

EL PROGRAMA MINERO de SOLIDARIDAD con el PUEBLO

EVALUACIÓN DE TRANSPARENCIA

REPORTE DE VIGILANCIA N°
Junio, 2012

5

**EL PROGRAMA MINERO
de SOLIDARIDAD con el PUEBLO**

EVALUACIÓN DE TRANSPARENCIA

REPORTE DE VIGILANCIA N° 5

Junio, 2012

**EL PROGRAMA MINERO de SOLIDARIDAD
con el PUEBLO
EVALUACIÓN DE TRANSPARENCIA**

REPORTE DE VIGILANCIA N° 5

Lima, junio de 2012

El presente Reporte es una publicación
del Grupo Propuesta Ciudadana

Elaborado por:

Epifanio Baca

David Gutierrez

Víctor Manuel Gamonal

Diseño y Diagramación:

Renzo Espinel

Luis de la Lama

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N° 2012-06864

Grupo Propuesta Ciudadana

Calle León de la Fuente 110, Lima 17

Teléfonos: 613 8313, 613 8314

Telefax: 613 8315

www.propuestaciudadana.org.pe

propuest@desco.org.pe

Impresión:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156-164 Breña - Lima 5 - Perú

Impreso en el Perú

Con el apoyo de:



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
PROGRAMA MINERO DE SOLIDARIDAD CON EL PUEBLO (PMSP)	7
1. ASPECTOS INSTITUCIONALES	9
1.1 Empresas firmantes del convenio y montos declarados	9
1.2 Modelo de gestión del PMSP	11
1.3 Destino de los recursos	11
2. GESTIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO	12
2.1 Funcionamiento de las Comisiones Técnicas de Coordinación (CTC)	12
2.2 Avance en la ejecución de los recursos	12
2.3 Destino de los recursos según prioridades de gasto	13
2.4 Gasto Comprometido en nutrición, educación y salud según tipo de fondo	15
2.5 Gasto Comprometido en el rubro de Infraestructura según tipo de fondo	15
2.6 Gasto Comprometido en desarrollo y fortalecimiento de capacidades de gestión pública	15
3. LOS ESTUDIOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO DE MEDIO TÉRMINO DEL PMSP	16
3.1 Con respecto al estudio de Línea de Base (LB)	17
3.2 Con respecto al estudio de evaluación de medio término (EMT)	18
4. INFORMES DE AUDITORÍA	19
4.1 Información consignada por el Ministerio de Energía y Minas	19
4.2 Revisión de Indicadores seleccionados	20
5. CONCLUSIONES	22

INTRODUCCIÓN

El presente Reporte 5 brinda información sobre la transparencia y la rendición de cuentas del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP) al mes de diciembre de 2011, con el objetivo que los ciudadanos y ciudadanas de las regiones donde se aplican estos fondos, cuenten con información consistente sobre su manejo al finalizar los cinco años de vigencia de este programa. Las fuentes de información que utilizamos son los informes mensuales que publica el Ministerio de Energía y Minas (MEM) y las empresas mineras que cuentan con una web dedicada al tema.

En nuestro reporte anterior señalamos que los puntos más débiles en materia de transparencia del PMSP eran *«de un lado, el escaso cumplimiento de las empresas con la elaboración y difusión de los estudios de evaluación de impacto de medio término y, del otro, la no publicación de información sobre la «Acreditación» de los pagos realizados por las empresas al fondo»*, lo que permite saber si los aportes de las empresas corresponden al porcentaje establecido por la norma. Por ello, en este Reporte centramos nuestra atención en evaluar la información de los estudios de evaluación de medio término y sobre los informes de auditoría que presentan las empresas sobre la gestión del fondo.

En vista que la vigencia del PMSP ha finalizado consideremos de suma importancia evaluar la gestión de este programa, ya no sólo desde el punto de vista de la transparencia y el acceso a la información en el manejo de estos recursos, sino de los resultados e impactos conseguidos. Uno de los argumentos para justificar la creación de este fondo fue que, manejado por las propias empresas, aseguraba una gestión eficiente de los recursos y por tanto del logro de buenos resultados a favor de las familias que viven en las zonas de influencia de las operaciones mineras.

A juzgar por la información que presenta este informe, la supuesta mayor eficiencia de las empresas en la gestión de programas y proyectos de inversión social encuentra correspondencia con la realidad solo en unas pocas empresas. En la mayor parte de los casos, hay escasa información sobre los resultados e impactos logrados a la vez que se constata deficiencias en el manejo de dos herramientas de gestión importantes previstas por la norma: los estudios de línea de base y los estudios de evaluación de medio término. Hay seis empresas que manejaron fondos entre 145 y 770 millones de nuevos soles y otras cinco entre 15 y 47 millones de nuevos soles en todo el periodo, que debieron haber cumplido con el manejo de estas herramientas para la gestión, pero hay evidencias que indican lo contrario.

Respecto a la transparencia, vemos que actualmente se cuenta con mayor información sobre el PMSP en las páginas del MEM y en menor medida en las empresas. En el primer caso, el mayor progreso se dio con el acceso vía internet a las fichas de los proyectos financiados; por otro lado, se ha mantenido la calidad y el formato de los informes

mensuales publicados. En el caso de las empresas mineras también han empezado a ofrecer más información en sus páginas web; no obstante, se debe resaltar que esta mejora no ha alcanzado a todas las principales empresas mineras.

Este Reporte ha sido elaborado con el auspicio de Revenue Watch Institute. Expresamos nuestro agradecimiento a las personas que revisaron la versión preliminar y nos alcanzaron sus valiosos comentarios y aportes.

**PROGRAMA
MINERO
DE SOLIDARIDAD
CON EL PUEBLO
(PMSP)**

PROGRAMA MINERO DE SOLIDARIDAD CON EL PUEBLO (PMSP)

El presente reporte contiene información actualizada sobre la gestión del PMSP hasta el mes de diciembre de 2011, para lo cual revisamos los cinco últimos reportes (36 al 40) elaborados por la Comisión Sectorial del Ministerio de Energía y Minas (MEM) sobre el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo. En el documento destacaremos el tema de la gestión de los recursos del Fondo, el cumplimiento con los estudios de evaluación de medio término y las auditorías que verifican el cumplimiento de las normas por parte de las empresas.

1. ASPECTOS INSTITUCIONALES¹

El DS 071-2006-EM, y sus modificaciones posteriores, define criterios y procedimientos para la implementación del PMSP, determina su objetivo, el destino de los recursos, su modelo de gestión y las obligaciones en materia de transparencia y establece mecanismos de auditoría y evaluación para las empresas. Asimismo, aclara que el aporte de las empresas mineras a los fondos que lo conforman tiene carácter voluntario, extraordinario y temporal; además de recalcar que dichos recursos son segregados de la empresa y transferidos a una asociación civil, fideicomiso u otra entidad jurídica, los mismos que no podrán retornar a las empresas y deberán ser utilizados en su totalidad en los fines que el convenio determina.

1.1 EMPRESAS FIRMANTES DEL CONVENIO Y MONTOS DECLARADOS

Son cuarenta empresas las que han firmado el PMSP. Aunque el informe N°1 señala que el PMSP «está beneficiando a las siguientes regiones: Áncash,

Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lima, Callao, Tacna, Moquegua, Pasco y Puno»², en informes posteriores se menciona además a Lambayeque y Ayacucho como regiones donde se implementa el Programa. Esto se explica porque, de acuerdo a la cláusula cuarta del DS 071-2006-EM, las zonas de atención, tanto a nivel local como regional, serán definidas por las empresas. De esta forma, nada les impide invertir los fondos del PMSP en zonas diferentes a aquellas donde se encuentran actualmente sus operaciones.

A diciembre de 2011, los fondos correspondientes a los años fiscales 2006 al 2011 suman en total S/. 2,285 millones. Estos han sido transferidos de la siguiente forma: S/. 517 millones en el año 2007, S/. 476 millones en el año 2008, S/. 396 millones en el año 2009, S/. 400 millones en el año 2010 y S/. 496 millones en el año 2011. Del monto total, se entregó para las reparaciones colectivas establecidas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) un aporte de S/. 17 millones, quedando un monto disponible de S/. 2,269 millones, tal como se muestra en el cuadro 1.

El último de los aportes para el periodo comprendido entre los años 2007 al 2011 se hizo efectivo en mayo de 2011 y alcanzó un monto de S/. 496 millones. De los cinco años, el año 2007 representó el mayor aporte, siendo este de S/. 516 millones; mientras que el aporte más bajo correspondió al año 2009 con S/. 396 millones.

Por otra parte, los aportes al Fondo Minero están altamente concentrados, es decir, las seis empresas

1 Para mayor detalle revisar nuestro primer reporte.

2 Informe N° 001-2007.

CUADRO 1**Empresas inscritas en el PMSP y sus aportes 2007 - 2011 (en nuevos soles)**

EMPRESA	2007	2008	2009	2010	2011	2007 - 2011
ANTAMINA	205,822,585	169,821,255	119,118,340	124,950,855	155,653,436	775,366,471
CERRO VERDE	49,919,864	90,978,782	84,672,424	78,571,705	116,054,969	420,197,744
YANACOCHA	69,271,950	27,526,392	54,621,191	79,588,018	37,368,394	268,375,945
SOUTHERN PERU	51,910,046	53,611,502	38,440,176	26,324,079	43,044,170	213,329,973
XSTRATA TINTAYA	44,414,768	42,407,919	24,341,355	28,766,589	35,299,019	175,229,650
BARRICK	24,960,949	28,629,499	36,128,831	28,290,820	27,505,056	145,515,154
MILPO	10,382,751	8,394,485	4,798,944	8,648,823	15,357,593	47,582,598
MINSUR	-	9,662,047	12,712,684	8,081,325	13,810,531	44,266,587
SHOUGANG	2,998,580	3,839,532	6,374,335	1,905,059	18,659,516	33,777,022
LOS QUENUALES	20,106,830	5,624,876	-	-	1,150,753	26,882,459
EL BROCAL	4,087,826	4,531,196	2,602,630	2,375,407	2,320,099	15,917,158
BUENAVENTURA	1,490,171	3,440,644	2,006,820	1,931,599	3,213,189	12,082,423
DOE RUN PERU	5,771,809	3,308,214	-	-	-	9,080,023
ARUNTANI	1,273,018	1,311,416	1,299,651	1,909,388	3,223,607	9,017,080
ARES	2,427,767	3,369,524	1,111,118	-	1,326,669	8,235,078
HORIZONTE	978,164	1,024,489	1,458,999	1,561,448	2,698,102	7,721,202
COLQUISIRI	2,019,296	1,933,387	1,468,685	595,101	1,221,606	7,238,075
SUYAMARCA	-	-	564,104	2,131,608	3,819,393	6,515,106
ATACOCHA	2,647,074	2,335,433	-	279,328	746,757	6,008,592
GOLD FIELDS	-	-	-	-	5,496,159	5,496,159
CASAPALCA	1,793,573	1,387,334	636,245	308,752	1,260,669	5,386,573
SANTA LUISA	4,057,851	939,367	-	103,871	282,592	5,383,681
RETAMAS	958,584	672,946	930,953	1,237,289	1,307,416	5,107,187
PERUBAR	1,799,813	3,116,982	-	-	-	4,916,795
PAN AMERICAN SILVER	1,703,959	1,082,691	-	438,309	554,581	3,779,540
CONDESTABLE	477,479	744,741	744,069	908,334	569,774	3,444,398
RAURA	1,096,675	1,022,196	262,319	249,710	595,948	3,226,848
ARGENTUM	1,288,680	869,917	171,085	170,541	625,016	3,125,239
ARASI	632,000	632,000	206,871	314,907	397,525	2,183,303
SANTA ROSA	294,637	511,960	496,774	498,609	-	1,801,980
PODEROSA	317,688	197,270	363,868	71,158	797,796	1,747,780
BATEAS	-	287,586	93,059	367,110	977,999	1,725,754
HUALLANCA	573,157	582,952	-	-	-	1,156,109
CAUDALOSA	539,443	335,746	99,591	118,996	45,533	1,139,310
CEDIMIN	136,970	227,528	349,617	3,161	-	717,276
PAMPA DE COBRE	271,195	381,972	-	-	-	653,167
SAN SIMON	288,000	308,064	-	-	-	596,064
SAN IGNACIO DE MOROCOCHA	-	538,099	-	-	-	538,099
CATALINA HUANCA	-	106,628	144,233	112,070	116,029	478,960
CASTROVIRREYNA	94,070	116,554	-	-	53,218	263,842
TOTAL	516,807,222	475,813,127	396,218,973	400,813,968	495,553,113	2,285,206,403

Fuente: Ministerio de Energía y Minas.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

mineras mas grandes (Antamina, Cerro Verde, Yanacocha, Southern Perú, Xstrata Tintaya y Barrick) aportaron un total de S/. 1,998 millones, que representa el 87% del total.

Como se puede ver en el cuadro 1, de las cuarenta empresas firmantes veintidós de ellas aportaron de manera continua durante todo el periodo, mientras que el resto aporta en cuatro o menos años. Al respecto, son precisamente las auditorias que prevé la norma las que deberían verificar si los aportes realizados son conformes con lo que se estableció.

1.2 MODELO DE GESTIÓN DEL PMSP

Los fondos del PMSP no son administrados directamente por las empresas sino que son transferidos a una asociación civil, fideicomiso u otra entidad jurídica. De acuerdo al Informe N° 40 del MEM sobre el PMSP (diciembre de 2011), treinta y ocho de las cuarenta empresas han transferido sus fondos a los administradores constituidos. Llama la atención que habiendo culminado el PMSP, dos empresas mineras, Compañía Minera San Simón y Compañía Minera San Ignacio de Morococha, aún tengan pendiente la designación y transferencia de los fondos³.

Asimismo, las empresas constituyen dos tipos de fondo, uno de alcance local (Fondo Local-FL) y otro regional (Fondo Regional-FR), definiendo las áreas de intervención de cada fondo.

Para la identificación de los proyectos y la recomendación de su ejecución, las empresas constituyeron una o más Comisiones Técnicas de Coordinación (CTC) para cada fondo, compuesta por integrantes de la empresa, de las municipalidades y de sociedad civil, siendo mayoría los primeros. Las empresas han cumplido con crear una CTC por cada fondo, sin embargo, resulta llamativo que Perubar y Bateas no cuenten con fondo local; al mismo tiempo, Poderosa no cuente con fondo

regional. Asimismo, observamos que en algunos casos, los fondos no incluyen a todos los miembros que la norma establece, tal y como se evidencia en los casos de Xstrata Tintaya, Los Quenuales, Aruntani, Santa Luisa, Perubar, Pan American Silver, Raura, Arasi, Poderosa y Cedimin. En contraste, Southern Perú, Barrick Misquichilca, Doe Run, Buenaventura, Pan American Silver y Pampa de Cobre, han conformado varias CTC de acuerdo a lo establecido por la norma.

1.3 DESTINO DE LOS RECURSOS

De acuerdo a la norma, los recursos de cada uno de los fondos serán destinados a obras, programas y proyectos centrados en la lucha contra la pobreza y en la promoción del desarrollo sostenible. Además de las prioridades en el destino de los recursos, la norma establece algunas exigencias, por ejemplo, que no menos del 30% de los recursos debe ser destinado a proyectos en nutrición, educación y salud.

Por otro lado, en junio de 2010 el MEM emitió una modificación al decreto marco inicial del PMSP⁴ donde se autoriza que, para el caso de la inversión en infraestructura básica en energía eléctrica, los recursos del fondo podrán ser utilizados en zonas donde las empresas realizan actividades mineras diferentes de las zonas inicialmente definidas, aunque siempre cuidando el orden de prioridades. La misma norma señala que si los requerimientos de esta infraestructura básica fueron ya cubiertos, la empresa podrá destinarlos a otras zonas. Asimismo, también se menciona que los recursos de los periodos vencidos serán destinados también a infraestructura básica en energía eléctrica.

En la práctica podemos decir que hay una priorización sobre el destino de los recursos hacia proyectos de nutrición, educación, salud e infraestructura eléctrica, aunque en el último caso sin un porcentaje de referencia.

3 Ver anexo 5 Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo. Informe N° 034. Ministerio de Energía y Minas, Oficina de Gestión Social.

4 Decreto Supremo 034-2010-EM.

2. GESTIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO

A continuación nos enfocaremos en la forma en que se gestionan los recursos del Programa, especialmente en el grado de avance en la ejecución de los recursos y en el tipo de proyectos que se vienen implementando.

2.1 FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES TÉCNICAS DE COORDINACIÓN (CTC)

Las CTC son las encargadas de seleccionar los proyectos que serán financiados y están integradas por representantes de las empresas mineras, de la sociedad civil, así como por autoridades locales; elegidos por un período de un año con posibilidad de reelección.

Cabe destacar como un aspecto positivo que, a diferencia de lo sucedido en años anteriores, ahora se puede acceder a más información sobre los integrantes de las CTC a través de web del MEM, de las empresas y de la SNMPE.

La norma indica que la toma de decisiones será por consenso de los participantes; sin embargo, la misma norma le otorga una mayor preponderancia a la participación de la empresa, señalando que la mayoría de los miembros, incluida la persona que ocupa el cargo de presidente de la CTC, es designado por la empresa (DS 071-2006-EM, Clausula Quinta). De esta forma es probable que los intereses de la empresa tengan un mayor peso a la hora de tomar las decisiones.

A esto se añade una constatación que hace la Comisión Sectorial en la evaluación de medio término del PMSP que realizara en diciembre de 2010. En ésta se señala como una conclusión que «[...] las CTC, con la excepción de la CTC del Fondo Solidaridad Cajamarca, cumplen básicamente un rol de recomendación sobre los proyectos prioritarios cuya aprobación final de financiamiento recae en el directorio de las entidades que administran los fondos», dichos directorios son designados por las empresas.

2.2 AVANCE EN LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS

De acuerdo al informe Nro 40 del MEM, a diciembre de 2011 las empresas mineras han depositado recursos por un monto de S/. 2,285 millones al PMSP, correspondientes a los años 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011. Descontando los fondos entregados para las reparaciones colectivas establecidas por la CVR, el monto neto disponible es de S/. 2,268 millones.

De este monto, a diciembre de 2011 el indicador del gasto comprometido es de 86% del total, equivalente a S/. 1,949 millones. Por su parte, el indicador de ejecución alcanzado es de 65% del total, equivalente a S/. 1,475, tal como se muestra en el cuadro 2. Este resultado nos indica que están pendientes de ejecución durante el año 2012 el 35% restante que equivale a S/. 794 millones.

CUADRO 2

Avance en la ejecución del PMSP, a diciembre de 2011 (en millones de nuevos soles)

Gasto realizado	Monto S/.	%
MONTO DEPOSITADO	2,268	100
GASTO COMPROMETIDO	1,949	86
GASTO EJECUTADO	1,475	65

Fuente: PMSP, informe N° 40. Diciembre 2011.

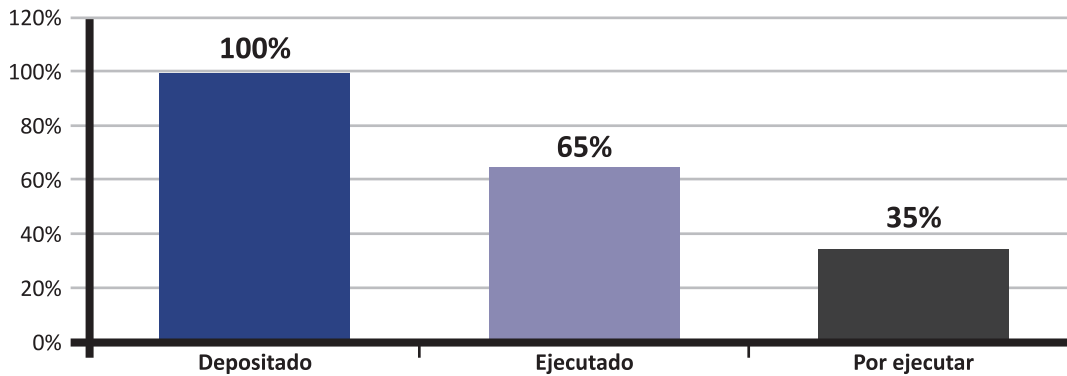
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Considerando que la vigencia del Programa ya ha finalizado es necesario que el MEM siga brindando información sobre la gestión de los recursos pendientes, de tal manera que la opinión pública cuente con información completa tanto de los flujos financieros aportados y ejecutados por el PMSP, como de los resultados y los impactos que se alcanzaron en los ámbitos de su aplicación.

¿Cuál fue el avance de ejecución considerando cada uno de los fondos? A diciembre de 2011, el monto depositado a los Fondos Regionales asciende a S/. 840 millones, de los cuales se ha logrado comprometer S/. 662 millones en proyectos. Los recursos ejecutados alcanzaron la cifra de S/. 487 millones, lo que representa el 58% del total de recursos depositados.

GRAFICO 1

Avance de ejecución del gasto PMSP. A diciembre de 2011 (%)



Fuente: PMSP, informe N° 40. Diciembre 2011.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

En el caso de los Fondos Locales, el monto depositado asciende a S/. 1,428 millones de los cuales se ha logrado comprometer S/. 1,288 millones en proyectos. Los recursos ejecutados alcanzan la cifra de S/. 988 millones, lo que representa el 68% del total depositado (ver gráfico 2).

Como se puede ver en el gráfico 2 el Fondo Local maneja más fondos que el Fondo Regional y registra un mayor nivel de ejecución. Respecto de los montos depositados el FL ha ejecutado el 69%, mientras que el FR, ha ejecutado el 58%, lo que indica que el FL ha tenido una mayor eficacia en el gasto.

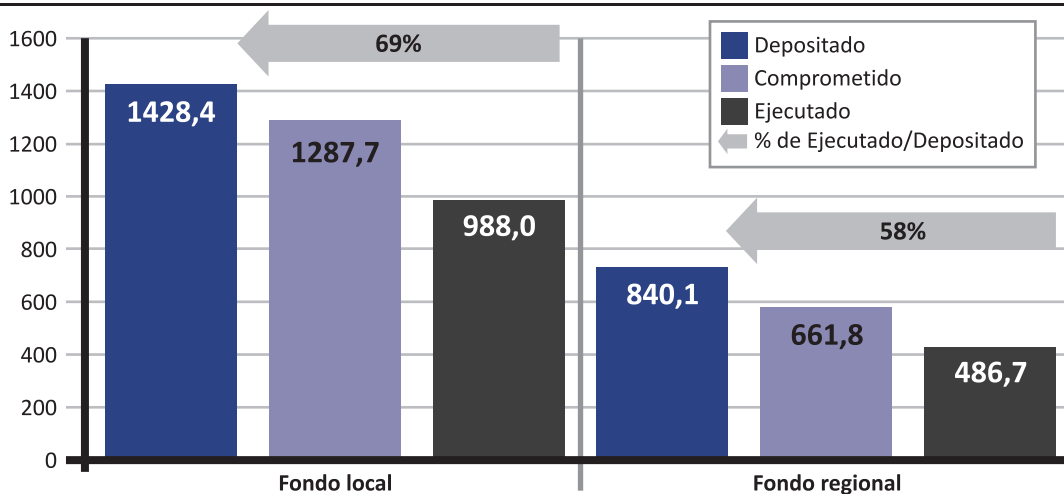
2.3 DESTINO DE LOS RECURSOS SEGÚN PRIORIDADES DE GASTO

La norma del PMSP señala en su sub-cláusula 2.4 el orden que deben seguir, en lo posible, las inversiones del fondo:

- Nutrición de menores y madres gestantes.
- Educación primaria, apoyo educativo y capacitación técnica.
- Salud.
- Desarrollo y fortalecimiento de capacidades de gestión pública.

GRAFICO 2

Avance de ejecución del PMSP por tipo de fondo, a diciembre de 2011 (en millones de nuevos soles)

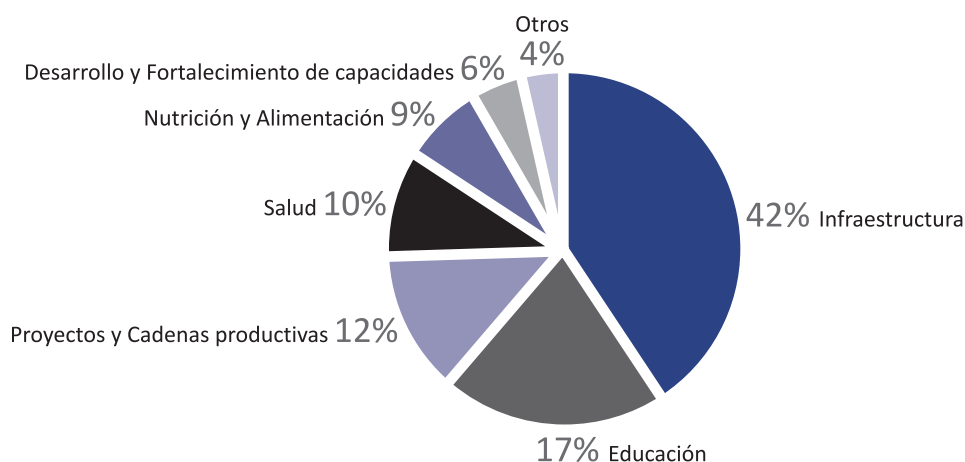


Fuente: PMSP, informe N° 40. Diciembre 2011.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

GRAFICO 3

Recursos comprometidos según prioridades (%)



Fuente: PMSP, informe N° 40. Diciembre 2011.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

- Promoción de cadenas productivas.
- Infraestructura básica.
- Otros.

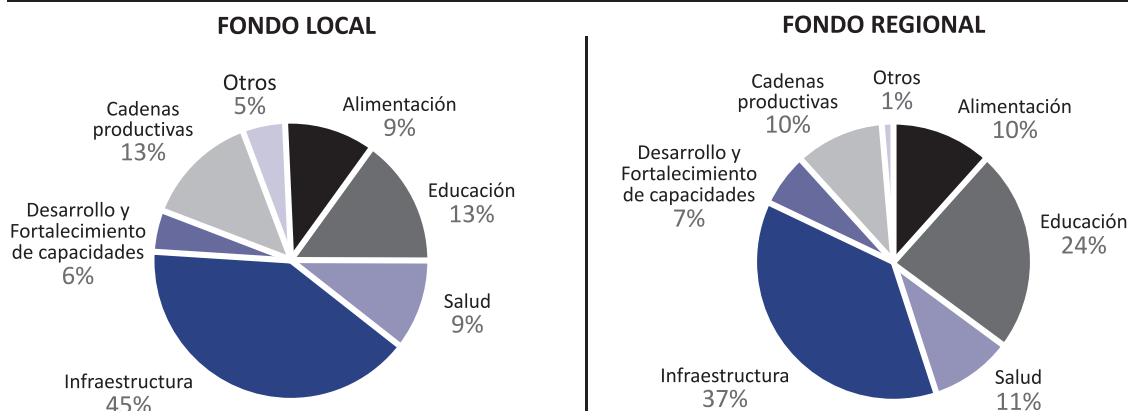
A diciembre de 2011, del monto total comprometido, se han destinado S/. 822 millones a infraestructura básica; S/. 323 millones a educación; S/. 233.8 millones para promoción de cadenas productivas. En cuarto lugar, aparece salud con S/. 190 millones, mientras que para nutrición el monto total suma S/. 181 millones. Los montos más bajos de inversión se registran en los rubros de desarrollo y fortalecimiento de capacidades de gestión pública que asciende a

S/. 122 millones y con un monto total de S/. 75.8 millones. (Ver gráfico 3).

Así mismo, destacamos que por tipo de Fondo se observa que la inversión en infraestructura presenta mayor peso en términos porcentuales en el FL respecto del FR 45% frente a 37% respectivamente. En el rubro de educación, el FR destina un mayor porcentaje de sus recursos comparado con el FL; 24% frente a 13% respectivamente. En ambos fondos destinan un porcentaje pequeño para proyectos en desarrollo y fortalecimiento de capacidades de gestión pública, lo cual requiere una explicación (ver gráfico 4).

GRAFICO 4

Inversión por rubros según tipo de fondo



Fuente: PMSP, informe N° 40. Diciembre 2011.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

2.4 GASTO COMPROMETIDO EN NUTRICIÓN, EDUCACIÓN Y SALUD SEGÚN TIPO DE FONDO

Tal como indicamos la norma del PMSP establece que no menos del 30% de los recursos deben ser destinados para nutrición, educación y salud. En este sentido, se observan marcadas diferencias entre el FL y el FR. El primero cumple de forma ajustada con esta exigencia, mientras que el FR lo hace de una manera holgada.

CUADRO 3

Inversión en nutrición, salud y educación, según tipo de Fondo (en millones de nuevos soles)

Tipo de Fondo	Monto S/.	%
FONDO LOCAL	396,6	31
FONDO REGIONAL	298,6	45
FONDO GLOBAL	695,3	36

Fuente: PMSP, informe N° 40. Diciembre 2011.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

2.5 GASTO COMPROMETIDO EN EL RUBRO DE INFRAESTRUCTURA SEGÚN TIPO DE FONDO

Como se presentó en el Gráfico 3, hay una marcada orientación de la inversión hacia el Rubro de Infraestructura: 42% del fondo global comprometido. Se puede observar que el FL es el que destina un mayor porcentaje, representa un 45%, para proyectos de infraestructura.

CUADRO 4

Orientación de la inversión en infraestructura (en millones de nuevos soles)

Tipo de Fondo	Monto S/.	%
FONDO LOCAL	577,8	45
FONDO REGIONAL	244,7	37
FONDO GLOBAL	822,5	42

Fuente: PMSP, informe N° 40. Diciembre 2011.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

2.6 GASTO COMPROMETIDO EN DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DE GESTIÓN PÚBLICA

Considerando las dificultades que tienen los gobiernos municipales y gobiernos regionales en la gestión de proyectos de inversión, el fondo previó destinar una parte de los recursos a proyectos de mejora de las capacidades de formulación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión. Tal como vimos en el gráfico 4, el Fondo Local destina para este fin el 6% de sus recursos, mientras que el Fondo Regional destina el 7%. Sin embargo, una revisión de los proyectos que las empresas consignan en este rubro, nos indica que la inversión efectivamente situada en este rubro sería aún menor.

En la norma (DS N° 071-2006-EM, Sub cláusula 2.4.4), se señala que en este rubro se ubican obras, programas y/o proyectos destinados al «Desarrollo y fortalecimiento de capacidades de *gestión pública* para la identificación y viabilidad de proyectos orientados a agilizar el uso de otros recursos como el canon minero, la regalía minera y demás recursos disponibles». Pero, revisando los proyectos que las empresas informan en este rubro, advertimos que los proyectos consignados no corresponden a este fin. En efecto, sobre una muestra de once empresas, encontramos que de un total de noventa y cinco proyectos consignados en este rubro sólo cuarenta corresponden, mientras que los otros cincuenta y cinco se refieren a otro tipo de proyectos; tal como se puede ver en el cuadro 5, la empresa donde se observa más este problema es Xstrata Tintaya y en menos medida en Cerro Verde y Milpo.

Para ilustrar este problema mostramos algunos proyectos registrados en el rubro desarrollo y fortalecimiento de capacidades de gestión pública: «Adquisición de módulo de alpacas - comunidad de Tintaya Marquiri» (Xstrata Tintaya S.A.), «Mejoramiento y reconstrucción de canales de Chusicani» (Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.), «Desarrollo de iniciativas comunales comunidad campesina Yarusyacán: Producción competitiva y comercialización de cuyes en el anexo de los Ángeles (i)» (Compañía Minera Milpo S.A.A.), entre otros. Por tanto, es probable que los recursos destinados a dicho rubro sean incluso menores a los indicados.

CUADRO 5

Revisión de proyectos del rubro establecido en la su cláusula 2.4.4 del Convenio

Empresa	Total de proyectos	Proyectos consignados en el rubro	Revisión	
			Corresponde	No Corresponde
XSTRATA TINTAYA S.A.	540	34	1	33
COMPAÑIA MINERA MILPO S.A.A.	120	20	14	6
SOCIEDAD MINERA CERRO VERDE S.A.A.	122	28	18	10
COMPAÑIA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A.	161	7	6	1
EMPRESA MINERA LOS QUENUALES S.A.	33	1	0	1
COMPAÑIA MINERA CONDESTABLE S.A.	41	1	0	1
COMPAÑIA MINERA ARGENTUM S.A.	7	2	1	1
PAN AMERICAN SILVER S.A. MINA QUIRUVILCA	5	2	0	2
CONSORCIO MINERO HORIZONTE S.A.	12	0	0	0
MINERA COLQUISIRI S.A.	11	0	0	0
COMPAÑIA MINERA PODEROSA S.A.	3	0	0	0
TOTAL	1055	95	40	55

Fuente: PMSP, informe N° 40. Diciembre 2011.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

3. LOS ESTUDIOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO DE MEDIO TÉRMINO DEL PMSP

Consideramos que la opinión pública en general y las comunidades y autoridades locales en particular tienen el derecho de conocer los resultados que – en términos de mejora de las condiciones de vida- están produciendo los recursos del Aporte Voluntario Minero. En los Reportes Nro. 3 y Nro. 4 presentamos dos resúmenes de los pocos estudios de evaluación que fueron publicados por las empresas a junio de 2011. Al primer trimestre de 2012 el número de empresas que han presentado los estudios de evaluación de medio término ha dado un salto cualitativo, siendo veinte las empresas que han cumplido con la presentación de informes de evaluación al Ministerio de Energía y Minas.

En el Reporte de Vigilancia Nro. 4 , con información a junio de 2011, registramos que sólo seis empresas contaban con estudios de Línea de Base, de las cuales sólo Minera Antamina contaba con dicho instrumento adecuadamente elaborado según tipo de fondo; mientras que las cinco restantes lo hicieron sólo a nivel de proyecto. Con información a diciembre de 2011, es posible encontrar que un total de veintinueve empresas han presentado sus estudios de línea de

base al MEM prácticamente al finalizar la vigencia del Programa (ver cuadro 6).

Con respecto a las evaluaciones de medio término, con información a marzo de 2011 observamos que solo una empresa había presentado este instrumento; mientras que para diciembre del mismo año el número de empresas con este instrumento se elevó a veintiuno (ver cuadro 7).

Frente a esta evidencia cabe preguntarse si la publicación de estos instrumentos elaborados prácticamente al finalizar la gestión del PMSP ha servido realmente para apoyar la gestión de los recursos o simplemente para cumplir con la formalidad que establece la norma (DS 071-2006-EM, Cláusula Séptima).

CUADRO 6

Cantidad de empresas que cuentan con estudios de línea de base. A diciembre de 2011

Situación	Número de empresas	%
CUENTAN CON LINEA DE BASE	29	72,5
ESTUDIO LB PENDIENTE	10	25
NO APLICA	1	2,5
TOTAL	40	100

Fuente: <http://www.minem.gob.pe>

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

CUADRO 7

Cantidad de empresas que cuentan con evaluación de medio término (EMT)

Situación	Número de empresas	%
CUELTAN CON ESTUDIO EMT	21	52.5
EMT PENDIENTE	16	40.0
NO APLICA	3	7.5
TOTAL	40	100

Fuente: <http://www.minem.gob.pe>

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Frente a esta avalancha en la presentación de los estudios de línea de base y evaluaciones de medio término en los últimos meses del Aporte Voluntario, el Grupo Propuesta Ciudadana revisó la documentación presentada tomando una muestra de once empresas⁵ seleccionadas según tipo de empresa (grandes, medianas y pequeñas) que participan en el PMS, obteniendo los siguientes resultados:

3.1 CON RESPECTO AL ESTUDIO DE LÍNEA DE BASE (LB)

Como es sabido el estudio de línea de base es una herramienta de gestión que debe ser elaborada al

inicio de las intervenciones con la finalidad de registrar la situación «antes del proyecto», para que luego se pueda medir los impactos de la intervención. Entonces, si la línea de base es realizada a destiempo su utilidad se ve mermada. Tal como se puede ver en el cuadro adjunto al año 2008, solo tres empresas cumplieron con elaborar este estudio a tiempo (ver cuadro 8).

Una segunda observación está referida a la calidad de los documentos presentados. De la muestra evaluada se encuentra una empresa que, en lugar de la línea de base, presenta otro tipo de documento⁶. Cinco de las once empresas cuentan con este instrumento elaborado a un nivel parcial, es decir, presentan la línea de base de uno de los proyectos o de una de las zonas de intervención. En el caso de Xstrata Tintaya S.A. presenta su LB para la provincia de Chumbivilcas, cuando el principal ámbito del proyecto es la provincia de Espinar; también llama la atención que registre intervenciones en las provincias de Calca y Paruro. Sólo dos empresas cuentan con LB adecuadamente elaboradas a nivel del conjunto del Fondo (ver cuadro 9).

CUADRO 8

Cantidad de empresas que cuentan con estudios de línea de base en la muestra

Elaboración de LB en:	2007	2008	2009	2010	No registra fecha	TOTAL
Empresas que presentan LB	Ninguna	3 empresas	1 empresa	2 empresas	1 empresa	7 empresas
Empresas que no presentan LB						3 empresas

(*) Una empresa presenta un conjunto de documentos que tienen diferentes fechas entre el 2008 y el 2010, pero que no constituyen un estudio de línea de base.

Fuente: <http://www.minem.gob.pe>

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

CUADRO 9

Alcance de los estudios de línea de base (LB)

Elaboración de LB:	A nivel de fondo	Parcial-programa, proyecto, provincia	Otro tipo de documento	TOTAL
Cantidad de empresas	2 empresas	5 empresas	1 empresa	8 empresas

Fuente: <http://www.minem.gob.pe>

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

5 La muestra estuvo conformada por las siguientes empresas: Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.; Compañía De Minas Buenaventura S.A.A.; Xstrata Tintaya S.A.; Compañía Minera Milpo S.A.A.; Compañía Minera Condestable S.A.; Compañía Minera Poderosa S.A.; Compañía Minera Argentum S.A.; Pan American Silver S.A. Mina Quiruvilca; Consorcio Minero Horizonte S.A.; Empresa Minera Los Quenuales S.A.; Minera Colquisiri S.A.

6 El Consorcio Minero Horizonte S.A. presenta como línea de base un programa de Escuelas Exitosas.

En suma, la revisión de esta documentación sugiere que sólo dos empresas cumplieron con elaborar el estudio de línea de base adecuado, otras cinco presentan estudios a un nivel parcial; hay tres empresas que no cumplieron con esta obligación y una que presenta un documento que no es una línea de base; entre estos estudios de línea de base hay algunos que han sido elaborados fuera de tiempo, por lo tanto no cumplirán con su propósito.

3.2 CON RESPECTO AL ESTUDIO DE EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO (EMT)

Las evaluaciones de medio término tienen como finalidad brindar información sobre la marcha del programa considerando tanto el diseño e implementación de las estrategias e intervenciones del Programa, los avances y dificultades en el logro de resultados, así como recomendar medidas de ajuste para mejorar el desempeño de las estrategias y los proyectos. Tomando la muestra de empresas antes indicada revisamos estos documentos utilizando tres criterios: a) utiliza una metodología consistente y realiza comparación de los datos encontrados con la línea de base, b) brinda o

no información sobre resultados e impacto, c) realiza análisis de sostenibilidad.

Respecto al primer criterio, encontramos que el estudio de sólo una empresa compara los hallazgos con la situación inicial registrada en la línea de base. Otros cuatro estudios de medio término no hacen mención a la línea de base y tres lo mencionan pero no comparan sus resultados con la línea de base. (Ver cuadro 10).

Sobre el segundo criterio se constata que la mayor parte de los estudios revisados de la muestra no brindan información centrada en los resultados e impactos logrados, es decir, cuatro estudios alcanzan información centrada en el gasto realizado y otras tres no alcanzan información relevante. No obstante, hay cuatro empresas que brindan información relevante sobre los resultados e impactos (ver cuadro 11).

Finalmente, sobre el tema del análisis de la sostenibilidad que deberían incluir los estudios de medio término, encontramos que sólo tres empresas presentan dicho análisis, mientras que la mayoría no hace ninguna referencia a la sostenibilidad (ver cuadro 12).

CUADRO 10

Comparación entre la situación inicial y los resultados de la EMT

Criterios	Número de empresas
No cuenta con LB	3 empresas
No hace mención a la LB	4 empresas
Hace mención a la LB, pero no con la EMT	3 empresas
Compara los hallazgos con la situación inicial (LB)	1 empresa
TOTAL	11

Fuente: <http://www.minem.gob.pe>

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

CUADRO 11

Tipo de información consignada en los estudios de EMT

Criterios	Número de empresas
Sin información significativa	3 empresas
Información centrada en ejecución de gasto	4 empresas
Información centrada en indicadores de impacto	4 empresas
TOTAL	11

Fuente: <http://www.minem.gob.pe>

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

CUADRO 12

Análisis de sostenibilidad en los estudios de Evaluación de Medio Término

EMT	Número de empresas
No hace ninguna referencia	7 empresas
Mención general a la sostenibilidad	1 empresa
Presenta análisis de sostenibilidad	3 empresas
TOTAL	11

Fuente: <http://www.minem.gob.pe>

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

4. INFORMES DE AUDITORÍA

Según la norma, las empresas firmantes del PMSP deben presentar informes de auditoría 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*» (DS 071-2006-EM, Clausula séptima). A fin de verificar la existencia de esta información así como de otros indicadores sensibles, el Grupo Propuesta Ciudadana ha revisado la documentación de una muestra de quince empresas

mineras de mayor aporte al PMSP. Los indicadores que hemos seleccionado son el uno, cuatro y seis, por considerarlos de mucha relevancia.

4.1 INFORMACIÓN CONSIGNADA POR EL MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

El MEM pública los informes de auditoría de las empresas de cada año fiscal y elabora un balance de los mismos para dar cuenta del cumplimiento de los trece indicadores consignados en los términos de referencia para la contratación de firmas auditoras (ver cuadro 13).

CUADRO 13

Indicadores consignados por el MEM en los términos de referencia de la auditorías

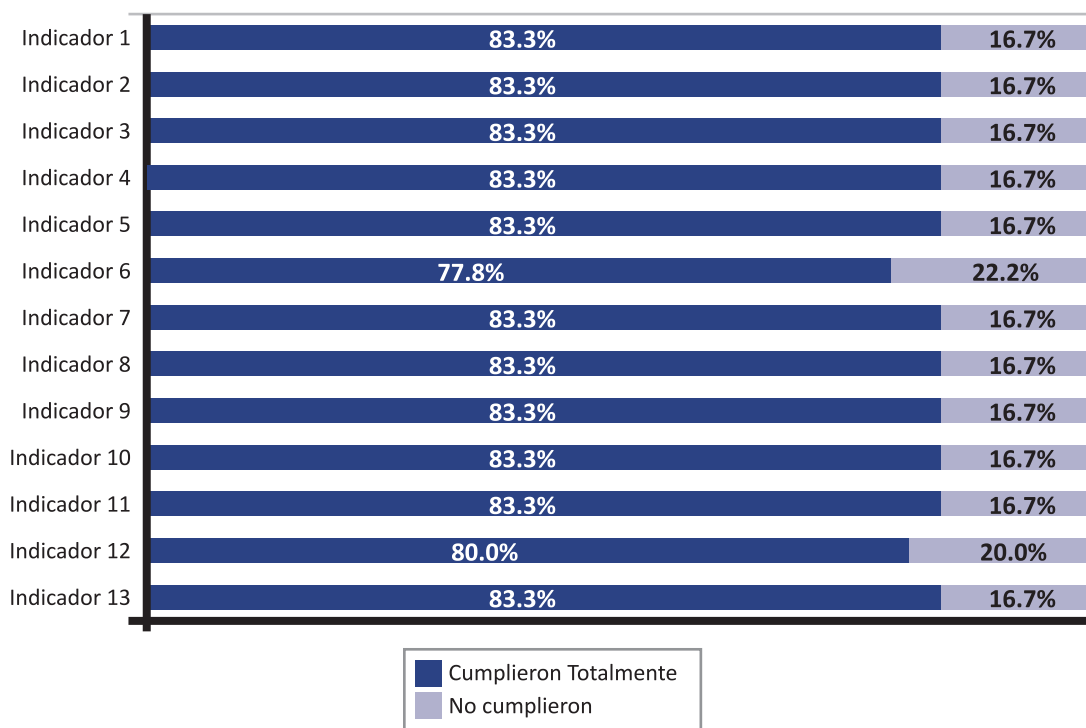
Indicadores	Definición
Indicador 1	Validación del cálculo del aporte minero local y regional.
Indicador 2	Fecha de transferencia de la empresa a la asociación o fideicomiso.
Indicador 3	Acreditación que el Fondo Minero Local y Regional son destinados a los proyectos inmersos en el inciso 2.4 del convenio del PMSP.
Indicador 4	Verificación que los proyectos financiados con fondos del PMSP son distintos de los de Responsabilidad Social y otros compromisos de la empresa.
Indicador 5	Verificación del avance en la ejecución de los proyectos sustentados contable y documentadamente.
Indicador 6	Verificación del cumplimiento de la asignación del 30% a los rubros prioritarios.
Indicador 7	Verificación del aporte del 4% del Fondo Regional a la Comisión de la Verdad y Reconciliación, realizados en el año 2011.
Indicador 8	Verificar que los recursos del Fondo Minero Local hayan sido destinados a la ejecución de proyectos en la zona de atención local.
Indicador 9	Verificar que los recursos del Fondo Minero Regional hayan sido destinados a la ejecución de proyectos en la zona de atención regional.
Indicador 10	Verificar que los recursos de los fondos y sus rendimientos no hayan retornado a la empresa en el año 2011.
Indicador 11	Verificar que se han conformado las Comisiones Técnicas de Coordinación.
Indicador 12	Verificar la elaboración de la Línea de Base al año 2011.
Indicador 13	Verificar que el informe de auditoría sea dirigido a la asociación civil o fideicomiso.

Fuente: <http://www.minem.gob.pe>

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

GRAFICO 5

Cumplimiento de indicadores por las empresas del PMSP, 2011



Fuente: PMSP, informe N° 40. Diciembre 2011.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

En cada uno de estos indicadores, el MEM registra un nivel de cumplimiento para las 36 empresas evaluadas. Como se muestra en el gráfico 5, salvo el caso de los indicadores 6 y 12, se registra un cumplimiento por encima del 80%. Para el año fiscal 2011 el MEM reporta un cumplimiento promedio de 82.6%.

4.2 REVISIÓN DE INDICADORES SELECCIONADOS

Para tener una mirada más detallada de la calidad de esta documentación, revisamos los informes de auditoría de las catorce empresas de mayor aporte al PMSP⁷, evaluando el grado de claridad con el que las

firmas auditoras verificaban el cumplimiento de los tres indicadores, que desde nuestro punto de vista, son considerados como relevantes.

Los informes de auditoría que presentan las empresas tienen distintos niveles de claridad en las afirmaciones que hacen con respecto al cumplimiento o no de los indicadores. Veamos los resultados presentados en el cuadro 14.

Omisión del indicador. Hay casos en los que el informe no hace referencia al indicador que se espera verificar. Es el caso, por ejemplo, de las empresas

7 Las cuales son: Compañía minera Antamina S.A.; Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.; Minera Yanacocha S.R.L.; Southern Peru Copper Corporation Sucursal Del Perú; Xstrata Tintaya S.A.; Minera Barrick Misquichilca S.A.; Empresa Minera Los Quenuales S.A.; Compañía Minera Milpo S.A.A.; Minsur S.A.; Shougang Hierro Peru S.A.A.; Sociedad Minera El Brocal S.A.A.; Compañía De Minas Buenaventura S.A.A.; Aruntani S.A.C.; Compañía Minera Ares S.A.C.

Indicadores seleccionados para la revisión

Indicadores	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.
	Indicador 6	Verificación del cumplimiento de la asignación del 30% a los rubros prioritarios.

Buenaventura y Ares para el indicador 4, y la empresa Los Quenuales para los tres indicadores revisados.

Verificación insuficiente. El informe brinda información incompleta que no permite la real verificación del indicador. Por ejemplo, con respecto al indicador 1, se menciona la fecha y el monto depositado, pero no se menciona lo más importante, si dicho monto corresponde al 3.75% de las utilidades netas de la empresa, tal como establece la norma. Este es el caso de cerca de la mitad de los informes revisados.

Verificación de incumplimiento del indicador. El informe confirma que la empresa no cumplió con el indicador en cuestión. Es el caso, por ejemplo, de la compañía Minera Aruntani que con respecto al indicador 6 se reconoce expresamente que la meta del 30% para prioridades de nutrición, educación y salud, no

fue alcanzada, pero la gerencia asegura que esta meta será cumplida en los próximos años.

Verificación de cumplimiento. Finalmente están los informes cuyas afirmaciones permiten una verificación clara del cumplimiento del indicador.

En suma, el indicador más omitido (por el 18% de empresas) en los informes es el indicador 4 referido a verificar que los proyectos financiados con fondos del PMSP sean distintos de los de Responsabilidad Social y otros compromisos de la empresa. Por su parte, tanto el indicador 1 como el indicador 6 presentan porcentajes elevados de verificación insuficiente. El indicador con mayor porcentaje de verificación de cumplimiento satisfactorio es el indicador 4. En los otros dos indicadores menos de la mitad de las empresas logran hacerlo satisfactoriamente (ver cuadro 14).

CUADRO 14

Resultados de la revisión de informes de auditoría. Años fiscales 2009 y 2010

	Número de empresas que cumplen con:		
	INDICADOR 1	INDICADOR 4	INDICADOR 6
	%	%	%
OMISIÓN DEL INDICADOR	4	18	4
VERIFICACIÓN INSUFICIENTE	54	21	43
VERIFICACIÓN DE INCUMPLIMIENTO	0	7	11
VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO	43	54	43
TOTAL	100	100	100

Fuente: <http://www.minem.gob.pe>

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

5. CONCLUSIONES

1. La contribución de las empresas al PMSP, en sus cinco años de implementación, ha sido de S/. 214.8 millones; cifra por debajo de lo estimado por la gestión gubernamental de Alan García Pérez en el año 2006.
2. Existe una cantidad significativa de recursos que a diciembre de 2011, y habiendo ya culminado el PMSP, permanece pendiente de ejecución que asciende a S/. 793.7 millones, equivalentes al 35% del total depositado. Por lo que es necesario que la ciudadanía de las regiones continúe vigilante hasta la ejecución del total de estos recursos.
3. De manera agregada, se ha cumplido con la exigencia de destinar al menos el 30% de los recursos a los rubros de nutrición, educación y salud. Sin embargo, el Fondo Local cumple con esta exigencia de una forma muy ajustada destinando el 31% de sus recursos para estas prioridades, mientras que el Fondo Regional lo hace de manera más holgada.
4. A junio de 2011, sólo seis empresas contaban con estudios de Línea de Base, de las cuales solo la Minera Antamina contaba con uno adecuadamente elaborado según tipo de fondo; mientras que las cinco restantes lo hicieron sólo a nivel de proyecto. Para diciembre de 2011 encontramos que un total de veintinueve empresas presentaron sus estudios de línea de base al MEM. Lo que muestra que la mayoría de empresas presentó estos estudios prácticamente al finalizar la vigencia del Programa, por lo que probablemente no cumplieron su función.
5. Con respecto a los estudios de evaluación de medio término ocurre algo similar. A marzo de 2011 encontramos que solo una empresa había presentado este instrumento; mientras que para agosto del mismo año el número de empresas con este instrumento se elevó a veintiuno.
6. Para evaluar el contenido de los estudios de línea de base tomamos una muestra de once empresas entre grandes y medianas, obteniendo los resultados siguientes: solo dos empresas cumplieron con elaborar el estudio de línea de base adecuado, otras cinco presentan estudios a un nivel parcial; hay tres empresas que no cumplieron con esta obligación y una que presenta un documento que no es una línea de base.
7. Sobre los estudios de evaluación de medio término, de once empresas revisadas, encontramos que sólo el estudio de una empresa compara los hallazgos con la situación inicial registrada en la línea de base. Otros cuatro estudios de medio término no hacen mención a la línea de base y tres lo mencionan pero no comparan sus resultados. Por otra parte, solo cuatro estudios de evaluación de un total de once brindan información relevante sobre los resultados e impactos; la mayor parte de ellos no brindan información centrada en los resultados e impactos logrados: cuatro estudios alcanzan información centrada en el gasto realizado y otras tres no alcanzan información relevante.
8. Respecto a la evaluación del grado de claridad con el que las firmas auditoras verifican el cumplimiento de los indicadores definidos revisamos la información de quince empresas, priorizando tres indicadores que consideramos relevantes: validación del cálculo del aporte minero local y regional (1), verificación que los proyectos financiados con fondos del PMSP son distintos de los de Responsabilidad Social y otros compromisos de la empresa (4), verificación del cumplimiento de la asignación del 30% a los rubros prioritarios (6). El indicador más omitido (por el 18% de empresas) en los informes es el indicador 4 referido a verificar que los proyectos financiados con fondos del PMSP sean distintos de los de Responsabilidad Social y otros compromisos de la empresa. Por su parte, tanto el indicador 1 como el indicador 6 presentan porcentajes elevados de verificación insuficiente. El indicador con mayor porcentaje de verificación de cumplimiento satisfactorio es el indicador 4. En los otros dos indicadores, menos de la mitad de las empresas logran hacerlo satisfactoriamente.

**EL PROGRAMA MINERO DE SOLIDARIDAD CON EL PUEBLO
EVALUACIÓN DE TRANSPARENCIA**

Reporte de Vigilancia N° 5

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com

Página web: www.tareagrafica.com

TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

JUNIO 2012 LIMA - PERÚ

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Instituto de Estudios
Peruanos - IEP



Centro de Estudios y
Promoción del Desarrollo
DESCO



Centro de Investigación y
Promoción del
Campesinado - CIPCA



Centro Peruano de
Estudios Sociales
CEPES



Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación
CEDEP



Asociación ARARIWA



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



Centro de Estudios para el
Desarrollo Regional
CEDER



Centro Ecuaménico de
Promoción y Acción
Social - CEDEPAS



Centro de Investigación
Social y Educación Popular
ALTERNATIVA

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Calle León de la Fuente 110, Lima 17
Teléfonos: 613 8313, 613 8314
Telefax: 613 8315
www.propuestaciudadana.org.pe
propuest@desco.org.pe