empresas, Estado y sociedad civil - son la instancia de participación y toma de decisiones, sin embargo, cumplen básicamente un rol de

⁸ De acuerdo al DS 071 – 2006 – EM, punto 4.6 se dice que no menos del 30% del monto de los fondos deben ser destinados a proyectos en rubros de nutrición, educación y salud.

⁹ El texto que sigue es un resumen que elaboramos del capítulo 6 del estudio, Conclusiones y Recomendación (págs. 91- 105)

recomendación sobre proyectos prioritarios, cuya aprobación final de financiamiento recae en el directorio de las entidades que administran los fondos.

- **Orientación de los Fondos.** A diciembre de 2009, dos tercios de la muestra cumplió con la exigencia de asignar al menos el 30% de los recursos para las prioridades en nutrición, salud y educación en el Fondo Local, siendo menor el cumplimiento en el Fondo Regional. Sin embargo, en la asignación se evidencia una marcada orientación a proyectos de infraestructura, quedando rezagados los rubros de desarrollo de capacidades y proyectos productivos. Ver cuadros adjuntos.
- **Proceso de Comunicación e Información.** Si bien el MEM difunde información sobre la implementación del PMSP, hacen falta mecanismos que posibiliten una mayor difusión de la información en los espacios locales y regionales. El PMSO no es identificado como tal por sus beneficiarios en la muestra analizada, salvo en la zona de atención de la empresa Condestable. El conocimiento de la población respecto a los alcances del PMSP es muy limitado y difícilmente logran distinguirlo del apoyo que ya venían prestando las empresas dentro de sus actividades de responsabilidad social (pg. 92).
- **Procesos de Evaluación de Logros e Impactos.** La dispersión de la inversión social representada en los más de 1500 proyectos del PMSP con indicadores heterogéneos dificulta el procesamiento y análisis de los avances. Se precisa definir un conjunto mínimo de indicadores de resultados esperados por rubros de intervención (alineados con los Programas Nacionales de Desarrollo) para lograr al término del PMSP un análisis de su impacto y establecer comparaciones entre regiones y fondos. De la muestra analizada, sólo el Fondo Minero Antamina ha realizado evaluaciones de medio término de sus principales programas como Nutrición y Cadenas productivas para reducción de la pobreza¹⁰

Según el estudio sólo dos empresas de las seis que conforman la muestra cuentan con una línea de base (Fondo Antamina y Ayuda del Cobre) a nivel de programa. En la búsqueda que hemos realizado a partir de octubre de 2010 no hemos encontrado ningún otro estudio. Nuestra opinión es que esta situación no permitirá realizar evaluaciones de impacto que sean metodológicamente consistentes. Frente a esta debilidad el estudio recomienda que *“En aquellos casos, donde aún no se hubiera levantado la línea de base, proceder a reconstruirla en base a fuentes secundarias, a fin de que se pueda establecer comparaciones posteriores sobre los cambios ocurridos con la implementación del PMSP”*. Frente a esta constatación caben preguntarse: ¿Dónde queda la supuesta mayor eficiencia y eficacia de las empresas mineras en la gestión de proyectos y programas sociales que la norma que crea el PMSP da por sentado?

¹⁰ Un resumen de estos estudios es presentado en Reporte de Vigilancia 2, Evaluación de transparencia del PMSP y los Fondos Sociales. Noviembre de 2010. Grupo Propuesta Ciudadana.

2.2 Implementación y Ejecución del PMSP

Eficiencia.

- El avance en la ejecución a nivel agregado, es decir, el total ejecutado respecto del total depositado en dicho periodo es de 52%, lo cual pone de manifiesto un avance moderado del PMSP y la necesidad de agilizar de ejecución. En la muestra analizada, el fondo de la empresa Cerro Verde es el que muestra mayor rezago en sus intervenciones.
- Se evidencia retrasos en el cumplimiento de los plazos de ejecución (mayor a un semestre) de 74 proyectos de la muestra, debido al lento arranque de los mismos, la baja calidad de los proyectos sujetos al SNIP, escasez de recursos calificados, etc. Como aspecto positivo se menciona el apalancamiento de recursos trabajando con las municipalidades y gobiernos regionales, principalmente en infraestructura.
- Débil focalización geográfica del PMSP en los quintiles de mayor pobreza. En la muestra analizada, los proyectos del Fondo Local benefician a 11 distritos de un total de 38 distritos que corresponden a los dos quintiles de mayor pobreza y que están considerados dentro de las zonas de atención local según convenio PMSP.

Logros y Sostenibilidad.

- De acuerdo a la evaluación los logros más importantes radican en: i) la reducción de la desnutrición crónica infantil a partir de intervenciones programáticas, particularmente en las regiones de Ancash y Cajamarca¹¹ donde la disminución anual de la desnutrición crónica infantil ha superado el 2%; ii) mejora de la comprensión lectora de los niños, así como el incremento del interés e involucramiento de los padres de familia del medio rural para reforzar el trabajo; iii) el mayor acceso de la población de las zonas de influencia minera a infraestructura vial, infraestructura productiva de riego y de servicios básicos.
- La sostenibilidad de los proyectos de nutrición y salud en donde se financia la entrega de insumos y/o alimentos y se contrata a personal de enfermería con recursos del fondo es incierta en la medida que las familias y las autoridades competentes no incluyan los gastos asociados como parte de su presupuesto.

¹¹ En el documento se presentan diferentes datos, sin precisar fuente ni la metodología de recojo de información (ver Tabla Nº 7 en pág. 66). Anotamos esto porque en el estudio de medio término sobre el programa Alli Micuy publicado por Antamina no llega a medir impactos en desnutrición (Ver Reporte de Vigilancia 2, Evaluación de Transparencia del PMSP y Fondos Sociales, de Propuesta ciudadana).

- Existe un bajo nivel de intervenciones en el rubro de Proyectos y cadenas productivas en la muestra analizada, que debiera revertirse dado que está orientado a promover la generación e incremento de ingresos de las poblaciones lo cual permitirá la sostenibilidad de las mejoras en nutrición y salud. Ver tabla adjunta.

Un tema no mencionado en el estudio de evaluación que presentamos, pero que consideramos importante, es el riesgo de discrecionalidad en la asignación de los recursos del PMSP cuando el esquema tripartido de decisiones es más formal que real. Nos referimos en concreto, a la entrega de recursos del Fondo Antamina bajo la forma de un Programa de “compensación” a las municipalidades, gobierno regional y universidades, por un monto de 24.5 millones de dólares. Esto ocurrió cuando en los primeros meses del 2010, se presentó el problema de la disminución del canon minero para Ancash como resultado de la decisión de la empresa de acogerse al beneficio de “Reinversión de utilidades” para una inversión proyectada de US\$ 900 millones. La disminución estimada del canon minero fue de aproximadamente US\$ 135 millones de dólares. ¿Fue esta decisión discutida y consultada con las Comisiones Técnicas de Coordinación local y regional?

3. A modo de conclusiones

De la revisión del estudio de evaluación de medio término y del seguimiento que hacemos a la implementación del PMSP podemos extraer las conclusiones siguientes:

- La mayor parte de las empresas mineras que forman parte del PMSP no ha cumplido con realizar los estudios de evaluación de término medio y tampoco realizaron los estudios de línea de base con indicadores macro que permitan medir el impacto. En consecuencia, salvo algunas excepciones, será difícil obtener información consistente y confiable sobre el impacto del PMSP en los 230 distritos y 16 departamentos.
- Nuestras indagaciones indican que solo dos fondos – Fondo Minero Antamina y la Asociación Civil Ayuda del Cobre – cuentan con evaluaciones de medio término conforme establece la norma. Sobre el resto de los fondos la información es nula, lo cual nos hace suponer que dichos estudios no han sido elaborados o vienen siendo preparados tardíamente. Por tanto, la necesaria discusión acerca de los resultados e impactos de este Programa no cuenta con la información necesaria.
- El esquema de gestión participativa del PMSP con un modelo tripartido que involucra al Estado, las empresas y la sociedad civil en la toma de decisiones, se ha convertido salvo algunas excepciones en una mera formalidad, pues en la práctica las decisiones son tomadas por los representantes de la empresa. En el mejor de los casos, los Comités Técnicos de Coordinación Local o Regional juegan un rol de sugerir proyectos.

- El avance en la ejecución de los recursos es relativamente lento. A diciembre de 2009 se logró ejecutar el 52% de los recursos depositados. A setiembre del 2010 este porcentaje llega al 55% y a diciembre de 2010 bordea el 60%. No está demás decir que estos resultados comparados con los que obtienen los gobiernos locales en la ejecución de inversiones son incluso inferiores.
- El estudio de medio término elaborado por el MEM en base a una muestra -reemplazando en cierta forma la obligación de las empresas – pone en evidencia un conjunto de vacíos y debilidades en la implementación del PMSP que dejan serias dudas sobre su efectividad e impacto en el logro de sus objetivos. El diseño poco claro del PMSP en cuanto a roles y responsabilidades de los actores involucrados contribuyen a este resultado.
- Finalmente, consideramos indispensable evaluar el diseño del PMSP, un fondo privado destinado a financiar proyectos de desarrollo social enmarcados en la política nacional de lucha contra la pobreza. En donde las responsabilidades de los actores involucrados se no se encuentran claramente definidas. En el sentido puro de la política pública, se trata de un esquema híbrido que combina elementos de gestión participativa, asociación público-privada, y ciertamente su énfasis en el carácter voluntario del mismo lo asemeja a un programa privado de cooperación. Esta ambigüedad no sólo contribuye a la confusión de los actores locales (beneficiarios y autoridades) para quienes resulta complicado discernir cual es la naturaleza del programa, sino que también acarrea exigencias muy débiles en materia de transparencia y rendición de cuentas. El PMSP establece un rol débil e intrascendente al Estado (MEM) al punto que este sólo puede hacer seguimiento y no supervisar y pedir cuentas de la implementación de los fondos. En suma, este diseño ambiguo del Programa que deja un amplio margen a la autorregulación de las empresas para el cumplimiento de los principios y criterios de gestión y de las prioridades, termina arrojando resultados poco convincentes sobre el logro de sus objetivos.

Cuadro Nº 9: Distribución Porcentual del Monto Comprometido del Fondo Regional por Rubros y Según Empresa (a Diciembre 2009)

Entidad Administradora	Nutrición, Educación Y Salud	Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades	Proyectos Y Cadenas Productivas	Infraestructura	Otros	Total
FMA-Antamina	32.6%	6.8%	17.0%	43.7%	0.0%	100%
ACV-Cerro Verde	23.6%	5.0%	0.0%	71.4%	0.0%	100%
Asoc. Grupo Milpo	22.5%	6.0%	41.5%	30.1%	0.0%	100%
Ayuda del Cobre-Southern	91.1%	0.6%	0.0%	6.0%	2.3%	100%
ALAC-Yanacocha	41.5%	17.5%	0.0%	41.0%	0.0%	100%
FIC-Condestable	3.4%	0.0%	0.0%	96.6%	0.0%	100%

Fuente: Comisión Sectorial PMSP

Tabla N° 5: Resumen de dificultades del PMSP

	Dificultades a Enero 2008	Estatus a Dic. 2009
I. Estructura y Gestión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Información (matriz y fichas) enviadas tardíamente o no enviadas. 2. Lento proceso para comprometer los fondos de las empresas, que guarda relación muchas veces con las dificultades para el (buen) funcionamiento de las comisiones técnicas ya creadas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ha mejorado el envío de información por parte de las empresas; el 74 % (29 empresas) cumple con el envío oportuno de la información (matriz y Fichas) 2. Se ha acelerado el proceso de comprometer los fondos aunque dentro de la muestra analizada, la empresa Cerro Verde, que se adhirió al PMSP en el 2008, muestra rezago.
II. Ejecución	<ol style="list-style-type: none"> 1. Un tercio de empresas no ha iniciado o ha iniciado de manera muy incipiente sus acciones. 2. Sesgo a proyectos de infraestructura, en general y los proyectos no obedecen a un Plan de Desarrollo Local. 3. Poca difusión de los reales alcances del PMSP y de los logros alcanzados a la fecha en las diferentes zonas de intervención. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. A Diciembre 2009 habían mas de 1500 intervenciones (finalizadas y en proceso de ejecución) 2. Se mantiene el sesgo a proyectos de infraestructura y no se puede precisar cuántos de los 456 proyectos de la muestra se insertan en un Plan de Desarrollo Local. 3. Continúa la escasa difusión del alcance y logros del PMSP en las zonas visitadas

Fuente: Comisión Sectorial PMSP

Contactos:

Epifanio Baca: ebaca@desco.org.pe

Gustavo Avila: gavila@desco.org.pe