

Grupo Propuesta Ciudadana

Los fondos sociales y convenios marco en el Corredor Minero del Sur

Diagnóstico y lecciones aprendidas

Pablo O'Brien Cuadros



InfoSur
Perú

INFORMACIÓN Y ANÁLISIS
DEL SUR ANDINO

TABLA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AID	Área de influencia directa
All	Área de influencia indirecta
AUPE	Asociación de Urbanizaciones Populares de Espinar
Apimes	Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios de Espinar
Cepes	Centro Peruano de Estudios Sociales
Conacami	Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería
CORECAMI	Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería
CMD	Comité Multisectorial de Desarrollo
Ematinsa	Empresa Minera Asociada Tintaya
Foncodes	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
Fosbam	Fondos Social Las Bambas
Fedicav	Frente de Defensa de la Intereses de Velille
Fucae	Federación Unificada de Campesinos de Espinar
Fudiv	Frente de Defensa de los Intereses de Velille
Fudie	Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar
IDH	Índice de desarrollo humano
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEIA	Modificatoria del estudio de impacto ambiental
Minem	Ministerio de Energía y Minas
Minsa	Ministerio de Salud
MMG	Minerals and Metals Group
OGGS	Oficina General de Gestión Social
ONDS	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad
OXI	Obras por impuestos
ONG	Organización no gubernamental
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIP	Proyecto de inversión pública
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Proinversión	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
SITCHPE	Sindicato de Transportistas y Choferes de la Provincia de Espinar
Sunat	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
Sutep	Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú
TDR	Términos de referencia

Los fondos sociales y convenios marco en el Corredor Minero Sur. Diagnóstico y lecciones aprendidas.

Autor:

Pablo O'Brien Cuadros

Edición digital

Corrección de estilo: Pilar Garavito

Edición: Mabel Abanto Yllescas

Diagramación: Andrick Astonitas

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-13469

Grupo Propuesta Ciudadana

Jirón María Parado de Bellido 150, Magdalena del Mar

Tel: 998342992

<https://propuestaciudadana.org.pe/>

Noviembre, 2021

Con el apoyo de:



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
I. FONDO SOCIAL LAS BAMBAS (FOSBAM)	12
1.1. EL DISEÑO DEL FIDEICOMISO	12
1.2. LA CONSTITUCIÓN DEL FOSBAM	20
1.3. DE LOS ESPACIOS DE DIÁLOGO VINCULADOS AL ANEXO K	22
1.4. DEL ESTADO DE LOS PROYECTOS DEL FONDO SOCIAL LAS BAMBAS Y MONTOS EJECUTADOS	24
1.5. SITUACIÓN ACTUAL	25
1.6. CONCLUSIONES	25
1.7. COMENTARIOS FINALES: A MODO DE EXPLICACIÓN	26
II. LOS CONVENIOS MARCO DE HUBBAY PERÚ SAC EN LA PROVINCIA DE CHUMBIVILCAS	30
2.1. «LA FIEBRE DEL CONVENIO»: LAS NEGOCIACIONES CON LAS COMUNIDADES	30
2.2. LA POLÍTICA DE GESTIÓN SOCIAL DE HUBBAY	32
2.3. CONVENIOS EN LA RUTA DE TRANSPORTE	35
2.4. NEGOCIACIONES Y ACUERDOS CON LA PROVINCIA DE CHUMBIVILCAS	35
2.5. CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN	36
2.6. CONCLUSIONES	38
2.7. COMENTARIOS FINALES A MODO DE EXPLICACIÓN	39
III. CONVENIO MARCO CON LA PROVINCIA DE ESPINAR	42
3.1. ANTECEDENTES	42
3.2. EL DIÁLOGO	45
3.3. EL CONVENIO MARCO	46
3.4. SIN PAZ SOCIAL. LA ESPIRAL DE CONFLICTIVIDAD	57
3.5. CONCLUSIONES	58
3.6. COMENTARIOS FINALES. A MODO DE EXPLICACIÓN	60
IV. ANÁLISIS DE PERCEPCIONES	62
4.1. CONCLUSIONES	67
V. CONCLUSIONES GENERALES	68
5.1. RECOMENDACIONES	69

INTRODUCCIÓN

LOS CONVENIOS MARCO HAN GENERADO UNA CONDUCTA DE BÚSQUEDA DE RENTA (RENT-SEEKING BEHAVIOR) A LO LARGO DEL CORREDOR MINERO.

A comienzos del presente siglo, se empieza a configurar un espacio económico-social en el sureste del país. Este espacio es conformado por la multimillonaria inversión minera y los procesos consecuentes que se derivan o generan de una actividad de esta naturaleza en provincias que habían mantenido su estructura socioeconómica prácticamente intacta desde la independencia y, por ende, escasamente integradas a los mercados, así como a los procesos políticos nacionales.

Dos son los proyectos mineros que crean esta estructura geosocioeconómica a comienzos de la década del 2000: en el extremo sur, la unidad minera Tintaya (hoy, Antapaccay), operada por la empresa anglo-australiana BHP Billinton (hoy, propiedad de la suiza Glencore); y en el extremo norte, Las Bambas, que, por entonces, era un proyecto que la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión) preparaba para ser licitado. El primero se ubica en la provincia de Espinar (Cusco); el segundo, en la provincia de Cotabambas (Apurímac). Posteriormente, aunque sus primeros pasos los empezó a dar en el 2000, Hudbay Minerals terminó de reconfigurar este espacio, cuando el 10 de enero del 2010, esta empresa, de origen canadiense, anunció que adquiriría Norsemont Mining por USD 523 millones para convertirse en propietaria del proyecto minero Constancia, ubicado en la provincia de Chumbivilcas (Cusco). De esta forma, Cotabambas (Apurímac), Chumbivilcas y Espinar (Cusco) –cada una de estas provincias albergando a un gran proyecto minero– transformaron definitivamente la economía y las relaciones sociales y políticas de esa zona.

Cuando a fines del 2015, Las Bambas empezó a transportar mineral desde Cotabambas hasta el puerto de Matarani (Arequipa), cruzando de norte a sur las provincias de Chumbivilcas y Espinar, este espacio fue bautizado como el «Corredor Minero» o «Corredor Vial Apurímac-Cusco-Arequipa», como lo llama el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Desde el desvío a Progreso, en Cotabambas, hasta el distrito de Yauri, en Espinar, los camiones (denominados «encapsulados», porque transportan concentrado de cobre en contenedores herméticamente cerrados) recorren 320 kilómetros. En el camino se van sumando los de HudBay, a los que se les unen, en Yauri, los de Antapaccay. Los encapsulados de Las Bambas llegan hasta el kilómetro 428, donde se ubica la estación de transferencia de Pillones (Caylloma, Arequipa). Allí, la carga es pasada a vagones de tren y continúa su recorrido hasta Matarani. Los camiones de las otras dos empresas siguen por carretera hasta llegar a ese puerto.

El Corredor Minero es una ruta estratégica para la economía nacional y regional. Por ella, se transporta la producción de estas tres minas, que juntas sumaron el 28,3 % y 26,3 % de las exportaciones de cobre del país en los años 2019 y 2020, respectivamente. Esta producción representa el 3 % del producto bruto Interno (PBI) nacional, equivalente a USD 6900 millones, aproximadamente.



Convenio Marco entre la minera Antapaccay y la provincia de Espinar / Fuente: Revista Proactivo

La actividad minera provee casi el 70 % de los ingresos que reciben los gobiernos regionales y locales de esta zona. Generó transferencias (por canon, regalías y derecho de vigencia) por más de S/ 246 millones a favor de Apurímac durante el 2020. En el primer bimestre del 2021, los recursos generados por estos conceptos, a pesar del impacto de la pandemia, sumaron más de S/ 56 millones. La región Cusco recibió S/ 342 millones durante el 2020 y en los dos primeros meses del 2021, más de S/ 90 millones.

La importancia económica del Corredor Minero es directamente proporcional a la problemática social y política que la atraviesa. La alta conflictividad que suele desatarse a lo largo de esta ruta demanda una atención permanente del Gobierno central, principalmente en el tramo que comprende las provincias mencionadas. Los bloqueos en el Corredor son permanentes, situación que solo en un día de paralización implica, según cálculos del Ministerio de Energía y Minas (Minem), una pérdida económica de USD 11 millones.

El 2003 es el año fundacional de este proceso. Los hechos ocurridos ese año terminarían dando forma a este espacio y a las complicadas relaciones entre Estado, empresas, autoridades locales y dirigentes sociales y comunales. El 21 de mayo, Día de la Dignidad Espinarensis (que conmemora un hecho similar ocurrido en 1990), una movilización convocada por las organizaciones sociales de Espinar tomó las instalaciones de la unidad minera para exigir la firma de un convenio marco con BHP Billiton. La empresa respondió que no negociaría bajo presión, pero en junio cedió y aceptó sentarse a conversar. El 6 de agosto, «Proinversión convocó a las empresas interesadas en precalificar al concurso Público Internacional PRI-80-2003 del Proyecto Las Bambas» (De Echave et al., 2009, p. 149).

El 3 de setiembre, BHP Billiton firmó el Convenio Marco por el Desarrollo de la Provincia de Espinar y BHP Billiton Tintaya S. A., en el cual se obliga a aportar hasta el 3 % de las utilidades antes de impuestos, como contribución al desarrollo de esta localidad. La provincia, a la vez, «se compromete a contribuir activamente con el funcionamiento total de las operaciones de BHP Billiton, respetando y garantizando el normal desarrollo de sus actividades». El 16 de setiembre, se suscribió:

Un convenio de promoción de la inversión privada, en Apurímac, entre el Gobierno Regional de Apurímac, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) y Proinversión. A través de este documento, las partes resaltan la necesidad de promover la ejecución del proceso de promoción de la inversión privada en Apurímac para la ejecución de proyectos de desarrollo sostenible y en general el desarrollo social y económico de la región, con especial énfasis en las comunidades de las zonas aledañas. Se establece la obligación de efectuar aportes sociales para la ejecución de los proyectos de desarrollo y se exigirá el cumplimiento del Código de Ética de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (Proinversión, 2005, p. 80).

El 2 de octubre, en la Declaración de Challhuahuacho, firmada por el presidente de la región Apurímac y los alcaldes distritales, se aseguró que «todas las autoridades y población en general se comprometen a crear un clima favorable y dar su apoyo pleno para garantizar el proceso de promoción de la inversión privada en el proyecto Las Bambas» (Proinversión, 2005, p. 80). Un año después, el 1 de octubre del 2004, luego de ganar el proceso de licitación, la empresa suiza Xstrata firmó el contrato de opción de compra del proyecto Las Bambas. El Estado, a través de Proinversión, transfirió el 50 % del monto pagado (USD 45,5 millones) a un fideicomiso destinado al desarrollo del área de influencia de la futura operación (las provincias de Cotabambas y Grau). Unos días después, el 14 de octubre, se conformó el Fideicomiso de Las Bambas. Con ello, las mineras se obligan a respetar los entornos, a los ciudadanos, su cultura y costumbres, y aportar para el desarrollo social y económico de las provincias en las que se ubican (BHP Billiton, mediante un convenio marco y el Estado-Xstrata, a través de un fideicomiso); y las autoridades locales y organizaciones sociales se obligan a contribuir al normal funcionamiento de las actividades empresariales.

Han pasado casi veinte años desde que se juró cumplir estos propósitos y, a la luz de los acontecimientos, se puede concluir que la relación no ha sido todo lo plácida que se prometía, sino, por el contrario, de permanente conflictividad. ¿Qué pasó? ¿Por qué el diseño de estos instrumentos falló?: uno, diseñado por el Estado con el tiempo y la experiencia que este tiene al respecto, y el otro, fue creado en una de las negociaciones entre sociedad civil y empresa, considerada de las más exitosas y que aseguraría la «convivencia armoniosa de la provincia de Espinar con la minería».



Convenio Marco Espinar / Fuente: Revista Proactiva

La respuesta parece estar en los propios instrumentos que se crearon. Todos estaban preñados de la conflictividad futura. Los beneficios que prometían también alentaron esquemas de confrontación para obtener mayores beneficios. La necesidad de cerrar las brechas sociales y generar desarrollo en las zonas de influencia del proyecto minero a través de la renta que genera la actividad minera también dispara una conducta de búsqueda de renta (*rent-seeking behavior*).

Se trata de un problema de difícil resolución. Por un lado, es absolutamente necesario que estos proyectos aporten al desarrollo local; por otro lado, gatilla un mecanismo de búsqueda de renta, el cual incentiva la confrontación y la conflictividad, que justamente se busca evitar con los aportes mineros.

No debiera extrañar tanto lo ocurrido, esta es una conducta socioeconómica indeseable, pero perfectamente racional:

Rent-seeking es uno de los conceptos más importantes de los últimos cincuenta años en la economía. Desafortunadamente, es también uno de los más inapropiadamente empleados. Gordon Tullock creó este concepto en 1967, pero Anne Krueger lo popularizó en 1974. La idea es simple pero poderosa. Se dice que la gente busca rentas (*rent-seeking*) cuando intenta obtener beneficios para sí misma a través de la política. Por lo general, lo hacen obteniendo un subsidio por un bien que producen o por formar parte un grupo particular de personas, consiguiendo un arancel especial sobre un bien que producen o logrando que se les conceda una regulación especial que obstaculiza a sus competidores¹ (Herderson, 2021).

Un tema crucial en este concepto es que la búsqueda de renta se realiza sin emprender ninguna actividad productiva y que esta suele ser generada por la aplicación de políticas públicas. Estos mecanismos de búsqueda de renta, como indica Krueger (2012), pueden ser ocasionados como fallas de un gobierno cuando busca promover el desarrollo:

Siempre que una política gubernamental tenga beneficiarios y/o víctimas específicas, aquellos grupos tendrán la tendencia a organizarse en apoyo u oposición a las políticas y posteriormente efectuar cabildeo para incrementar el valor de la ganancia o reducir el valor de la pérdida de esas políticas. Esto se presenta sin que importe si los instrumentos de política fueron adoptados por instigación de los beneficiarios o si fueron inicialmente el resultado de decisiones de interés público.

Krueger (2012) es enfática al señalar que si bien los grupos de interés se pueden organizar para exigir que se tomen ciertas medidas para beneficiarse –como estudió Olson en La lógica de la acción colectiva–, también pueden conformarse grupos para defender o exigir más beneficios una vez que se han dado ciertas políticas: «Comúnmente, se supone que la intervención se origina por las actividades de cabildeo de grupos de interés determinados. Esta es la perspectiva de Olson. Si bien en muchas ocasiones este es el caso, también ocurre frecuentemente que, una vez comienza una intervención –sin que importe el motivo–, aquellos que se benefician de esta se organizan para ejercer presión política para mantener o incrementar sus beneficios».

¹ “*Rent-seeking*” is one of the most important insights in the last fifty years of economics and, unfortunately, one of the most inappropriately labeled. Gordon Tullock originated the idea in 1967, and Anne Krueger introduced the label in 1974. The idea is simple but powerful. People are said to seek rents when they try to obtain benefits for themselves through the political arena. They typically do so by getting a subsidy for a good they produce or for being in a particular class of people, by getting a tariff on a good they produce, or by getting a special regulation that hampers their competitors.

El Gobierno, en su afán de promocionar y darle viabilidad ambiental y social a las actividades minero-energéticas, promulgó una serie de normas que han otorgado ciertas protecciones o incentivos para comunidades, distritos, provincias y regiones que se encuentran en las áreas de influencia de estos proyectos.

Estar dentro del área de influencia directa de una mina asegura la exclusividad de una serie de beneficios, los cuales ambicionan todos los que quedan fuera. Por eso, cada vez es más frecuente que distintas comunidades o distritos soliciten ser incluidos o ser tratados como si fuesen zonas de influencia directa o incluso indirecta, porque saben que podrán exigir beneficios a la empresa y al Estado. Esta situación genera conflictos que colocan al Estado en una situación complicada de defender. La inclusión en estas zonas pasa por evaluaciones y modelamientos técnicos complejos y no por decisiones políticas, mucho menos por una negociación en una mesa de diálogo.

El canon minero, que es una forma de redistribución de renta para generar desarrollo en las zonas mineras, es quizás el principal beneficio dispensado por estas normativas. Su ejecución ha provocado una serie de externalidades negativas: ha creado provincias, distritos, regiones rentistas e incluso comunidades de este tipo; ha introducido un mecanismo de búsqueda de renta en autoridades, dirigentes y ciudadanos de estas localidades; además, esta condición rentista impide que se dediquen esfuerzos para desarrollar otras actividades productivas. Y, aunque el canon no es responsable directo de la idónea ejecución del gasto, sí lo es el entregar recursos tan importantes a instituciones que no tienen las capacidades para emplearlos correctamente, pues, finalmente, esto ha contribuido a que se produzca una mayor conflictividad al inducir a un comportamiento *rent seeking*; a que se incremente la corrupción e incluso que, en determinados lugares, aparezcan organizaciones criminales que operan indiscriminadamente, temas que serán tratados con detalle en otro momento.

Aproximaciones teóricas sobre *rent-seeking* y el Corredor Minero

Nos detendremos ahora para mencionar algunas aproximaciones teóricas sobre la *rent-seeking* a fin de que su lectura no sea equívoca. Una de las más serias –la advierte el politólogo Carlos Gervasoni– es la de fomentar una conducta rentista: «las rentas entendidas como ingresos (generalmente elevados) percibidos a cambio de un pequeño o nulo esfuerzo productivo. Las teorías del rentier state y la “maldición de los recursos” postulan un efecto negativo de la riqueza natural sobre la democracia y el desarrollo económico, respectivamente» (Gervasoni, 2009).

Queremos dejar planteado que aunque se espera que los recursos del canon se destinen al cierre de brechas y al desarrollo productivo de las regiones, provincias y distritos a los que se destina, podría no estar cumpliendo ninguno de estos objetivos: el primero, debido a la mala calidad del gasto; el segundo –según Gervasoni, citando la teoría de los Estados rentistas–, debido a que no tienen ningún incentivo para hacerlo.

El concepto de economía rentista –como fue definido en *The Rentier State* (1987), editado por Hazem Beblawi y Giacomo Luciani– postula lo siguiente:

Se aplica a un país que depende de una renta externa sustancial en forma de venta de petróleo, tarifas de tránsito (Canal de Suez) o turismo. La economía rentista tiene consecuencias políticas, sociales y culturales de gran alcance. Primero, solo una pequeña fracción de la población participa directamente en la creación de riqueza. Como resultado, las organizaciones sociales modernas asociadas con las actividades productivas se han desarrollado solo de manera limitada. En segundo lugar, el nexo trabajo-recompensa ya no es la característica central de la transacción económica, donde la riqueza es el resultado final de la participación del individuo en un proceso de producción largo, riesgoso y organizado. La riqueza es más bien accidental, una ganancia inesperada o situacional, donde la ciudadanía se convierte en una fuente de beneficio económico² (Puranen y Windenfalk, 2007, 160).

² The concept of the rentier state, or the rentier economy, applies to a country that relies on substantial external rent in the form of the sale of oil, transit charges (Suez Canal), or tourism. Rentier economy has far-reaching political, social, and cultural consequences. First, only a small fraction of the population is directly involved in the creation of wealth. As a result, modern social organizations associated with productive activities have been developed only to a limited extent. Second, the work-reward nexus is no longer the central feature of economic transaction, where wealth is the end result of the individual's involvement in a long, risky, and organized production process. Wealth is rather accidental, a windfall gain, or situational, where citizenship becomes a source of economic benefit.

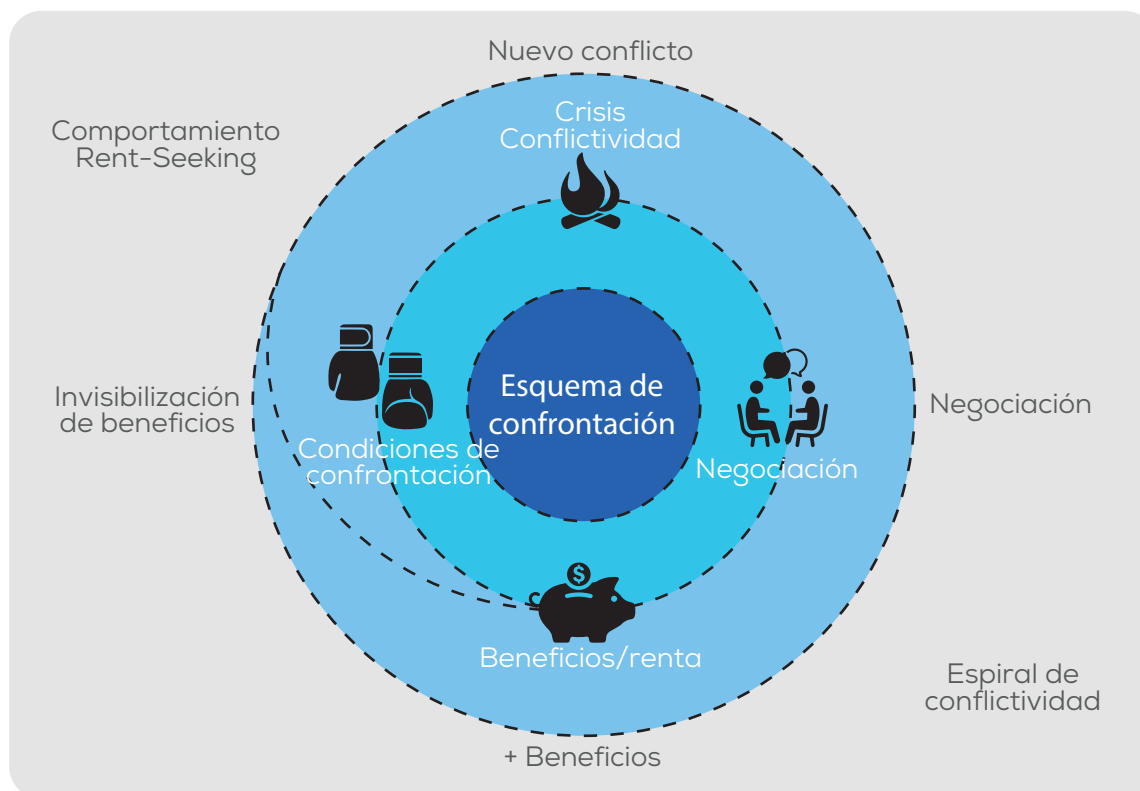
En este caso, en el Corredor Minero se habrían formado provincias con economías rentistas como resultado de la distribución del canon y otros recursos entregados a los municipios provinciales y distritales por el gobierno central. Como observa Gervasoni para Argentina, esta redistribución de los recursos provenientes de los impuestos genera una relación rentista, pero también un mecanismo de búsqueda de renta (*rent-seeking*) en las autoridades políticas.

Aunque la llamada «correspondencia fiscal» (cada distrito financia sus gastos a través de los recursos que recauda) puede no ser deseable ni practicable en un país [Argentina] con provincias tan heterogéneas en tamaño y nivel de desarrollo, quizás el actual extremo de desequilibrio vertical sea también contraproducente (...) sin duda genera incentivos de *rent-seeking* político (esto es, hace más racional para muchos gobernadores dirigir sus esfuerzos a conseguir mayores transferencias desde Buenos Aires que a implementar políticas públicas que promuevan el desarrollo económico local). Si, además, contribuye decisivamente a debilitar la democracia en varias provincias, nos encontramos ante una institución con múltiples efectos perversos. (Gervasoni, 2009)

La distribución del canon podría estar generando una *rent-seeking* política. Esta situación explicaría por qué las autoridades locales y regionales prefieren confrontar al Estado central e incluso propiciar (y hasta financiar) conflictos para exigir mayores transferencias del canon, aportes directos de las empresas mineras (como convenios marco o fondos) o la realización de obras, antes que la promoción de actividades productivas, puesto que los recursos con los que se financia no provienen de estas actividades, sino de la relación con el Gobierno o directamente con las empresas mineras.

En el caso de los ciudadanos y dirigentes de comunidades y localidades de las provincias de Cotabambas, Chumbivilcas y Espinar, se ha instalado un mecanismo de búsqueda de renta, se ha internalizado la idea de que deben ser beneficiados (han obtenido ese privilegio) por el solo hecho de vivir en un lugar en el que se desarrolla actividad minera (producción o transporte). El problema radica en que para seguir gozando de esos beneficios o para incrementarlos, se recurre a un esquema de confrontación que deriva en estallidos sociales periódicos, lo cual configura una espiral de conflictividad, cuyo gráfico se presenta a continuación.

GRÁFICO 1: Modelo de espiral de conflictividad



Elaboración propia.

Este mismo esquema es el que nos muestra la evidencia recogida en este estudio. Los fondos sociales y convenios marco (aportes directos de la empresa) han creado como una externalidad negativa un mecanismo de búsqueda de renta, el cual parece estar absolutamente claro en el caso de Espinar:

El 21 de mayo de 1990 marca un hito en la historia de la relación entre la provincia y la empresa minera (Día de la Dignidad de Espinar) y reafirma una pauta de manejo de conflictos y negociación de las organizaciones provinciales: anuncio de medidas de fuerza, movilización y eventual toma del campamento minero, proceso de negociación directa y eventualmente acuerdos. Este patrón se ha reproducido en los años 2000, 2001, 2003, 2005 y 2012. El 21 de mayo se convierte en un momento de tensión relacional todos los años y es un indicador de cómo viene funcionando la relación entre la empresa y las organizaciones e instituciones provinciales (Ormachea, Caravedo, Moreno y Bedoya, 2014, p. 249).

Como señala Ormachea, una vez «obtenido el anhelado Convenio Marco, tanto su ejecución como los continuos pedidos de incremento de aportes y beneficios para la provincia se convertirían en un foco permanente de tensiones en la relación [provincia-empresa]» (Ormachea et al., 2014, p. 238). Añade lo siguiente:

En consecuencia, existe un patrón de relacionamiento muy peculiar entre los distintos actores provinciales y la empresa minera de Tintaya basado en la creación de condiciones de alta presión y confrontación que conlleva a la escalada del conflicto social y que tiene como principal consecuencia el inicio de procesos de negociación política para la obtención de mayores beneficios para la provincia, los cuales han tenido sus puntos de crisis en los años 1990, [también 2001, 2003] 2005 y 2012 [se podría agregar los paros del 2009, 2016 y 2020] (Ormachea et al., 2014, pp. 238-239).

Viendo estas fechas, se puede concluir que este patrón de relacionamiento o de confrontación se manifiesta cada tres o cuatro años. En realidad, ese «patrón de relacionamiento muy peculiar», como lo denomina Ormachea, es un mecanismo de búsqueda de renta que emplea la confrontación y el conflicto para la obtención de más beneficios, haciendo valer el privilegio de estar dentro de una zona de influencia minera.

Un esquema similar se viene desarrollando en Chumbivilcas, en donde a pesar de los esfuerzos de los ejecutivos de Hudbay por desplegar una estrategia de relacionamiento que genere desarrollo y paz social mediante la firma de convenios marco, estos han terminado generando un esquema de confrontación con la minera como parte de un mecanismo de búsqueda de renta.

Esto se ha hecho evidente en el conflicto con Chamaca en el 2017 y, posteriormente, con las negociaciones para la firma de un convenio marco con toda la provincia, y también en la reformulación del convenio con Livitaca, de este año. Lo mismo se puede decir para Cotabambas: sin proponérselo, Proinversión, en su afán de generar desarrollo en esta provincia, inoculó la fiebre por los buscadores de renta. Al iniciar un proceso que llevase inversión social «desde la etapa de promoción del proyecto, y asegurarse de que esta continuara fluyendo durante la exploración y luego, en la de explotación» (Proinversión, 2005, p. 66), esparció el virus.

Luego de efectuar un diagnóstico y una línea de base para atender esta situación a corto plazo, se elaboró un Programa Inicial de Desarrollo Sostenible Social, que se llevaría a cabo desde el 2003 hasta setiembre del 2004: «El objetivo de este programa era crear un clima propicio al proceso de promoción del proyecto minero Las Bambas y restablecer la presencia del Estado a través del apoyo a la actividad agropecuaria, la construcción de una infraestructura básica mínima y la prestación de servicios básicos» (Proinversión, 2005, p. 67). Para ello, Proinversión convocó a distintos sectores para «la ejecución de programas de salud pública, alfabetización y capacitación técnica, y de acceso a las telecomunicaciones y a las tecnologías de la información (computadoras e internet), así como el desarrollo de programas agropecuarios, trabajos de mantenimiento de carreteras y proyectos de electrificación rural» (Proinversión, 2005, p. 67).

La segunda etapa comprendía los proyectos de inversión social que debían realizarse con el fideicomiso. Proinversión consideró que un fideicomiso era la mejor manera de asegurar una ejecución adecuada de la inversión social de acuerdo con el diagnóstico que había realizado:

Los técnicos de ProInversión tuvieron que apelar a toda su creatividad e imaginación, y finalmente, luego de un exhaustivo análisis de diversos mecanismos se determinó que el fideicomiso se adecuaba perfectamente a los objetivos establecidos. Este instrumento no era nuevo del todo, pues ya se había tenido una primera experiencia en la concesión de la hidroeléctrica de Yuncán (Cerro de Pasco), de la cual se sacaron valiosas lecciones que permitieron ajustar y afinar la propuesta para el proyecto minero Las Bambas (Proinversión, 2005, p. 85).

A los pocos meses de que se conformara el fideicomiso, se empezaron a suceder los reclamos, protestas y marchas para que Proinversión dejara su conducción. Muchas organizaciones (en especial las federaciones campesinas y comunitarias) sostenían que no eran incluidas en la toma de decisiones, pero también exigían el incremento de los fondos (el total de todo lo pagado por la licitación, puesto que solo el 50 %, USD 45,5 millones, se entregó para formar el fideicomiso).

Junto con estos reclamos también se solicitaron más fondos, en especial cuando el Fondo Social Las Bambas (Fosbam) estaba por extinguirse. Es en ese momento (2015-2016) que los dirigentes de Cotabambas empezaron a reclamar en distintos espacios de diálogo y en comunicaciones al Estado que se fiscalizaran las obras realizadas por el Fosbam como un medio de presión para que el Estado obligara a Minerals and Metals Group (MMG) Las Bambas a negociar un convenio marco con la provincia. De esta forma, se introduce un esquema de confrontación para buscar una negociación y así lograr más beneficios económicos o de gestión de los recursos provenientes de aportes mineros; un esquema que tiende al conflicto en vez de buscar la paz social, lo que se vuelve cíclico e impregna por completo las relaciones entre empresa y sociedad.

El descontento con los resultados del Fosbam es hasta la fecha empleado políticamente. En petitorios y oficios dirigidos al Ejecutivo y en plataformas de lucha de los frentes de defensa de la provincia de Cotabambas, se exige que se suscriba un convenio marco que asigne una contribución porcentual de las ventas o de las utilidades de MMG Las Bambas a la provincia.

Ante esta evidencia, ¿qué hacer?, ¿cómo romper esta paradoja de invertir para generar desarrollo, pero evitando los mecanismos de búsqueda de renta que parecen inherentes a este tipo de convenio? Krueger (2012) aconseja que se busquen políticas alternativas que no generen búsqueda de renta: «que dado el caso de que mecanismos alternativos y políticas sean capaces de obtener un objetivo social o político determinado, existe una presunción a favor de la escogencia de un mecanismo que provea un menor espacio para actividades de búsqueda de rentas».

Pareciera ser lo más saludable, pero no necesariamente lo más factible. Una vez que se ha conseguido un privilegio, quienes son beneficiados se resisten a perderlo. Por eso, es sumamente difícil erradicarlos. Es el caso de los subsidios, por ejemplo, que al ser eliminados, suelen generar protestas con los consiguientes costos sociales y políticos. En el caso concreto de los convenio marco, por una parte, es complicado eliminarlos, puesto que son percibidos como triunfos sociales (varios de estos son producto de luchas sociales) y un derecho recientemente adquirido. Por otra parte, aún persiste la necesidad de generar desarrollo en los territorios donde se establecen estos proyectos. Por ese motivo, la idea es mantener este instrumento, pero perfeccionándolo lo suficiente para mitigar lo más posible o incluso extirpar los mecanismos de búsqueda de renta que provocan y para que sirvan al objetivo para el cual fueron creados: aportar al desarrollo provincial y a «la convivencia armoniosa con la actividad minera»³.

3 Declaraciones del exalcalde de Espinar, Luis Álvarez, quien firmó el convenio marco a nombre de la provincia con los ejecutivos de BHP Billinton.

Lo primero que debiera preguntarse cuando se propone realizar un convenio marco con aportes de la empresa o del Estado es si se tiene definido cuál será el destino de los recursos de los que, en virtud de este, se dispondrá y en qué se los quiere emplear. Si se tiene una idea vaga o inexistente, se debería trabajar previamente en consensuar con los ciudadanos de las provincias, distritos o comunidades en definir en qué rubro o rubros se quiere invertir estos recursos; por ejemplo, cerrar alguna brecha: anemia, interconexión, educación, agua y saneamiento, actividades agrícolas (sistemas de riego, ganado, pastos). También, se debe establecer como mínimo una guía de inversiones, tal y como efectuó en un primer momento en la provincia de Espinar (cuando se perdió de vista esta hoja de ruta, la ejecución del Convenio de Espinar se estancó).

Es importante que haya consenso y que los acuerdos sean difundidos e interiorizados para que la finalidad o el propósito del convenio no estén sometidos a los vaivenes de la conveniencia o los intereses políticos. No se recomienda abrir demasiado el menú de inversiones. Se debe evitar que los convenios marco sean entendidos como una suerte de miniestados y se pretenda, por ello, que deben cubrir todas las necesidades básicas insatisfechas, sino que debieran estar enfocados en una o dos prioridades para que realmente puedan especializarse, que se asegure la continuidad y se pueda ver avances. Resolver problemas endémicos, como la anemia o la mala calidad educativa, no se logra de la noche a la mañana: se necesita un esfuerzo a largo plazo.

Un tema clave es olvidar que los convenios marco son un acuerdo entre dos partes: la empresa, por un lado, y las autoridades y sociedad civil, por el otro. Dado este carácter, los órganos de decisión deberían estar compuestos por partes iguales: el 50 %, por representantes de la minera; y el otro 50 %, por dirigentes y autoridades. Cuando se produce un desequilibrio en esta ecuación, los convenios pierden capacidad de acción. Para evitar empates que paralicen la toma de decisiones, debe establecerse mecanismos para destrabar estas situaciones o incluir a representantes del Gobierno central (funcionarios del Minem o de la Presidencia del Consejo de Ministros [PCM]) como dirimientes. Además, es fundamental contar con un equipo técnico que se ocupe del asesoramiento de los órganos de decisión y trabaje de forma eficiente. Los profesionales de este equipo técnico deberán ser contratados por sus capacidades y no por afinidades políticas.

Es de vital importancia evitar la parálisis en la ejecución de proyectos, porque esta situación alimenta el esquema de confrontación: los beneficios dejan de manifestarse y esa es la condición que necesitan los buscadores de renta para echar a andar el esquema de confrontación. Por ende, es imperioso prestarle especial cuidado a la difusión de los logros. Finalmente, no se debe olvidar en ningún momento que el objetivo es generar bienestar para los ciudadanos a través del desarrollo, y que para eso, se necesitan recursos. El objetivo no es tener más renta, sino mayor bienestar, lo cual parece olvidarse durante las negociaciones. Cada vez se quiere más recursos, más dinero, sin saber bien para qué se los requiere.

El presente informe detalla la implementación de los fondos sociales; en específico, de tres casos del Corredor Vial Apurímac-Cusco, tales como el Fosbam, de la provincia de Cotabambas; los convenios marco de la provincia de Chumbivilcas y el convenio marco de la provincia de Espinar; y en cada caso, se describe su constitución y su funcionamiento. Adicionalmente, se ha considerado un breve análisis de percepciones de los actores que fueron parte de cada una de las experiencias, con el objetivo de conocer de fuente directa las lecciones aprendidas y los aspectos por mejorar.

Los resultados que aquí se presentan buscan, como no puede ser de otra manera, contribuir a un conocimiento más profundo de las causas de la conflictividad en el Corredor Minero y en el Perú en general. Queda por descubrir si estos mecanismos de búsqueda de renta se reproducen en otros espacios y en qué medida lo hacen, así como cuáles son los incentivos que disparan con mayor facilidad o virulencia esta conducta o qué tanto influye el potencial productivo que tienen las zonas donde se desarrollan la minería u otras actividades extractivas. ¿Cuál es el costo de oportunidad de no tener ni siquiera la probabilidad de pensar en renta si no existiera la minería?

1. FONDO SOCIAL LAS BAMBAS (FOSBAM)

El 12 de abril del 2019, luego de cinco horas de tensas negociaciones entre representantes del Ejecutivo, liderados por el entonces primer ministro, Salvador del Solar, y los dirigentes de las 38 comunidades del distrito de Chalhuanhuacho que bloqueaban el acceso a la unidad minera Las Bambas, se llegó a un acuerdo que fue moldeado en un acta de nueve puntos. Durante las largas alocuciones, los dirigentes cotabambinos exigieron la revisión de los compromisos asumidos por la empresa minera al momento de firmar el contrato de concesión. Expresamente, se solicitó que se examinara la ejecución de las obras del fideicomiso creado en el 2004 (posteriormente, reconvertido en el Fosbam), así como la «6. renegociación de las 17 condiciones y Anexo K, suscrito el año 2004» (“Las Bambas: ¿A qué acuerdos se comprometió el Estado?”, 2019). Uno de los acuerdos, el tercero del Acta de Chalhuanhuacho, señala lo siguiente: «3. Implementación de un Convenio Marco entre la provincia y distritos de Cotabambas con la empresa minera MMG Las Bambas y el Gobierno central como garante de su implementación» (“Las Bambas: ¿A qué acuerdos se comprometió el Estado?”, 2019).

Quince años después de firmados los acuerdos y de constituido el Fideicomiso Las Bambas, los dirigentes de las comunidades que supuestamente debieron beneficiarse con ese fondo cuestionaban su efectividad. Durante ese mismo periodo, la provincia de Cotabambas pasó a liderar los índices de conflictividad del país. Justamente, son dos los problemas que intentaron solucionar los funcionarios de Proinversión, pero, a la luz de los resultados, no pudieron evitar.

1.1. EL DISEÑO DEL FIDEICOMISO

El equipo técnico y los funcionarios de Proinversión parecían tener las cosas claras cuando promovían la concesión del Proyecto Minero Las Bambas a comienzos del presente siglo. A fines de la década de 1990 y comienzos de la década del 2000, ocurrió en el Perú una serie de conflictos sociales sumamente graves, los cuales impidieron el desarrollo de varios proyectos mineros (como los de Tambo Grande de la empresa Manhattan en 1999 y Cerro Quillish de Newmont en el 2004), y la toma violenta del campamento minero de Tintaya (unidad minera de Xstrata, en el 2003).

Esos sucesos y la creciente conflictividad en torno al sector minero, que venía reportando la Defensoría del Pueblo, obligaron a Proinversión y a los funcionarios del sector público involucrados en la concesión de proyectos de inversión a crear un diseño social que los hiciera viables. ProInversión «ha puesto en marcha una nueva forma de hacer minería que incorpora el concepto de desarrollo sostenible, el cual se define en la siguiente frase: “Inversión minera con responsabilidad ambiental y con desarrollo social”» (Proinversión, 2005, p. 34).

Esta nueva modalidad exigía que cualquier inversión minera (exploración, construcción y explotación) debía contar con el consentimiento de la población de la zona de influencia: «El objetivo final es que la población, la verdadera dueña de los terrenos superficiales y el Estado dueño del subsuelo, sea parte de la inversión y comparta los beneficios que genera, de tal manera que cuando se agoten los recursos, el proceso de desarrollo de la zona de influencia no se detenga. En una relación en la que todos ganan –empresa, Estado, comunidad– el éxito de la inversión privada en el sector minero está más que asegurado» (Proinversión, 2005, p. 35). Se debe reconocer que los funcionarios de Proinversión no dejaron en letra muerta este enunciado y se esforzaron por ponerlo en práctica:

Se decidió empezar con un acercamiento a la población de la zona de influencia, específicamente a las comunidades campesinas de las provincias de Grau y Cotabambas. «El primer contacto con los dueños de casa y el respeto a las comunidades campesinas fue la génesis de este proceso. Les solicitamos su autorización para los trabajos de perforación que necesitábamos realizar con fines de promoción del proyecto, e incluso los hicimos participar en esta labor. Algunos pobladores se organizaron y establecieron un programa rotativo de trabajo que generó un despliegue de mano de obra no calificada. A cada uno de ellos se le remuneró con S/ 20 diarios. De esta manera, la población, desde el primer día, sintió que cualquier persona que llegara a su zona tenía que respetarla, considerarla y conversar con ella. Una vez que obtuvimos el visto bueno de las

comunidades campesinas fuimos a dialogar con las autoridades distritales, provinciales y regionales. No podíamos ignorar a las autoridades que las mismas comunidades campesinas habían elegido para que las representen»⁴ (Proinversión, 2005, p. 66).

Se trataba de una visión y una actuación innovadoras del Estado para ese entonces, y con una meta clara, aunque ambiciosa. Los ejecutivos de Proinversión eran conscientes del reto, puesto que conocían las condiciones socioeconómicas de Cotabambas no solo por la información que habían recabado, sino por las innumerables visitas que efectuaron y el trabajo social que desplegaron en esta provincia apurimeña:

Esta experiencia [las visitas] además le permitió a ProInversión tener un primer diagnóstico de la situación de la zona de influencia: pobreza extrema y una ausencia absoluta del Estado. «Las posibilidades de desarrollo de los pobladores de las comunidades campesinas son prácticamente nulas desde su nacimiento. Los recién nacidos son alimentados con leche materna que carece de nutrientes, solo es agua, porque las mujeres se alimentan de papa y chuño. Esta es la primera causa de la desnutrición que afecta a la mayoría de la población. Incluso, hay comunidades campesinas en las cuales la gente nunca ha probado el azúcar ni la sal», recuerda un técnico que visitó la zona (Proinversión, 2005, p. 66).

Como muestra el cuadro 1, la tasa de analfabetismo de la población de Apurímac ascendía a 29 %, frente al 9,3 % del promedio a nivel nacional. Por su parte, el 46,6 % de los niños de la región se encontraban desnutridos y representan el porcentaje más alto de todas las regiones del país. Es importante resaltar que la provincia de Cotabambas se ubicaba en el penúltimo lugar (193) en la escala de índice de desarrollo humano (IDH).

CUADRO 1: Indicadores de pobreza en la región Apurímac

Indicador	Situación
Analfabetismo	<ul style="list-style-type: none"> • El 29,6 % de la población de Apurímac es analfabeta, frente al 9,3 % del promedio a nivel nacional. • En Abancay este porcentaje es de 17 % y en Cotabambas es de 52,1 %.
Nivel de pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • El 46,6 % de los niños de la región son desnutridos, frente al 27,9 % del promedio a nivel nacional. • El 44 % de los estudiantes de la región estudia y trabaja, frente al 21 % promedio a nivel nacional. • Es el porcentaje más alto de todas las regiones del Perú.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Hay 2,3 médicos por cada 10 000 habitantes.
Esperanza de vida	<ul style="list-style-type: none"> • Es de 61,8 años frente al promedio nacional de 68,3.
Tasa de mortalidad infantil	<ul style="list-style-type: none"> • 71 de cada 1000 nacidos, frente al promedio nacional de 43.
Desarrollo humano	<ul style="list-style-type: none"> • El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) coloca a Cotabambas en el penúltimo lugar (193) en la escala del IDH. • Respecto al ingreso familiar per cápita, las provincias de Cotabambas, Grau, Chincheros y Aimaraes ocupan los últimos lugares. • Cotabambas registra índices muy por debajo del promedio nacional en la cobertura de servicios básicos.
Otros problemas	<ul style="list-style-type: none"> • Existen altos niveles de alcoholismo y abigeo en la zona, alta tasa de violencia familiar y social, situación que se complica por la ausencia de puestos policiales. • En el ámbito de las comunidades del entorno, que comprende a 16 comunidades campesinas con más de 8000 habitantes, no hay servicios de energía eléctrica, agua potable y desagüe. La mayor parte de la población es quechua hablante.

Fuente: Adaptado de Proinversión, 2005, p. 67.

⁴ Las declaraciones de la cita son de Jorge Merino Tafur, entonces coordinador de Asuntos Mineros de ProInversión y primer coordinador técnico del Fideicomiso Aporte Social Proyecto Las Bambas.

Dada esta situación social, Proinversión efectuó un estudio de línea de base para iniciar un proceso que generase inversión social «desde la etapa de promoción del proyecto, y asegurase de que esta continuara fluyendo durante la exploración y luego, en la de explotación» (2005, p. 66). Para ello, definió lo siguiente:

Un plan de desarrollo sostenible con metas de corto y largo plazo que se ejecutaría inmediatamente.

El estudio de línea de base social de la zona de influencia jugó un rol clave el trabajo a favor de la población, el que se desarrollaría en los próximos meses. Este estudio incluyó un detallado análisis de los aspectos políticos, sociales, económicos, condiciones de vida, nivel de infraestructura, conflictos, percepciones y expectativas de la población sobre la minería:

- Altos índices de pobreza y analfabetismo.
- Ausencia del Estado.
- Precaria infraestructura básica: carreteras, energía, agua, desagüe, comunicaciones, salud, educación.
- Regionalización en inicios, problemas de gobernabilidad.
- Barreras culturales, complejidad del manejo de las comunidades.
- Desconfianza generalizada.
- Cierta clima adverso a la minería: políticos, ONG, otros.
- Percepción de inequidad en la distribución (canon, regalías y derechos de vigencia).
- Percepción de contaminación ambiental en la zona (Proinversión, 2005, p. 66).

Para atender esta situación a corto plazo, se elaboró un Programa Inicial de Desarrollo Sostenible Social, que se llevaría a cabo desde el 2003 hasta setiembre del 2004. «El objetivo de este programa era crear un clima propicio al proceso de promoción del proyecto minero Las Bambas y restablecer la presencia del Estado a través del apoyo a la actividad agropecuaria, la construcción de una infraestructura básica mínima y la prestación de servicios básicos» (Proinversión, 2005, p. 67). Proinversión convocó a distintos sectores para «la ejecución de programas de salud pública, alfabetización y capacitación técnica, y de acceso a las telecomunicaciones y a las tecnologías de la información (computadoras e internet), así como el desarrollo de programas agropecuarios, trabajos de mantenimiento de carreteras y proyectos de electrificación rural» (2005, p. 67).

La segunda etapa comprendía los proyectos de inversión social que debían realizarse con el fideicomiso. Proinversión consideró que un fideicomiso era la mejor manera de asegurar una ejecución adecuada de la inversión social de acuerdo con el diagnóstico que había realizado:

Los técnicos de ProInversión tuvieron que apelar a toda su creatividad e imaginación, y finalmente, luego de un exhaustivo análisis de diversos mecanismos se determinó que el fideicomiso se adecuaba perfectamente a los objetivos establecidos. Este instrumento no era nuevo del todo, pues ya se había tenido una primera experiencia en la concesión de la hidroeléctrica de Yuncán (Cerro de Pasco), de la cual se sacaron valiosas lecciones que permitieron ajustar y afinar la propuesta para el proyecto minero Las Bambas (Proinversión, 2005, p. 85).

De acuerdo con Proinversión:

El fideicomiso es un instrumento muy utilizado por el sector empresarial y se define como una relación jurídica mediante la cual una persona (fideicomitente) transfiere recursos o bienes a otra persona (fiduciario), quien está obligada a utilizarlo en favor del fideicomitente o de un tercero (fideicomisario o beneficiario). En el caso del Fideicomiso Aporte Social Proyecto Las Bambas, ProInversión (fideicomitente), en representación del Estado peruano, transfirió los recursos a un banco (fiduciario) que está obligado a administrarlos a favor de las comunidades campesinas de las provincias de Grau y Cotabambas (fideicomisario o beneficiario) (Proinversión, 2005, p. 85).

En el contrato se estableció también el modelo de la administración del fideicomiso:

Como fiduciario actúa el Banco Wiese Sudameris, el cual fue elegido mediante concurso público. La principal ventaja que ofrece el fideicomiso es la intangibilidad de los recursos, es decir, estos no pueden ser destinados a otros fines que no hayan sido los previamente establecidos por el beneficiario. Por su parte, el banco fiduciario se encarga de administrar los recursos con el objetivo de que generen la máxima rentabilidad mientras no son utilizados –son remunerados con una tasa de interés muy competitiva– y lo entrega al beneficiario a medida que este aprueba los proyectos. De esta manera, los pobladores de la zona de influencia, a través de sus autoridades,

ya no tienen que acudir al gobierno regional ni al Ministerio de Economía y Finanzas para solicitar recursos (Proinversión, 2005, pp. 85-86).

Para los funcionarios de Proinversión, la administración de este fideicomiso:

Se constituye en todo un ejemplo de descentralización.

La aprobación de los proyectos está a cargo del Consejo Directivo, en cuya composición predomina la participación de las autoridades provinciales y distritales de la zona de influencia:

- El alcalde de la Municipalidad provincial de Cotabambas.
- El alcalde de la Municipalidad provincial de Grau.
- El alcalde de la Municipalidad distrital de Challhuahuacho, como representante de las municipalidades distritales y comunidades campesinas de la provincia de Cotabambas.
- El alcalde de la Municipalidad distrital de Coyllurqui, como representante de las municipalidades distritales y las comunidades campesinas de la provincia de Cotabambas.
- El alcalde de la Municipalidad distrital de Progreso, como representante de las municipalidades distritales y las comunidades campesinas de la provincia de Grau.
- El representante de Xstrata Perú.
- Los consejeros regionales de las provincias de Grau y Cotabambas.
- El director ejecutivo de ProInversión o la persona que este designe en su representación (Proinversión, 2005, p. 86).

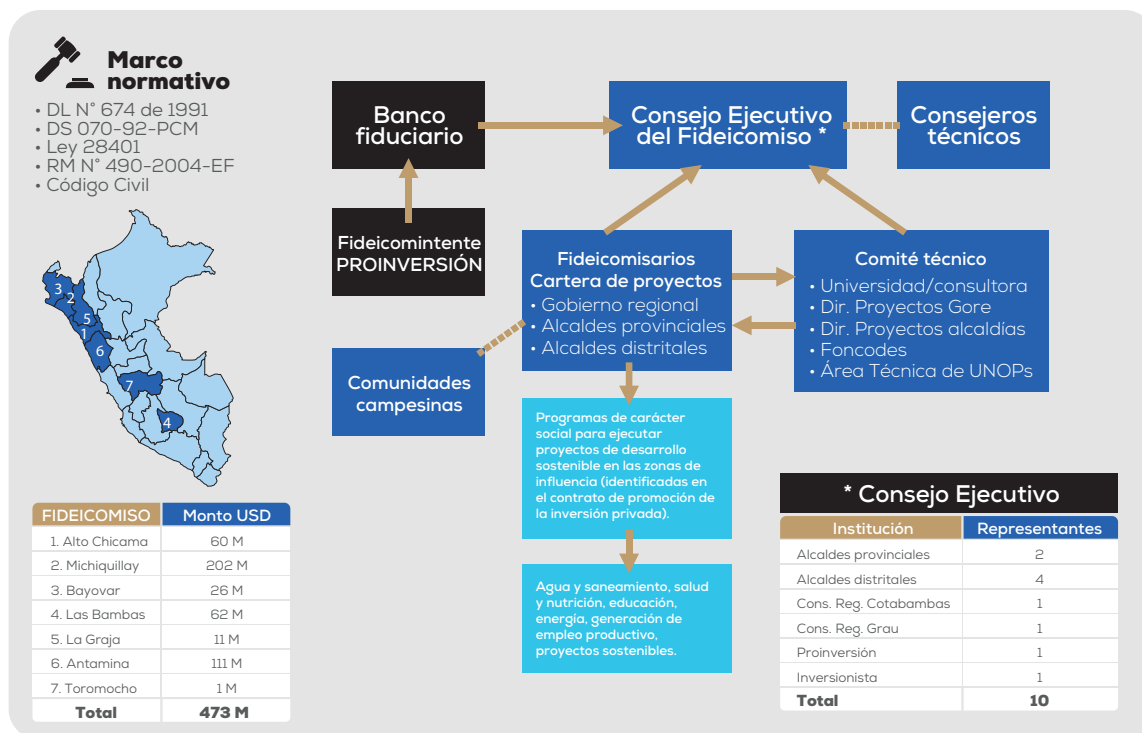
En el esquema de toma de decisiones para definir qué se priorizaba se establece lo siguiente:

Los proyectos son sometidos a consideración del Consejo Directivo por las autoridades provinciales y distritales previa consulta a las autoridades locales, comunidades campesinas y sociedad civil a través de «mesas de diálogo de presupuesto participativo». En la tarea de aprobación de los proyectos, los miembros del Consejo también se apoyan en el estudio de Línea Base Referencial elaborado por ProInversión, en el Programa Inicial de Desarrollo Sostenible, en la información de los planes de desarrollo de los distritos y provincias de Grau y Cotabambas, y en los planes de desarrollo social y sectorial del gobierno regional y Gobierno central.

«Las obras no son decisión de la municipalidad. Son resultado de un presupuesto participativo que se elabora a partir de una reunión multisectorial en la que participan todas las comunidades y plantean sus necesidades. Ellos priorizan los proyectos», explica Luis Calderón Jara, alcalde provincial de Cotabambas (Proinversión, 2005, p. 87).

El gráfico 2 nos muestra la estructura y el esquema de funcionamiento de los fideicomisos.

GRÁFICO 2: Funcionamiento del Fideicomiso



Elaboración propia.

Los funcionarios de Proinversión tenían la seguridad de que con el funcionamiento de este mecanismo aseguraban que todo lo invertido fuera a la zona de influencia. Es por ello que en las bases del Concurso Público Internacional N° PRI-80-2003 (Promoción de la Inversión Privada para el Proyecto Las Bambas), aprobadas por el Consejo Directivo de Proinversión el 22 de marzo del 2004, se incorpora el Anexo K, que contiene diecisiete condiciones sociales y una de estas es la obligación de constituir un fideicomiso como aporte social (Proinversión, 2004).

Como es de conocimiento público, este concurso fue ganado por la empresa Xstrata Copper (fusionada con Glencore en el 2013). En agosto del año 2004, la empresa Xstrata Copper adquirió el derecho de explorar el proyecto cuprífero Las Bambas mediante una licitación pública internacional. Su oferta al Estado peruano ascendía a USD 121 millones, de los cuales, USD 45,5 millones debían destinarse como aporte social inicial para la conformación de un fondo denominado «Fideicomiso Aporte Social Proyecto Minero Las Bambas».

El contrato entre Xstrata y el Estado peruano⁵ se suscribió el 1 de octubre del 2004. En este, se incluyó una serie de condiciones sociales que debía cumplir la empresa que ganara el concurso público. Estas condiciones se establecieron en el mencionado Anexo K y se presentan a continuación:

1. Ejecutar un estudio de impacto ambiental de conservación del medio ambiente, la flora, la fauna y los recursos hídricos.
2. Brindar oportunidad de trabajo a los profesionales, técnicos y obreros de la provincia y región del departamento de Apurímac como prioridad.
3. Ejecutar inversión en proyectos de infraestructura básica sociales.
4. Efectuar la reubicación de las comunidades afectadas en condiciones adecuadas, previo pago del justiprecio conforme a ley.
5. Efectuar la reposición de tierras y pasturas afectadas.
6. Implementar programas de sanidad animal y agraria.
7. Transferir tecnología y asistencia técnica en programas de cultivo y crianza.
8. Apoyar en la comercialización de productos agrícolas y pecuarios.
9. Respetar la cultura, costumbres y, fundamentalmente, los derechos humanos.
10. Proveer seguro de salud para los comuneros afectados.
11. Realizar la asignación preferencial de las regalías y del canon minero para las comunidades afectadas, distrito, provincia y la región.
12. Realizar la fiscalización externa con participación de especialistas para evaluar cuantitativa y cualitativamente el grado de contaminación de los recursos hídricos, suelos y otros, en forma periódica y acompañada por un comité de medio ambiente orientado a la prevención de los impactos negativos.
13. Ejercer, por parte de las empresas, la responsabilidad social y ambiental estableciendo relaciones positivas con las comunidades.
14. Integrar y armonizar el desarrollo minero con actividades agropecuarias.
15. Hacer que los proyectos de contratos sean de conocimiento de los habitantes de la provincia y región.
16. Realizar la suscripción del contrato en el lugar del proyecto, con pleno conocimiento de las autoridades y la sociedad civil.
17. Canalizar los recursos generados por el proyecto a las comunidades involucradas de la provincia y región, y esperar que el proyecto minero sea responsable y genere un desarrollo sostenible.

Proinversión asignó las responsabilidades de cumplimiento de los compromisos del Anexo K atendiendo a un informe interno (N° 004-2015/DE-OAS, del jefe de la Oficina de Asuntos Sociales de dicha institución).

5 Ver: https://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/PACENTROMIN/Las_Bambas/LasBambas_Contrato_de_Transferencia.pdf

Estas se organizaron de la siguiente manera:

- Los numerales 1, 2, 4, 5, 9, 13 y 14 son de responsabilidad de la empresa MMG, propietaria del proyecto.
- Los numerales 3, 6, 7, y 8 se le asignan al Fosbam para que sean supervisados por el Minem.
- Los puntos 11 y 17 corresponden a la distribución del canon que realiza el MEF, y parte del 17 se establece en la norma sectorial de compromiso previo en las actividades mineras, Decreto Supremo (D. S.) N° 042-2003-EM, modificado por el D. S. N° 052-2010-EM.
- El numeral 10 corresponde al Ministerio de Salud (Minsa) dentro de su política de aseguramiento universal de salud y se materializará a través de los establecimientos de esta institución.
- El punto 12 es monitoreado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), existiendo un reglamento para el monitoreo participativo en mediana y gran minería, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2014-OEFA/CD.

En cumplimiento del referido contrato, el 14 de octubre del 2004 se constituyó el Fideicomiso de Aporte Social Proyecto Las Bambas (Fideicomiso), con un capital inicial de USD 45,5 millones. Según las obligaciones establecidas, existía el compromiso de que este aporte debería alcanzar los USD 62 millones en un plazo de cuatro años. Estas condiciones se encuentran en la página 123 del contrato en el que se adjunta el Anexo K de las Bases del Concurso Público Internacional N° PRI-80-2003. Como estableció Proinversión:

El Fideicomiso Aporte Social Proyecto Las Bambas, su nombre oficial, tiene como objetivo financiar proyectos de carácter productivo (agricultura, artesanía, industria y ganadería) y social (educación, energía, salud e infraestructura). Estos proyectos beneficiarán a las provincias de Grau y Cotabambas de la región Apurímac, las que comprenden 83.200 habitantes, 20 distritos y 150 comunidades campesinas. Entre las numerosas comunidades campesinas destacan Choquecca - Antio, Fuerabamba, Pumamarca, Pamputa, Huancuire, Pucuta, Palcca - Picosayhua, Hacienda Palca, Progreso, Chuicuni, Chicñahui, Cconccacca, Escohorn, Ccahuapirhua, Patrón Santiago de Ilacancha y dos propiedades privadas, entre otras (Proinversión, 2005, p. 84).

Al principio, existió gran entusiasmo por este mecanismo, como se lee en la siguiente cita:

Dimas Palma, representante de Proinversión ante el Consejo Directivo, confiesa ser un convencido de las bondades y ventajas que ofrece el fideicomiso para la ejecución de proyectos de desarrollo sostenible. «A diferencia del canon y regalías, el fideicomiso es una herramienta que [no] permite la atomización de los recursos. Por ejemplo, si el Estado recauda por concepto de canon unos USD 500 millones, estos recursos son distribuidos a nivel local, regional y nacional según un porcentaje establecido por la ley. La población de la zona de influencia de un proyecto se beneficia solo con una parte de los recursos que ella misma contribuye a generar. El fideicomiso es diferente porque permite que los recursos se canalicen en su totalidad a la zona de influencia del proyecto. En el caso del proyecto minero Las Bambas, la zona de influencia recibirá 100 veces más que el presupuesto de cualquier otro municipio», explica (Proinversión, 2005, p. 87).

Los hechos nos demuestran que, lamentablemente, algo falló en el diseño, pues casi inmediatamente después de que se conformara el Fideicomiso, se comenzó a cuestionarlo y a exigir que Proinversión no lo manejara.

1.1.1. CUESTIONAMIENTOS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL FIDEICOMISO

Tan solo dos meses después de constituido el Fideicomiso, el 7 de diciembre, diversos gremios de Apurímac, como la Asociación de Municipalidades, convocaron a paro preventivo para exigir que el 100 % de los derechos de exploración del proyecto Las Bambas (USD 90 millones) se destine a la región y que Proinversión dejara la presidencia del Fideicomiso (Ormachea et al. 2014, p. 151).

El mismo reclamo se dejó sentir el 9 de febrero del 2005 en una asamblea popular realizada en Abancay, que fue dirigida por los alcaldes provinciales y distritales de Apurímac. Al final del encuentro acordaron la realización de un paro regional de cuarenta y ocho horas, además «se exige “la devolución de los 45 millones de dólares que el Gobierno ha separado del monto total del contrato, con destino ajeno a las demandas de la región Apurímac” y “el retiro inmediato de Proinversión del Comité de Administración del Fideicomiso y la asunción del Gobierno Regional a la presidencia del referido comité”» (Ormachea et al. 2014, p. 152).

Los desencuentros por el manejo del Fideicomiso entre los integrantes de su órgano directivo incluso se manifestaron en una reunión en el Congreso el 10 de mayo del 2005, en la que los alcaldes de Cotabambas y Grau se enfrentaron al resto de los burgomaestres de la región por el ámbito en la que se empleaba el Fideicomiso.

A fines de agosto del 2005, los cotabambinos empezaron a exigir que Proinversión dejara la conducción del Fideicomiso. Del 27 al 31 de agosto, la Federación Provincial de Campesinos de Cotabambas paralizó las actividades para pedir que Proinversión dejara la presidencia del Consejo Directivo del Fideicomiso y que los fondos se invirtieran en el desarrollo ganadero y agrícola de la provincia.

La Federación Provincial de Campesinos de Cotabambas continuó con sus medidas de presión y, junto con dirigentes de distintas comunidades de la zona de influencia de Las Bambas, llegaron, el 11 de octubre del 2005, a Lima para exigir al Gobierno ser incorporados en el Comité del Fideicomiso. Estas protestas tuvieron eco en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, la cual «acordó invitar al director ejecutivo de Proinversión, René Cornejo, con el fin de evaluar el retiro de esta institución de la presidencia del fideicomiso de Las Bambas, la incorporación de representantes de las comunidades campesinas en este, así como la revisión y orientación de los proyectos de inversión» (Ormachea et al. 2014, p. 153).

Los pobladores de la provincia de Grau también incrementaron la presión contra Proinversión y el 19 de enero del 2006 realizaron un paro de veinticuatro horas para exigir la rendición de cuentas del dinero del Fideicomiso. La Federación Campesina de Grau tomó la batuta de las protestas y el 26 de enero del 2006 acordó viajar a la ciudad de Lima con el fin de plantear al Gobierno central los siguientes puntos:

- a) Retiro de Proinversión y reestructuración del fondo fideicomiso social del proyecto, b) Administración de los fondos del fideicomiso en Apurímac, c) Informe detallado y rendición de cuentas de los gastos efectuados por el Comité Ejecutivo de fideicomiso (proyectos ejecutados y en ejecución), d) Devolución de los 45,5 millones de dólares para todas las provincias y distritos de Apurímac, y e) Una sesión de Consejo de Ministros descentralizada en Apurímac en el más breve plazo (Ormachea et al. 2014, p. 154).

El hostigamiento contra Proinversión tuvo efecto. El 16 mayo del 2006, Proinversión renunció a la presidencia del Consejo Directivo, la cual fue inmediatamente asumida por Luis Calderón Jara, alcalde provincial de Cotabambas. Días después de este hecho, el 22 de mayo, algunos integrantes del Consejo Ejecutivo del Fideicomiso Las Bambas se reunieron en la ciudad de Abancay para explicar a la opinión pública los cambios efectuados. Luis Calderón informó también que hasta esa fecha se había gastado USD 3 millones, y que se tenía USD 38 millones comprometidos en distintos proyectos y que se realizaría una auditoría (Ormachea et al. 2014, p. 154).

A pesar de este cambio en la conducción del Fideicomiso, la Federación Campesina de Cotabambas, luego de una sesión de trabajo (23 y 24 de mayo del 2006) en conferencia de prensa, manifestó que no avalaba ni respaldaba la designación de Calderón como presidente del Consejo Ejecutivo del Fideicomiso Las Bambas debido a que los proyectos no eran públicos y no respondían necesariamente a las necesidades de la población de Grau y Cotabambas.

Luego de casi un año de tregua, el 23 y 24 de julio del 2007, la Federación Campesina de Cotabambas realizó un paro preventivo en esta provincia para insistir en el retiro de Proinversión del Consejo Directivo del Fideicomiso y de la administración de este. Cornelio Cahuana, secretario de la Federación Campesina de Cotabambas, declaró: «los campesinos necesitan inversiones productivas como canales de irrigación e indicó que Proinversión insiste en hacer otro tipo de obras» (Ormachea et al. 2014, p. 157).

El 14 de agosto del 2007, se realizó en Cotabambas la reunión del Consejo Directivo del Fideicomiso; en esta, se acordó solicitar el retiro de Proinversión del Fideicomiso. La Federación Campesina de Cotabambas pidió públicamente el retiro de Proinversión de las posiciones que ocupaba en el Comité Ejecutivo y como fideicomitente. Asimismo, se ratificó a Xstrata como miembro activo del Fideicomiso (Ormachea et al. 2014, p. 157).

Como se puede ver, hubo un permanente hostigamiento y malestar por la presencia de Proinversión en el Consejo Directivo del Fideicomiso, a pesar de que esta institución creó y diseñó el instrumento. Incluso sus funcionarios lo consideraban «un ejemplo de descentralización. La aprobación de los proyectos está a cargo del Consejo Directivo, en cuya composición predomina la participación de las autoridades provinciales y distritales de la zona de influencia» (Proinversión, 2005, p. 85).

Pero los dirigentes campesinos y comunales no tenían la misma opinión y recelaban de la supuesta tutoría y control del Estado central que era ejercida mediante Proinversión, por lo que solicitaban autonomía total en el manejo del Fideicomiso y alegaban que los proyectos no estaban destinados a proyectos productivos (irrigación y apoyo a la agricultura y ganadería), lo que demuestra que no se consensuó a qué se destinarían estos fondos.

El cuadro 2 muestra los montos de inversión por sector y actividad destinados a través del Fideicomiso.

CUADRO 2: Inversión social por sector y actividad

Sector /Actividad	Presupuesto	
	S/	USD
Inversión Social Comunidades Campesinas	35 460 661.00	10 745 654.85
Energía y Minas: Electrificación Rural - Pequeña Minería	15 483 000.00	4 691 818.18
Educación	2 062 121.00	624 885.15
Carreteras	8 364 540.00	2 534 709.09
Desarrollo Productivo CC: Agropecuaria	9 551 000.00	2 894.242.42
Inversión Beneficio Urbano - Rural (Comunidades)	32 996 229.60	9 998 857.45
Educación	11 673 949.60	3 537 560.48
Salud	5 900 096.00	1 787.907.88
Saneamiento (agua y desagüe)	14 558 425.00	4 411 643.94
Turismo	100 000.00	30 303.03
Comunicaciones	663 579.00	201 139.09
Plan de Desarrollo Estratégico Sostenible	100 000.00	30 303.03
Carreteras	279 491.00	84 694.24
Inversión de Alcance Regional	32 000 000.00	9 696 969.70
Carretera Huancor - Chuquibambilla - Tambobamba - Inquilpata	32 000 000.00	9 696 969.70
Total	100 456 890.60	30 441 482.00

Fuente: Las Bambas: un modelo de desarrollo sostenible (2005, p. 88).

1.2. LA CONSTITUCIÓN DEL FOSBAM

Durante el gobierno de Alan García, se emitió una serie de normas que obligaron a que este contrato se adecuara a la nueva legislación y se creara el Fosbam. La primera de estas normas fue el Decreto Legislativo (D. L.) N° 996, publicado el 13 de marzo del 2008, y su reglamento, aprobado mediante D. S. N° 082-2008-EF, del 25 de junio de 2008 (ver anexo I: legislación que conforma los fideicomisos y fondos sociales). Para adecuarse a esta legislación, se firmó una adenda al contrato de opción de transferencia y otorgamiento de las concesiones mineras del Proyecto Las Bambas, la cual se suscribió el 18 de setiembre del 2008. En esta, se establece la sustitución del régimen del Fideicomiso Aporte Social Proyecto «Las Bambas», por el del «Fondo Social Las Bambas» (conforme lo establecido en el D. L. N° 996 y su reglamento, aprobado por D. S. N° 082-2008-EF).

Como se señala en la *Memoria del Fondo Social Las Bambas*:

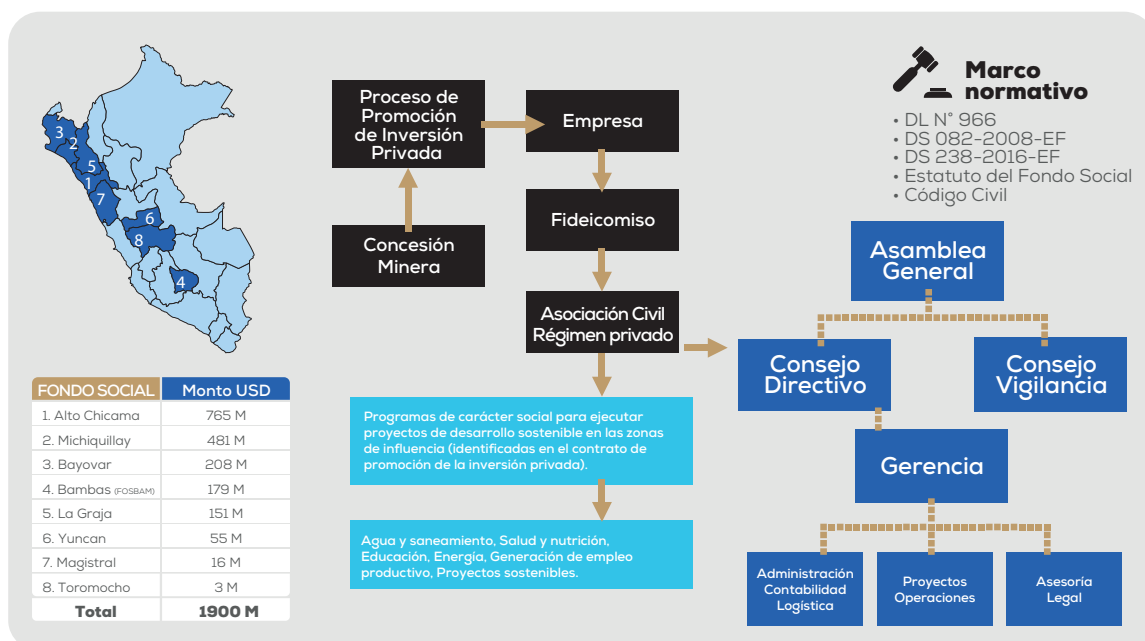
Inicialmente, dicho Fideicomiso se encargaba de administrar los recursos del aporte social, pero a petición de las autoridades de los distritos del área de influencia del proyecto minero, fue sustituido por la Asociación Civil Fondo Social Las Bambas (Fosbam); tiene personería jurídica desde el 15 de enero de 2009. A partir de esa fecha, el Fosbam administra el aporte social del Proyecto Minero Las Bambas. Fosbam es una asociación civil, cuyo fin es mejorar las condiciones de vida de la población del área de influencia del Proyecto Minero Las Bambas, mediante la ejecución de proyectos de desarrollo en las provincias de Cotabambas y Grau, departamento de Apurímac. Su sede se encuentra en Tambobamba, capital de la provincia de Cotabambas (p. 5).

Eso no quiere decir que una vez conformado el Fosbam –en el que no participaba ninguna institución estatal–, este haya tenido la aprobación de las organizaciones sociales. En setiembre del 2009, la Federación Provincial de Campesinos de Cotabambas y Grau, y la Federación Distrital de Comunidades Campesinas del distrito de Chalhahuacho exigieron la reestructuración del Directorio del Fosbam (Ormachea, et al., 2014, p. 158), el cual estaba integrado solo por autoridades provinciales y distritales, no incluía a dirigentes comunales y campesinos.

Entre el 2005 y el 2010, Xstrata Copper efectuó nuevos aportes. En julio del 2011, este fondo social ascendía a USD 63 millones, los que servirán para continuar con la ejecución de proyectos que coadyuven al desarrollo de Cotabambas y Grau. El Fosbam tuvo como propósito financiero, planificar y ejecutar programas de carácter social para la realización de proyectos de desarrollo sostenible en beneficio de las localidades que se encuentran en el ámbito de la zona de influencia del proyecto minero Las Bambas, provincias de Cotabambas y Grau del departamento de Apurímac.

La estructura orgánica del Fosbam comprendía la Asamblea General, el Consejo Directivo, el Consejo de Vigilancia y la Gerencia. El gráfico 3 muestra el detalle de la estructura y del funcionamiento del Fosbam.

GRÁFICO 3: Estructura y funcionamiento del Fosbam



Elaboración propia.

Por su parte, la Asamblea y Consejo Directivo del Fosbam estaban constituidos por los alcaldes provinciales y distritales de las áreas de influencia del Proyecto, y por representantes de Xstrata, como se muestra en el cuadro 3 siguiente:

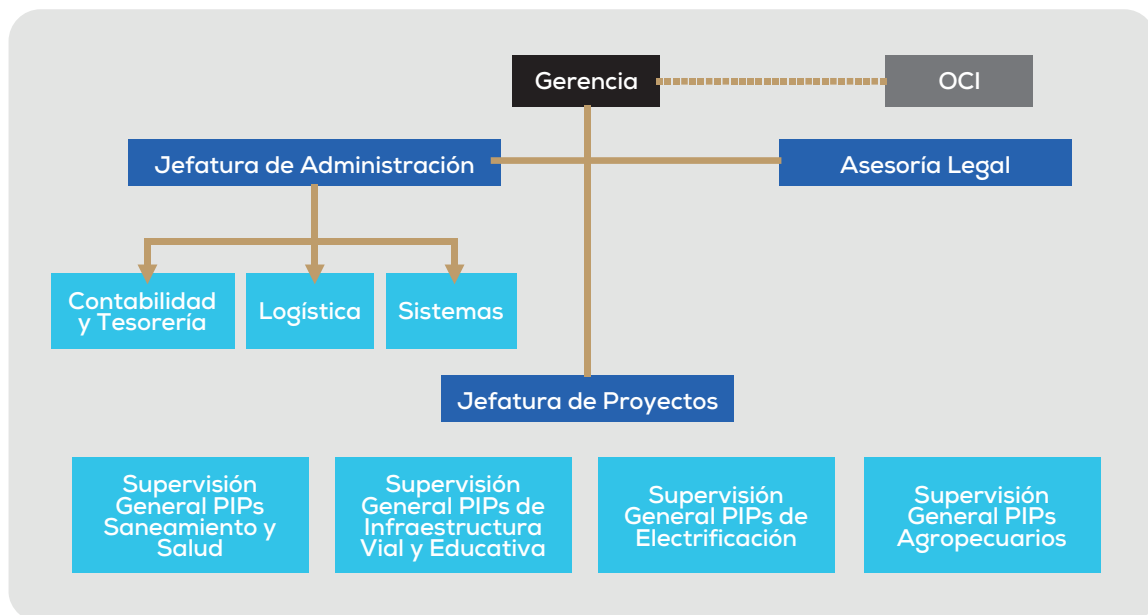
CUADRO 3: Integrantes del Fosbam

Asamblea de Asociados	Consejo Directivo
Municipalidad provincial de Grau	Municipalidad provincial de Grau
Municipalidad distrital de Progreso	Municipalidad distrital de Progreso
Municipalidad distrital de Coyllurqui	Municipalidad distrital de Coyllurqui
Municipalidad provincial de Cotabambas	Municipalidad provincial de Cotabambas
Municipalidad distrital de Challhuahuacho	Municipalidad distrital de Challhuahuacho
Empresa minera Las Bambas	Empresa minera Las Bambas (2)

Elaboración propia.

Como se muestra en el gráfico 4, de la Gerencia, según su estructura orgánica, dependían las siguientes instancias: Jefatura de Administración, Jefatura de Proyectos y Asesoría Legal. A su vez, la Jefatura de Administración, estaba conformada por tres departamentos: Contabilidad y Tesorería, Logística y Sistemas; y la Jefatura de Proyectos, por Supervisión de Proyectos de Inversión Pública (PIPs) de Saneamiento y Salud, Supervisión de PIPs Infraestructura Vial y Educativa, Supervisión de PIPs de Electrificación y Supervisión General de PIPs Agropecuarios.

GRÁFICO 4: Estructura orgánica de la gerencia del FOSBAM



Fuente: Presentación del Fosbam.

El Fosbam priorizó obras en los rubros electrificación, educación, infraestructura vial, telecomunicaciones, desarrollo agropecuario, fortalecimiento comunal, saneamiento, desarrollo agropecuario, educación, infraestructura vial y salud.

En el año 2012, Xstrata informó que ejecutó más de USD 50 millones del Fosbam en sesenta y seis obras desarrolladas en la zona de influencia del proyecto. Sin embargo, ya para este año, el entonces presidente del Gobierno regional de Apurímac, Elías Segovia, solicitaba la «reestructuración» de este fondo. En el diario Gestión se informó que «La petición de Segovia busca superar los USD 120 millones de inversión social inicialmente acordados con la empresa. Además, que se modifique la supervisión del Fosbam, ya que aseguró ha habido errores en su ejecución debido a la poca participación de los alcaldes. Esta modificación implicará que las autoridades ediles manejen este fondo, “por un sentido de desarrollo” y “que la autoridad regional entre como un veedor”, detalló el funcionario» (“Xstrata ha ejecutado más de USD 50 millones del fondo social de Las Bambas”, 2012).

Estas solicitudes no se llegaron a atender, pero demostraban el descontento que existía por parte de las autoridades locales y regionales sobre la forma en la que se venía manejando el Fosbam.

El Fosbam nunca se adecuó al D. S. N° 238-2016-EF, se extinguió antes de hacerlo, por lo que el Minem no pudo supervisar la forma en que se invirtió el fondo que manejó. Sin embargo, el 10 de abril del 2019, en la denominada Mesa de Diálogo de Cotabambas, se reclamó entre otros aspectos la, «Renegociación de las 17 condiciones del Anexo K».

1.3. DE LOS ESPACIOS DE DIÁLOGO VINCULADOS AL ANEXO K⁶

Así como los pedidos realizados en abril del 2019 al entonces premier Salvador del Solar, los dirigentes y autoridades de Cotabambas, en diversas oportunidades, han solicitado que se verifique el cumplimiento del Anexo K y las obras del Fideicomiso. Para atender estos reclamos, se ha constituido desde el 2015 una serie de espacios de diálogo detallados a continuación.

En el 2015, mediante Resolución Ministerial N° 263-2015-PCM, del 14 de noviembre del 2015, se conformó el Grupo de Trabajo «Mesa de Trabajo para el Desarrollo de la Provincia de Cotabambas», cuya finalidad era realizar el seguimiento a las acciones de desarrollo que se habían emprendido en la provincia de Cotabambas. El mencionado espacio de diálogo estuvo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y era presidido por el Ministerio de Energía y Minas, mientras que la Secretaría Técnica recayó en la entonces Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros.

El 8 de setiembre del 2016, en cumplimiento del acta suscrita el 22 de agosto de ese año, mediante Resolución Ministerial N° 187-2016-PCM, se conformó el Grupo de Trabajo denominado «Mesa de Diálogo para el Desarrollo Sostenible de la provincia de Cotabambas», dependiente de la PCM. Se estableció como finalidad «realizar acciones de seguimiento y coordinación orientadas a promover el desarrollo sostenible de la provincia de Cotabambas y una adecuada gestión ambiental del proyecto minero Las Bambas, garantizando la protección de los derechos de la población».

El referido espacio se organizó en cuatro ejes temáticos:

- Medio ambiente y modificatoria del estudio de impacto ambiental del proyecto minero Las Bambas.
- Derechos humanos.
- Responsabilidad social empresarial en la zona de influencia.
- Desarrollo sostenible.

Los temas de agenda del eje temático de responsabilidad social se encontraban vinculados principalmente a las medidas de índole social adoptadas por la empresa minera, desde los compromisos asumidos en la concesión, como son los contenidos del Anexo K, los actuados por el Fosbam y la inversión social que la empresa realiza en la provincia de Cotabambas; asimismo, se incluyó en la agenda el tema del convenio marco, que es una solicitud de la sociedad civil hacia la empresa privada.

Cuatro años después, los dirigentes comunales y autoridades de Cotabambas volvieron a exigir que se revisara el cumplimiento del Anexo K y la firma de un convenio marco con MMG Las Bambas.

6 Información obtenida de las Actas de Espacios de Diálogo con la provincia de Cotabambas e Informes de la Oficina de Gestión Social del Minem.

El 23 de julio del año 2019, en el distrito de Challhuahuacho, se desarrolló la reunión de la Comisión Multisectorial para la provincia de Cotabambas y el distrito de Progreso, para la instalación del grupo de trabajo 6, Responsabilidad Social y Anexo K, la cual contó con la participación de representantes del Ejecutivo, como el Viceministro de Energía y Minas, en representación del Ministro; diversas autoridades locales de la provincia de Cotabambas; autoridades distritales; representantes de diversos sectores sociales organizados de las comunidades; frentes de defensa: el provincial de Cotabambas y el distrital de Challhuahuacho. También asistieron representantes de la empresa minera MMG Las Bambas.

En esta reunión, MMG Las Bambas presentó el avance de sus proyectos vinculados a las condiciones sociales del Anexo K. Al culminar la reunión, los representantes de las municipalidades, de los frentes de defensa y de las comunidades involucradas participaron con comentarios acerca de lo expuesto y manifestaron, en general, que no era correcto lo que la empresa minera estaba presentando o que «no se estaba informando con la verdad», es decir, ellos desconocían los proyectos que habían sido expuestos por la empresa.

Al cabo de la reunión, se suscribió un acta en la que se comprometía al Minem a coordinar con autoridades locales y dirigentes sociales, para realizar una visita de campo con el fin de verificar el cumplimiento de las condiciones sociales del Anexo K. El Minem remitió los oficios respectivos.

El acta fue firmada por los representantes del Estado y de la empresa minera, mas no por los representantes de las autoridades locales ni por los representantes sociales. El Minem, por intermedio de la Oficina General de Gestión Social y en cumplimiento del acta del 23 julio, realizó la visita de campo para la verificación de los proyectos ejecutados por el Fosbam y por los proyectos presentados por la Minera Las Bambas, vinculados a los acuerdos del Anexo K. Se verificó lo siguiente:

- Entre el 7 y el 9 agosto del 2019, se visitaron 32 proyectos del Fosbam y se identificaron 30 proyectos ejecutados.
- Entre el 27 y el 30 de octubre del 2019, se realizó la segunda visita de verificación de proyectos. Se visitaron 21 proyectos del Fosbam y se identificaron 19 proyectos ejecutados.
- Entre el 7 y el 10 de noviembre del 2019, se realizó la tercera visita de verificación. Se visitaron 31 proyectos, y se verificaron 29 proyectos ejecutados.

El 5 de diciembre del 2019 se instaló el Grupo de Trabajo N° 6, «Responsabilidad Social y Anexo K», y se suscribió un acta de instalación del grupo. El 18 de febrero del 2020, en la segunda reunión de este grupo, se instaló el comité de seguimiento de las diecisiete condiciones del Anexo K y se alcanzó la relación de representantes que lo integrarían. El Minem se comprometió a dar un informe sobre las visitas de campo realizadas en el año 2019, relacionadas con el Anexo K, y se suscribió la correspondiente acta. El Minem alcanzó la propuesta del plan de trabajo, el cual se encuentra en evaluación por parte del comité de seguimiento.

Con fecha 9 de diciembre del 2020, en Challhuahuacho, se reunió el Grupo de Trabajo N° 5, de la comisión multisectorial de las provincias de Cotabambas, en la que el Minem informó que existía un subgrupo de trabajo denominado «Responsabilidad Social y Anexo K» y que se coordinaría con el Grupo de Trabajo N° 6 para agendar y realizar las visitas de verificación correspondientes, indicándose tentativamente como días para realizarla, los finales del mes de enero del 2021. También se suscribió la respectiva acta.

1.3.1. DE LAS CONSIDERACIONES Y HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN DEL MINEM

El siguiente cuadro resume los principales hallazgos identificados por el Minem.

CUADRO 4: Hallazgos identificados por el Minem

Tipo	Descripción
Hallazgos	Las 17 condiciones sociales que se establecen en las bases del Concurso Público por la Concesión de Las Bambas, y a las que se refiere en el contrato son condiciones que se consideran deben cumplirse en el proceso de la concesión y la explotación del yacimiento, pero no establecen específicamente compromisos de inversión, plazos acciones y responsables, tanto del inversionista minero como de los sectores del Estado.
	Proinversión formó parte del Consejo Ejecutivo del Fideicomiso en representación del Estado y tuvo participación en la gestión de este (pero no en el Fosbam).
	Proinversión no ha informado específicamente sobre los proyectos ejecutados durante su gestión en el Fideicomiso como representante del Estado peruano.
	El Fosbam no elaboró un plan de debidos planificación y desarrollo de las inversiones. En el 2004, cuando se suscribió el contrato entre Xtrata y el Estado peruano, no estaba constituido el Fosbam y tampoco un acuerdo del referido contrato.
	El Fosbam inició sus operaciones en el 2009, pero no se le asignó un plan de inversiones en función de las condiciones del Anexo K. Su Consejo Directivo estuvo constituido por la Municipalidad provincial de Grau, Municipalidad distrital de Progreso, Municipalidad distrital de Coyllurqui, Municipalidad provincial de Cotabambas, Municipalidad distrital de Challhuahuacho y por MMG Las Bambas.
	El Fosbam nunca se adecuó al D. S. N° 238-2016-EF, se extinguió antes de hacerlo, por lo que el Minem no pudo supervisar la forma en que se invirtió este fondo.
	Proinversión determinó, a través de un informe interno del jefe de la Oficina de Asuntos Sociales, la asignación del cumplimiento de compromisos al Fosbam con el control del Minem, sobre las condiciones sociales 3, 6, 7 y 8.
	Se realizaron las visitas de verificación de proyectos; sin embargo, las autoridades aducen no haber participado, a pesar de que hubo acompañamiento de algunos dirigentes, subprefecto, juez de paz, representantes de municipalidades, quienes, finalmente desconocieron la visita y la ejecución de los proyectos.
	En el punto 6 de la plataforma de lucha, se determinó la expectativa por la renegociación de las 17 condiciones y Anexo «K»; por ello, para los dirigentes, la no evidencia de proyectos ejecutados en la zona de influencia abona a favor de la negociación del punto 6 de sus demandas.
	En las visitas efectuadas por el Minem a las obras ejecutadas por el Fosbam, se comprobó que el 75 % está en buen estado.

Elaboración propia.

1.4. DEL ESTADO DE LOS PROYECTOS DEL FONDO SOCIAL LAS BAMBAS Y MONTOS EJECUTADOS

Como se puede apreciar en el cuadro 5, el Fosbam ejecutó 92 proyectos, de los cuales, sesenta y dos (61 %) están comprendidos dentro de la prioridad 1, establecida en el reglamento aprobado con el D. S. N° 082-2008-EF (se debe recordar que este fondo no se adecuó al reglamento aprobado en el 2016). En proyectos de agua y saneamiento, educación, salud y energía, se gastó unos S/ 80 millones.

CUADRO 5: Montos ejecutados por el Fosbam

Rubro	Cantidad proyectos	Monto comprometido (MC)	Monto ejecutivo (ME)	% de avance	% por prioridad /rubro
Agua y saneamiento (prioridad 1)	33	55 543 779.44	53 164 325.96	95.72	38.0
Educación (prioridad 1)	21	25 228 840.33	24 657 275.01	97.73	17.3
Salud (prioridad 1)	4	6 346 718.06	819 706.35	12.92	4.3
Energía (prioridad 1)	4	3 221 627.85	2 194 972.75	68.13	2.2
Total prioridad 1	62	90 340 965.68	80 836 280.07	89.48	61.8
Generación de empleo construcción, mantenimiento vías de acceso, formación de conglomerados comerciales, cadenas de valor	30	55 783 916.57	42 390 076.56	75.99	38.2
Total	30	55 783 916.57	42 390 076.56	75.99	38.2
Total general	92	146 124 882.25	123 226 356.63	84.33	100.0

El monto total invertido llegó a S/ 146 millones.
Fuente: Presentación OGGs-Minem.

1.5. SITUACIÓN ACTUAL

El Fosbam efectuó el proceso de cierre y liquidación al haberse concluido el proceso de transferencia de recursos, de acuerdo con lo establecido en el contrato de promoción de la inversión privada suscrito. Como consta en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, el Fondo aparece como liquidado y la Asociación Civil, como extinguida⁷. El Minem ha recibido la memoria de liquidación y demás cuentas, pero falta ingresar información por parte del Fosbam al Sistema de Fondos Sociales, por extranet, del Minem, para el cierre de información. El Fosbam no consolidó su última información en el Sistema de Fondos Sociales, a través del Minem, por lo que se le ha solicitado a MMG Las Bambas que efectúe la consolidación de los saldos finales del fondo social.

1.6. CONCLUSIONES

- Las prioridades de inversión implementadas a través del Fosbam no se encontraban alineadas al espíritu del D. L. N° 996 (salud, educación, agua y saneamiento, y proyectos productivos), el cual buscaba optimizar la ejecución de los recursos a través del fomento de la participación de agentes privados y la simplificación en la ejecución de los programas sociales. Por el contrario, se emplearon en diversos proyectos que no necesariamente estaban orientados a estos temas.
- En la información revisada, no se identifica planificación de las inversiones y proyectos ejecutados, dado que no estuvieron alineados con los planes de desarrollo local, regional ni nacional. Como se ha mencionado no hubo un intento de integrar las obras del Fosbam a un plan de desarrollo territorial, sino a un esfuerzo por cerrar las brechas más evidentes que existían y que fueron determinadas por la línea de base que elaboró Proinversión, pero que no estaba consensuada con alcaldes, dirigentes sociales ni comunales.

⁷ Superintendencia Nacional de Registros Públicos, partida N° 11022880, Doc. N° 43469293.

- Se ha identificado que las autoridades locales o comunales propusieron la ejecución de proyectos de inversión que no respondían a necesidades de la población ni a criterios técnicos. Estos proyectos fueron posteriormente desconocidos como obras ejecutadas por el Fosbam, por los propios ciudadanos de Cotabambas, como se evidencia en las diversas mesas de diálogo, actas y oficios enviados al Ejecutivo por dirigentes comunales y autoridades.
- Este reclamo puede estar supeditado al interés de estos dirigentes y autoridades para que se firme un convenio marco con MMG Las Bambas, en el que se asigne una contribución porcentual de las ventas o de las utilidades de MMG Las Bambas, como aparecen en petitorios y oficios dirigidos al Ejecutivo y en plataformas de lucha de los frentes de defensa de la provincia.
- No se planificaron las inversiones en línea con el sistema de inversión pública, lo que impide que sean transferidos al sector público o se realice mantenimiento a las obras. Solo el 75 % de éstas se encontraba en buen estado, según el Minem, cuando se realizaron las visitas en el 2019.
- La conformación de los directorios generó serios problemas de gestión y toma de acuerdos. El gobernador regional y los alcaldes reclamaban por mayor injerencia en la toma de decisiones, como se ha explicado anteriormente.
- El funcionamiento del Fosbam contribuye escasamente a viabilizar socialmente proyectos prioritarios y a generar paz social en la zona. Desde el 2016, se demanda en un espacio de diálogo la renegociación del Anexo K, el cual, en gran medida, debía ser atendido por el Fosbam.
- Se recoge que el sistema de información resulta obsoleto, no confiable para el control y seguimiento de las inversiones, estadísticas ni para el control de los recursos.
- La imagen, tanto local como regional, del Fosbam no es positiva.
- Proinversión, considerando el estudio de línea base, que incluía aspectos políticos, sociales, económicos, condiciones de vida, nivel de infraestructura, conflictos, percepciones y expectativas de la población sobre la minería, decidió que la implementación de un Fideicomiso en torno al proyecto minero Las Bambas constituía el mejor mecanismo para asegurar la inversión social en las provincias de Cotabambas y Grau, de la región Apurímac, y para asegurar la viabilidad del proyecto minero en cuestión.
- A pesar de los esfuerzos realizados por el Estado para lograr el éxito del Fideicomiso en torno al proyecto minero Las Bambas, poco tiempo después de su implementación fue duramente cuestionado, al punto de exigir que no sea manejado por Proinversión. Así, se logró exactamente lo que se buscaba prevenir: un nuevo estallido social.
- Los cuestionamientos en torno al manejo del Fideicomiso y al rol desempeñado por Proinversión, por parte de la sociedad civil, giraban en torno a la solicitud de autonomía en el manejo de los fondos y en la priorización de los proyectos a ejecutarse con estos. Esta situación evidencia la falta de consenso en el destino de los recursos del Fideicomiso.

1.7. COMENTARIOS FINALES A MODO DE EXPLICACIÓN

Lo que parecía un buen diseño, rigurosamente planificado para darle sostenibilidad a las inversiones mineras y evitar la conflictividad en Cotabambas, finalmente se ha convertido en un aparente fracaso.

¿Qué falló?

Como se señaló líneas arriba, a pesar de que Proinversión creyó que el Fideicomiso era el instrumento adecuado para llevar al desarrollo al área de influencia de Las Bambas, su presencia en el Consejo Directivo del Fideicomiso fue cuestionada desde el primer día. Los dirigentes campesinos y comunales recelaban de la tutoría y control del Estado central, que era ejercida mediante Proinversión; por ello, solicitaban autonomía total en el manejo del Fideicomiso y alegaban que los proyectos no estaban destinados a proyectos productivos (irrigación y apoyo a la agricultura y ganadería).

Este enfrentamiento demuestra que no se consensuó ni la forma de gestionar el Fideicomiso ni a qué se destinarían estos fondos. El permanente enfrentamiento impidió la operatividad de este instrumento, el cual solo alcanzó cierto nivel de eficacia cuando se reconvirtió en fondo social, pero sobre todo desde que ingresó al Consejo Directivo la empresa (Xstrata primero y MMG Las Bambas luego).

Se podría decir, a modo de crítica, que se subestimó el reto. Cotabambas, como es citado en los documentos de Proinversión, se encontraba en una situación socioeconómica sumamente complicada, pues «el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) coloca a Cotabambas en el penúltimo lugar (193) de la escala de desarrollo humano. Respecto al ingreso familiar per cápita, las provincias de Cotabambas, Grau, Chincheros y Aimaraes ocupan los últimos lugares. Cotabambas registra índices muy por debajo del promedio nacional en la cobertura de servicios básicos» (Proinversión, 2005, p. 67).

Para atender estos problemas, un fondo de USD 62 millones, claramente, no iba a bastar. Es cierto que los funcionarios de Proinversión previeron que este fondo se agotaría rápidamente y, por ello, establecieron una cláusula clave del Contrato de Concesión que el 3 % de las ventas netas debía ser entregado por la empresa como regalía minera. A la fecha, más de S/ 1000 millones han sido aportados a Apurímac, de los cuales, más de S/ 500 millones le han correspondido a Cotabambas.

Aun así, estos recursos no son suficientes para revertir la base socioeconómica de la que partía Cotabambas cuando se inició el proyecto minero. Lo que no se puede negar es que estas inversiones han contribuido a mejorar las condiciones sociales de la provincia. Su IDH ha dejado los últimos lugares (193) y ahora se ubica en el puesto 131 a nivel nacional.

Cotabambas está considerada por el PNUD (2019) como una de las provincias que más ha mejorado su IDH a partir del aporte de la explotación de sus recursos naturales.

También hay un grupo de provincias que pueden denominarse emergentes, porque se ha producido una mejora de su situación a partir de recursos naturales propios, como en el caso visible de la minería, pero también de la producción agropecuaria y artesanal asociada. Entre estas provincias –de las que puede decirse que brillan con luz propia– se encuentran Mariscal Nieto e Ilo de Moquegua que destacan por su minería y refinería. También sobresalen por su industria minera –incluso con importantes producciones informales– Caylloma (Arequipa); Espinar (Cusco); Cotabambas (Apurímac) (reto f).

Existe un problema de expectativas: se espera que la empresa minera resuelva todas las brechas sociales de distritos y provincias en estado de pobreza extrema. Un imposible. Un proyecto minero por más grande que sea, por sí solo no generará los recursos suficientes para mejorar la situación socioeconómica de una región o provincia que ha estado en abandono durante siglos, menos en un corto periodo (seis años desde que se iniciaron las operaciones).

Solucionar problemas endémicos como la pobreza extrema, la desnutrición y la mala calidad de enseñanza pública, puede tomar décadas. Se necesitan programas específicos para combatir estas deficiencias, no solo recursos económicos, sino un plan muy bien diseñado y mejor ejecutado. En la ejecución está el éxito de este tipo de programas, y quizás en esta también se cometieron fallos a la hora de diseñar la gobernanza o la gestión del Fideicomiso y, posteriormente, la de los fondos sociales.

Uno de esos errores fue no haber anticipado que las municipalidades eran el actor fundamental en este diseño. Son las alcaldías las que deben ejecutar las inversiones que aporta el proyecto minero. Lamentablemente, se hizo un escaso esfuerzo para capacitarlas y darles herramientas de gestión que permitieran que los recursos se emplearan adecuadamente y estuvieran focalizados en la solución de los profundos déficits socioeconómicos de Cotabambas.

En el 2010, seis años después de que el Fideicomiso se creara, se señalaba en el *Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Cotabambas al 2021* (2010) que las municipalidades de Cotabambas recién venían adecuándose a la Ley de Municipalidades, que les exigía promover el desarrollo local:

De acuerdo con la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades N° 2797217, las municipalidades provinciales y distritales son los órganos que representan a la población, son prestadores de servicios y promotores del desarrollo local. En Cotabambas este proceso de adecuación empieza en forma lenta, las municipalidades se han estado adecuando a la ley de municipalidades más que todo promovido por las instituciones y ONGs locales. La estructura municipal recientemente está siendo adecuada a la normativa nacional[;] por tanto, aún queda adecuarla al nuevo contexto y al PDC [.] Por lo pronto se han creado las oficinas de desarrollo económico local y de desarrollo social que están en proceso de implementación.

Peor aún, de acuerdo con el documento citado, las alcaldías de esta provincia no contaban con las capacidades para asumir el rol que las leyes de descentralización les otorgaban; menos, distritos como el de Chalhuhhuacho, que fueron creados recién en 1994.

Las capacidades de los gobiernos locales, son seriamente limitadas por falta de recursos, ausencia de personal profesional y capacitado y carencia de infraestructura de apoyo. También, conscientes del problema de falta de capacidades de los gobiernos locales, la empresa, dentro de sus actividades de responsabilidad social, financian proyectos de pequeña infraestructura, tales como construcción de escuelas, de regadíos u otros, que en lo normal deberían ser realizados por el gobierno local (p. 39).

El Fideicomiso y el Fosbam, incluso, antes de contribuir a mejorar estas capacidades, habrían sido un factor que impidió que estas se desarrollaran, como se menciona el *Plan Estratégico de Desarrollo de la provincia de Cotabambas al 2021* (2010):

Se ha creado el Fosbam para la financiación y ejecución de proyectos, que reemplazan y/o debilitan aún más a los gobiernos locales, en lugar de fortalecerlos, considerando que ambas instituciones ejecutan proyectos independientemente, y el presidente de este fondo es el mismo alcalde provincial. Otro punto, a considerar, es que en los próximos años se tiene previsto que la mina entrará en la etapa de explotación lo que incrementará el presupuesto local por las regalías y canon minero, esto implica preparar a los gobiernos locales para que gestiones de mejor manera este presupuesto (p. 40).

En el 2016, varios medios difundieron la noticia de que la Municipalidad distrital de Chalhuhhuacho solo había ejecutado el 21 % de su presupuesto (S/ 66 millones en el 2015). Esta municipalidad, que manejaba apenas S/ 1 millón al año durante la primera década del 2000, pasó a contar con un presupuesto cien veces mayor en la década subsiguiente: S/ 31 millones en el 2014, S/ 66 millones en el 2015, S/ 127 millones en el 2016, S/ 153 millones en el 2017, S/ 163 millones en el 2018 y S/ 116 millones en el 2019.

Durante todo ese periodo, 2014-2019, en que los ingresos se incrementaron exponencialmente, la ejecución presupuestal de Chalhuhhuacho solo alcanzó el 53 % en promedio y muchas de estas obras eran de escaso impacto. Canchas de fútbol de grass sintético, alumbrado especial y techado dominan el panorama urbano de todas las comunidades del distrito sin contribuir al desarrollo local y, lo que es peor, afeando el paisaje.

Tal falencia ha impedido que los recursos provenientes de aportes mineros se gasten con idoneidad y prontitud.

Como se ha señalado en una de las conclusiones: «Se ha identificado que las autoridades locales o comunales propusieron la ejecución de proyectos de inversión que no respondían a necesidades de la población ni a criterios técnicos. Estos proyectos fueron posteriormente desconocidos como obras ejecutadas por el Fosbam, por los propios ciudadanos de Cotabambas, como se evidencia en las diversas mesas de diálogo, actas y oficios enviados al Ejecutivo por dirigentes comunales y autoridades».

Es por ello que estos fondos debieran ser invertidos en generar competencias y capacidades en las instituciones gestoras: municipalidades y comunidades. Además, se debe ser muy cuidadosos en el diseño de la gobernanza o gestión de los fondos, en especial si sus directorios están conformados por autoridades locales o regionales.

El reto es determinar adecuadamente en qué se gastarán los fondos, puesto que serán limitados, y deberá definirse claramente el enfoque que se les quiera dar. En este punto, se deberá romper con las visiones políticas, los intereses particulares de los gestores y, sobre todo, con la división existente entre el genuino aprovechamiento que quieren dar a estos recursos los distritos y las comunidades.

Lo cierto es que este instrumento, diseñado para darle viabilidad social al proyecto Las Bambas y generar desarrollo, ha mostrado más limitaciones que ventajas.

En síntesis, se podría decir que si bien el diagnóstico era correcto, a la hora de diseñar el instrumento que resolvería los problemas existentes, se cometieron varios errores:

1. El diseño no fue el adecuado. Estuvo muy enfocado en la realización de infraestructura.
2. No se concibió un plan de desarrollo claro o un plan para el uso de los fondos. Al no tener la hoja de ruta, se improvisó y se dejó al Fideicomiso –y luego al Fosbam– a merced de los vaivenes de los intereses políticos.
3. Los recursos no eran suficientes: una gota de agua (USD 62 millones) para reverdecer un mar de necesidades.
4. Para resolver los niveles de pobreza que presentaba (y presenta) Cotabambas, se necesitan programas específicos y muy focalizados.
5. No se previó que quienes ejecutarían y tomarían las decisiones no tenían las suficientes capacidades para hacerlo. Se debió capacitar a los alcaldes y funcionarios municipales, así como a los dirigentes comunales y sociales.
6. Se debieron establecer mejores niveles de participación en la toma de decisiones para evitar que el Fideicomiso y el Fosbam fueran vistos como entidades verticales en las que la opinión de los beneficiarios no importaba.

Más allá de estos problemas, como se ha advertido en otra de las conclusiones, el descontento con los resultados del Fosbam es empleado políticamente: «Este reclamo, puede estar supeditado al interés de estos dirigentes y autoridades para que se firme un convenio marco con Las Bambas en el que se asigne una contribución porcentual de las ventas o de las utilidades de MMG Las Bambas, como aparecen en petitorios y oficios dirigidos al Ejecutivo y en plataformas de lucha de los frentes de defensa de la provincia».

Se aprecia en las demandas contra el funcionamiento del Fideicomiso, primero, y durante el Fosbam, luego, un descontento, porque muchas organizaciones (en especial las federaciones campesinas y comunitarias) no eran incluidas en la toma de decisiones; pero también, porque se incrementaron los fondos (el total de todo lo pagado por la licitación, puesto que solo el 50 %, USD 45,5 millones, se entregó para formar el Fideicomiso).

Los reclamos contra el fideicomiso y contra el Fosbam estaban dirigidos a solicitar una total autonomía en el gasto. Por ello, se explica la animadversión contra Proinversión, institución a la que se obligó a abandonar la conducción de este instrumento, el cual había propuesto y diseñado para favorecer a las provincias de Cotabambas y Grau.

Como se ha indicado en otras de las conclusiones, durante el funcionamiento del Fosbam, «la conformación de los directorios generó serios problemas de gestión y toma de acuerdos. El gobernador regional y los alcaldes reclamaban por tener una mayor participación en la toma de decisiones».

Junto con estos reclamos, también se solicitaron más fondos (que todo el dinero que el Estado obtuvo de la concesión de Las Bambas fuera destinado a la provincia y a la región) o, cuando el Fosbam estaba por extinguirse, se solicitaron nuevos fondos. Es en ese momento (entre el 2015 y el 2016) que los dirigentes de Cotabambas empezaron a reclamar, en distintos espacios de diálogo y en comunicaciones dirigidas al Estado –como se ha visto–, que se fiscalizaran las obras realizadas por el Fosbam; además, exigieron que la empresa se sentara a negociar un convenio marco con la provincia.

De esta forma, se introduce un esquema de confrontación para buscar una negociación y, así, lograr más beneficios económicos o de gestión de los recursos provenientes de aportes mineros. Es un esquema que tiende al conflicto en vez de buscar la paz social, que se vuelve cíclico y que impregna por completo las relaciones entre empresa y sociedad.

Por eso, en las conclusiones se señalaba que el «funcionamiento del fondo social contribuye escasamente a viabilizar socialmente proyectos prioritarios y a generar paz social en la zona. Desde el 2016, se demanda en un espacio de diálogo la renegociación del Anexo K, el cual en gran medida, debía ser atendido por el Fosbam». Para mayor detalle, ver el anexo I.

2. LOS CONVENIOS MARCO DE HUSBAY PERÚ S. A. C. EN LA PROVINCIA DE CHUMBIVILCAS

El 10 de enero del 2010, una noticia inesperada remeció a la prensa cusqueña: Hudbay Minerals, una empresa de origen canadiense, anunció que adquiriría Norsemont Mining por USD 523 millones. De esta forma, se convertía en propietaria del proyecto minero Constancia, ubicado en la provincia de Chumbivilcas (Cusco) (“Hudbay se convierte en propietaria de mina Constancia luego de adquirir Norsemont por USD 523 millones”, 2011). La región había tenido presencia minera en los años 70 del siglo XX. Una empresa de capitales japoneses, Katanga, estuvo en la zona y luego la traspasó a la familia Ballón. La minería también era practicada por pequeños mineros o mineros artesanales, cuyo número se ha ido incrementando: entre cien y doscientos a comienzos del presente siglo, hasta sobrepasar los cuatrocientos en los últimos años.

Norsemont, una junior canadiense, empezó a explorar los yacimientos de Constancia a finales del 2000 en asociación con la empresa minera Río Tinto. Finalmente, a mediados de la primera década del presente siglo, se hizo cargo de estos trabajos por su cuenta hasta que Hudbay se interesó en el proyecto (Ormachea et al., 2014, p. 280). Constancia era el primer proyecto de Hudbay Minerals en el Perú, una minera canadiense con más de ochenta años de experiencia, con activos en América del Norte y Central, y conocida por sus altos estándares ambientales, tecnológicos, sociales y su solidez financiera. Luego de concretar la adquisición del proyecto, empezó su construcción, la cual culminó en el 2014, e inició su producción al año siguiente, en el 2015. Actualmente, Constancia es una operación de sulfuros de cobre a tajo abierto. Está por iniciar la explotación de Pampacancha, un depósito de cobre ubicado a cuatro kilómetros de la planta Constancia. A la par, viene explorando otros yacimientos cercanos adquiridos en el 2018⁸.

2.1. «LA FIEBRE DEL CONVENIO»: LAS NEGOCIACIONES CON LAS COMUNIDADES

El yacimiento de Constancia se halla dentro de los territorios de las comunidades de Chilloroya y Ucchucarco, ambas ubicadas en la provincia de Chumbivilcas (Cusco). Las relaciones de los miembros de estas comunidades con las empresas mineras se empieza a construir en el 2007, cuando Norsemont empezó a desarrollar con mayor intensidad la exploración de la zona: «desde el 2007 que se empiezan a negociar convenios formales para el uso de terrenos superficiales y la realización de acciones sociales a favor de ambas comunidades. Así se van alcanzando un conjunto de acuerdos que año a año fueron moldeando el tipo y dinámica del vínculo empresa-comunidades» (Ormachea et al., 2014, p. 293).

Como señala Caravedo (Ormachea et al., 2014, p. 293): «Siguiendo este mismo patrón de relacionamiento, a principios del 2008, Norsemont Mining negocia nuevamente convenios con las comunidades», pero en esa oportunidad, tanto las expectativas de las comunidades como la presencia de mineros artesanales que esperaban legitimar su actividad, mediante la presencia de la empresa que exploraba el yacimiento, impidieron que se llegaran a acuerdos, incluso la comunidad de Ucchucarco intentó tomar el campamento reclamando que las concesiones fueran explotadas por los mineros artesanales.

«Bajo estas circunstancias, en mayo de 2009, concluye la vigencia de los convenios, abriéndose así una nueva etapa de negociación para establecer las condiciones de la presencia minera en las comunidades, en medio de un clima de tensión que los miembros de la comunidad de Chilloroya caracterizaron como la «fiebre del convenio» (Ormachea et al., 2014, p. 295).

⁸ Ver: <https://hudbayminerals.com/peru/default.aspx>

Caravedo (Ormachea et al., 2014) señala que la empresa consiguió llegar a acuerdos con Uchucarco, cuyos representantes, en un principio, se mostraron más beligerantes; en cambio, se enfrascó en una larga negociación con Chilloroya:

A inicios de febrero de 2009, y en medio del clima de la «fiebre del convenio», la comunidad de Chilloroya manifestó su negativa a entrar en negociaciones planteando un conjunto de asuntos pendientes por resolver: contratación de toda la comunidad en el esquema del empleo rotativo y liquidación de pagos sin contratiempos; cumplimiento de compromisos del convenio del 2008, argumentando que no se podía entrar en negociaciones de un nuevo convenio en tanto, según su perspectiva, no se había terminado de cumplir con el anterior; pago de una «multa» por trabajos realizados con maquinarias por la empresa sin permiso de la comunidad y sin utilizar empleo local, lo cual interpretaban era parte de los acuerdos suscritos en el convenio previo; y cuestionamiento al nuevo equipo de Relaciones Comunitarias (p. 296).

La postura de Chilloroya y la presentación de esta plataforma de demandas es el inicio de un esquema de confrontación con la clara intención de entrar en una negociación desde una mejor colocación o incluso desde una posición de fuerza. Es interesante la autopercepción que tienen de esta etapa los miembros de esta comunidad. Como recoge Caravedo (Ormachea et al., 2014), los propios comuneros la llamaban la «fiebre del convenio», en alusión a las expectativas que tenía Chilloroya sobre las negociaciones con la empresa, es decir, de los beneficios (renta) que obtendrían como resultado de la «pulseada», tal como la denomina Caravedo.

En gran medida, consideramos que el proceso conflictivo entró en esta dinámica debido a que las partes, si bien querían negociar los nuevos acuerdos sobre la presencia del proyecto minero Constancia, buscaban entrar en las mejores condiciones en términos de la correlación de fuerzas. Especialmente del lado de la comunidad, se buscaba generar mayores niveles de simetría en la relación comunidad-empresa (intragrupal) y mayores niveles de influencia del grupo de mineros artesanales en la agenda de la comunidad (intergrupal). Por ello, podemos caracterizar esta etapa del conflicto como una gran «pulseada» en el marco del proceso de negociación de los acuerdos para el 2009 (Ormachea et al., 2014, p. 297).

Finalmente, acabada la «pulseada» en setiembre del 2009, se restableció la comunicación entre las partes y llegaron a un acuerdo:

Implicó la aceptación de los planteamientos de la comunidad por parte de la empresa en relación con los aspectos laborales y la ejecución de los pendientes del proyecto en coordinación con la Junta Directiva. Respecto de la «multa», se acordó asumir un monto inferior al originalmente demandado. En cuanto a la minería artesanal, se acordó incluir la discusión sobre esta en la agenda de la Mesa de Diálogo y Negociación que posteriormente se instalaría con el fin de tratar también los temas relacionados con el nuevo convenio (Ormachea et al., 2014, p. 298).

La mesa de diálogo se instaló con la participación del Minem y del Gobierno regional de Cusco (debido a la presencia de mineros artesanales, cuya formalización y fiscalización están bajo su competencia). Con estos nuevos actores y con un facilitador como Prodiálogo, se inició la difícil negociación del nuevo convenio marco, el cual se suscribió en junio del 2010.

Cuando Hudbay se hace dueña del proyecto, dado los antecedentes de conflictividad social que tuvo que superar Norsemont para la exploración y adquisición de terrenos superficiales, así como por su política de responsabilidad social, dedicó especial cuidado a diseñar e implementar su estrategia de gestión social, tanto para las comunidades como para los distritos de su área de influencia directa e indirecta.

De acuerdo con su estudio de impacto ambiental, las comunidades afectadas de manera directa e indirecta son las siguientes:

- Directa: Comunidad Campesina (CC) Chilloroya (distrito de Livitaca) y CC Uchucarco (distrito de Chamaca), en la provincia de Chumbivilcas.
- Indirecta: CC Merquez, CC Urazana (distrito de Velille) y CC Huaylla Huaylla (distrito de Livitaca), en la provincia de Chumbivilcas (Cusco).

2.2. LA POLÍTICA DE GESTIÓN SOCIAL DE HUSBAY⁹

Teniendo en cuenta la situación económica de la provincia de Chumbivilcas, así como las necesidades de la población, Hudbay definió implementar un modelo de gestión social basado en el enfoque multiactor que promueva principalmente el desarrollo de programas y proyectos sostenibles y de impacto social. La lógica de intervención definida por Hudbay, o de relacionamiento, se basa en la firma de convenios o acuerdos de cooperación horizontal con las comunidades y los gobiernos locales, de su zona de influencia. En estos acuerdos, se establecen proyectos y acciones, para ser implementados con asistencia conjunta de la empresa, el gobierno local y la comunidad.

Desde el año 2016 a la fecha, se han suscrito convenios con las municipalidades distritales de Chamaca, Velille y Livitaca. Como ha sido mencionado, mediante estos dos mecanismos, se busca cumplir con el objetivo general de contribuir con el desarrollo de las zonas donde Hudbay explota el mineral, es decir, desarrollar una minería responsable promoviendo el desarrollo sostenible del entorno. Aparte, con las comunidades de Chilloroya y Uchucarco, se tienen convenios anuales de carácter económico, por la compra y cesión en uso de los derechos superficiales de ambos territorios. Ambos convenios operan bajo la figura de comités multisectoriales para el desarrollo (CMD), espacios integrados por representantes de la comunidad y de Hudbay. En estos CMD, se definen los proyectos o intervenciones a realizar.

En la ruta de transporte, con los distritos de Coporque y Condoroma en Espinar, se han suscrito convenios voluntarios por S/ 500 000 para el financiamiento de intervenciones concretas. Hudbay decidió firmar distintos convenios antes que uno solo con la provincia o un grupo de distritos para evitar la corrupción. La empresa entendió que uno de los principales problemas que podría generarse es la falta de transparencia al concentrar el poder de decisión en pocas manos. Por ello, prefirió desconcentrar el control de los fondos de los convenios, así esto representara una mayor carga y trabajo para su equipo de relacionamiento.

2.2.1. ENFOQUE DE RESPONSABILIDAD SOCIAL

El enfoque de responsabilidad social de Hudbay Perú S. A. C. está basado en el objetivo de construir relaciones productivas y de mejorar la calidad de vida de sus stakeholders a partir de programas y actividades que fortalezcan aspectos sociales, económicos y culturales. Como ya se mencionó, su modelo de inversión social está basado en la firma de convenios o acuerdos de cooperación horizontal con las comunidades y los gobiernos locales. En estos acuerdos, se establecen proyectos y acciones para ser implementados con asistencia conjunta de la empresa, el gobierno local y/o la comunidad.

Para llevar a cabo este modelo, Hudbay S. A. C. utiliza diferentes mecanismos y fuentes de financiamiento, dependiendo del área de influencia.

2.2.2. ÁREA DE INFLUENCIA DIRECTA (AID)

El AID de Hudbay S. A. C. está conformada por las comunidades campesinas de Chilloroya y Uchucarcco, con las cuales se manejan dos mecanismos de inversión para el desarrollo de proyectos:

a) Inversión social (fondo de priorización)

Se constituye por medio de acuerdos por periodos de dos años, durante los cuales los fondos directos de la compañía se asignan a cada comunidad para la ejecución de proyectos priorizados de manera conjunta con los comités de priorización. Estos comités están conformados por tres representantes de la empresa y cuatro comuneros empadronados, quienes son acreditados y aprobados por la junta directiva de cada comunidad, los cuales se reúnen periódicamente para priorizar los proyectos que se realizarán durante el año.

9 Información recogida de funcionarios de HudBay Perú.

Los proyectos priorizados cuentan con montos asignados según el fondo acreditado para el periodo anual: S/ 2 millones anuales para el periodo 2017-2018 y S/ 4 millones anuales para el periodo 2019-2020. Se priorizan cuatro ejes básicos: educación, salud, desarrollo productivo y medio ambiente. Los acuerdos tomados en estos comités quedan oficializados en la llamada «Acta del Comité de Priorización».

b) Comité multisectorial para el desarrollo (CMD)

El CMD en Chilloroya y Uchucarcco está conformado por tres representantes de la empresa y por siete comuneros empadronados, quienes son acreditados en asamblea general. Este comité se enfoca en desarrollar proyectos de desarrollo, utilizando el fondo de desarrollo social generado por la compra y cesión de uso de terrenos de ambas comunidades hacia Hudbay, para uso minero.

De igual manera, el CMD se reúne periódicamente para promover proyectos en los cuatro ejes mencionados y los fondos son asignados según lo acordado con cada comunidad: S/ 3,5 millones anuales para Chilloroya y S/ 1,6 millones anuales en Uchucarcco hasta el periodo 2018. A partir del 2019, los fondos anuales de Uchucarcco aumentaron a S/ 3,7 millones. Los acuerdos generados en estos comités quedan oficializados en un acta llamada «Acta del CMD». Las actas se encuentran en el cuaderno de actas, llevado por el secretario de cada comunidad.

Actualmente, Hudbay S. A. C. negociando convenios con las comunidades de Huancané y Huano Huano, dado que estas comunidades se ubican dentro del AID del yacimiento de cobre de Pampacancha, el cual acaba de aprobar el proceso de consulta previa, por lo que estaría expedito para iniciar la fase de construcción.

2.2.3. ÁREA DE INFLUENCIA INDIRECTA (AII)

El AII de Hudbay S. A. C. está conformada por las comunidades campesinas Huaylla Huaylla, Merques, Urazana, Casa Blanca y Collana Alta. Asimismo, se considera a los tres distritos productores: Livitaca, Chamaca y Velille.

a) Comunidades campesinas del área de influencia indirecta (AII)

A diferencia del AID, estas comunidades no cuentan con fondos específicos asignados para cada año, pues la asignación se determina según los proyectos que vayan a realizarse de acuerdo con las decisiones tomadas en conjunto entre Hudbay y la comunidad. Con la finalidad de lograr estos acuerdos, Hudbay S. A. C. ha conformado un CMD con cada comunidad para que los proyectos que se vayan a implementar sean aprobados por mutuo acuerdo y con el apoyo técnico de la compañía. Si bien son llamados CMD (al igual que para el AID), estos proyectos son financiados con dinero invertido directamente por Hudbay S. A. C. y no con dinero proveniente de un fondo por compra/cesión de uso de tierras. Estos acuerdos quedan oficializados en las Actas del CMD suscritas con cada comunidad. Esta es la manera como se asignan los fondos necesarios para cada proyecto.

b) Distritos del área de influencia indirecta (AII)

Se han suscrito convenios marco con cada distrito productor (durante el periodo 2013-2014) y convenios específicos anuales o multianuales. Los convenios marco establecen una alianza de cooperación para el desarrollo sostenible de la población de cada jurisdicción. Hudbay S. A. C. se compromete a definir anualmente un aporte y, con la municipalidad, identificar y ejecutar proyectos relevantes. Las municipalidades, se comprometen a mantener el diálogo y llegar a acuerdos sin utilizar la violencia. Los ejes básicos de inversión social de estos convenios son educación, salud, desarrollo productivo e infraestructura.

Con relación a los convenios específicos, durante el periodo 2014-2018, fondos directos de la compañía se asignaron anualmente para el desarrollo de proyectos establecidos en este

documento. A partir del 2019, Hudbay S. A. C. ha buscado implementar convenios multianuales que coincidan con el periodo de gobierno de los alcaldes y que permitan ejecutar intervenciones de mayor alcance. Estos convenios se basan en aportes económicos voluntarios que Hudbay S. A. C. otorga a los tres distritos. El monto anual de cada convenio asciende a S/ 3,5 millones.

En el año 2019, se decidió cambiar el plazo de vigencia de los convenios; es decir, se propuso convenios cuatrienales, de tal manera que coincidieran con el periodo de las autoridades locales y que permitieran ejecutar intervenciones de mayor alcance. Esto implicó que el monto de los convenios por cuatro años ascendiera a S/ 14 millones. A la fecha, se ha firmado el convenio de cuatro años con la Municipalidad distrital de Livitaca. Para el caso de Municipalidad distrital de Chamaca, se tiene un convenio por dos años y con la de Velille, por un año. Con Livitaca, el convenio por cuatro años abarca el periodo 2019-2022, y con Chamaca, el periodo 2020-2021. El distrito de Velille, como se dijo, firma sus convenios anualmente.

Respecto al modelo de gestión social, este se centra en dos áreas concretas de intervención:

- a. Fortalecimiento de capacidades en los gobiernos locales y en las comunidades de la zona de intervención directa.
- b. Promoción de alianzas con terceros: Estado, cooperación internacional, sociedad civil, entre otros.

Hudbay S. A. C. ha optado por mantener el fondo de inversión social desde el 2014; sin embargo, dicho aporte es voluntario.

2.2.4. PRESIONES SOCIALES

Han sido las presiones sociales, e incluso un conflicto social que terminó con la toma de la unidad minera Constancia en el 2016, lo que obligó a Hudbay S. A. C. a renegociar el Convenio Marco con el distrito de Chamaca¹⁰. Es importante mencionar que, desde finales del 2012, las autoridades locales del distrito de Chamaca solicitaron a la empresa Hudbay S. A. C. la constitución de una mesa de diálogo que abordara las preocupaciones sociales y ambientales del distrito. El espacio fue instalado en el segundo trimestre del 2013. Tuvo como un objetivo la constitución de mecanismos de financiamiento, como un fondo social, entre otras alternativas, para el desarrollo integral productivo y social del distrito de Chamaca, previa suscripción del convenio marco.

Ocho meses después, se suscribieron el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional por la Responsabilidad Social y Ambiental para el Desarrollo Sostenible de Chamaca, el Convenio Específico para la Ejecución de Proyectos de Inversión Pública en el distrito de Chamaca, el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional por la Responsabilidad Social y Ambiental para el Desarrollo Sostenible de Chamaca, y el Convenio Específico para la Ejecución de Proyectos de Inversión Pública en el distrito de Chamaca. En marzo del 2016, se suscribió el segundo convenio específico (Vasquez y Benito, 2019, p. 80).

Inesperadamente, en el último trimestre del 2016, se produjo una paralización en el distrito, que terminó con la toma de las instalaciones de la empresa (8 de noviembre del 2016). Los actores sociales justificaron la medida de fuerza aduciendo el incumplimiento de los proyectos asumidos por la empresa para el año 2015 (en el Convenio Marco) y los términos del Convenio Específico del 2016. A la vez, exigían la modificación del Convenio Marco, que el aporte directo de empresa sea hasta el 5 % de sus utilidades, además de otras demandas.

Para devolver el distrito a la paz social, se instaló una mesa de diálogo en la que se abordó la plataforma mencionada. El resultado de las negociaciones fue la suscripción, en mayo del 2018, del tercer Convenio Específico para la Ejecución de Proyectos en el Distrito de Chamaca por un monto de S/ 3,5 millones (tres millones con quinientos mil y 00/100 soles). Desde fines del 2020, la

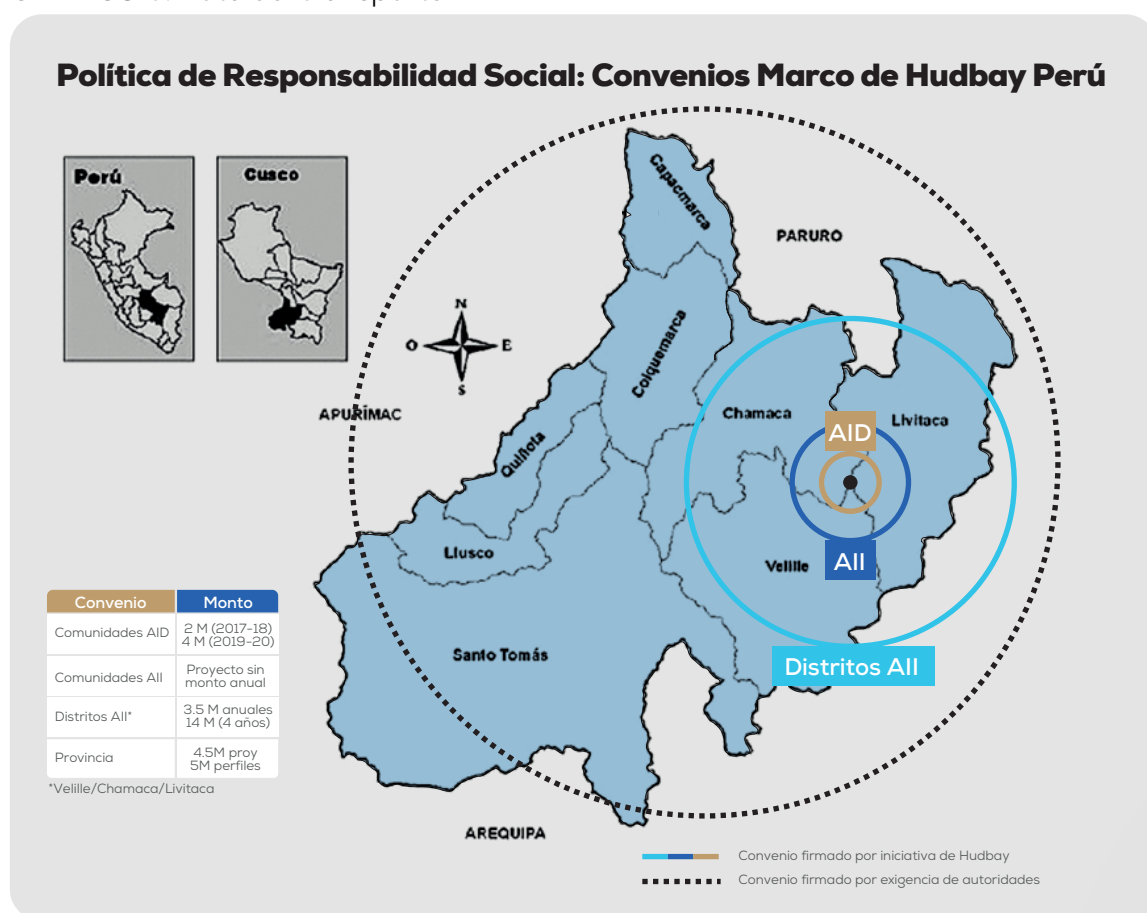
10 Ver <https://gestion.pe/signwall/?outputType=signwall&signwallHard=1>

Municipalidad distrital de Livitaca junto con los frentes de Defensa y un grupo de comunidades han exigido a Hudbay la suscripción de un nuevo convenio marco. Alegan que el existente no fue socializado con el distrito, que el monto era irrisorio (exigieron primero 1000 millones, luego 250 millones y ahora 50 millones). Hasta la actualidad, el Minem es el ente mediador entre los actores parte con la finalidad de encausar los procesos de negociación.

2.3. CONVENIOS EN LA RUTA DE TRANSPORTE

Hudbay S. A. C. ha firmado convenios específicos con algunas comunidades y distritos que se encuentran ubicados en la ruta de transporte: con las comunidades de Oquebamba, Pumahuasi y Pausire; y con los distritos de Coporaque y Condorama. Los proyectos desarrollados en estas comunidades y distritos son financiados con dinero invertido directamente por esta empresa y no cuentan con fondos específicos asignados: el aporte se define según los proyectos acordados entre Hudbay y la comunidad/distrito. El gráfico 5 muestra los distritos con los que Hudbay ha suscrito convenios motu proprio, así como aquellos convenios que son consecuencia de la exigencia de las autoridades locales.

GRÁFICO 5: Ruta del transporte



Elaboración propia.

2.4. NEGOCIACIONES Y ACUERDOS CON LA PROVINCIA DE CHUMBIVILCAS¹¹

Si bien en este esquema de responsabilidad social no se había contemplado tener un convenio marco con la provincia de Chumbivilcas, la presión social y la conflictividad social suscitadas durante los años 2020 y 2021 (bloqueos de vías, por ejemplo) obligaron a la empresa a replantear su estrategia y negociar un acuerdo de esta naturaleza con la Municipalidad provincial de Chumbivilcas, sus frentes de defensa y las municipalidades de los distritos más alejados, como las de Colquemarca, Capacmarca, Quiñota y Llusco (participaron tímidamente Livitaca y Velille).

11 Convenio Marco de Hudbay Perú con la provincia de Chumbivilcas.

El 8 de marzo del 2021, luego de arduas negociaciones con la mediación del Minem, Hudbay Perú S. A. C. firmó un convenio marco con la provincia de Chumbivilcas, en el cual se determina una contribución económica de S/ 11 millones: S/ 4,5 millones serán destinados a financiar proyectos y actividades en beneficio de la provincia; S/ 1,5 millones se usarán para la compra de equipos e implementos para fortalecer la lucha contra la pandemia del COVID-19. En tanto, con los S/ 5 millones restantes se financiará la elaboración de perfiles y/o expedientes técnicos de proyectos para el cierre de brechas sociales en todos los distritos de Chumbivilcas. Adicionalmente, se contempla un fondo revolvente de S/ 42 millones para ejecutar proyectos bajo la modalidad obras por impuestos (OXI), sin afectar el presupuesto de la provincia; así como un compromiso de S/ 50 millones destinados al desarrollo y ejecución de proyectos prioritarios que mejoren la calidad de vida y las oportunidades de los ciudadanos de esta provincia¹². El convenio tiene vigencia por un año y ambas partes se han comprometido a revisar sus resultados en el último bimestre del 2021.

2.5. CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN

En los convenios de Hudbay y las municipalidades (también con las comunidades), se establece la figura del comité evaluador. Este comité está conformado por tres miembros de la municipalidad según sea el caso y tres miembros de la empresa. En el caso del convenio con Velille, se introduce una variante: el Comité de Desarrollo Distrital de Velille y Ejecución de Obras, el cual está integrado por dos representantes de Hudbay, dos representantes de la Municipalidad distrital de Velille y, dado que en las negociaciones participaron el Frente de Defensa de los Intereses de Velille (Fudiv) y la Federación Distrital de Campesinos de Velille (Fedicav), se suman a los anteriores un representante de cada una de estas organizaciones¹³.

El comité evaluador (valga la redundancia) evalúa y establece las obras que se realizarán (pueden ser también los expedientes técnicos). Una vez que se ha determinado qué se financiará (por consenso), se firma un convenio específico en el que se establece:

- Los objetivos de cada proyecto.
- Las responsabilidades y obligaciones de cada parte celebrante.
- Definir el monto de los aportes financieros y su presupuesto.
- Establecer los procedimientos para su ejecución.
- Establecer la duración que deberá tener cada proyecto hasta que se concrete su ejecución.
- Los demás elementos que resulten necesarios.

La negociación de los términos y condiciones de cada convenio específico, según se señala en la cláusula cuarta, «debe realizarse de manera responsable y bajo los alcances del principio de la buena fe por ambas partes». Además, Hudbay efectúa directamente la contratación y los pagos a las empresas que realizan las obras o brindan los servicios acordados. De esta forma, Hudbay se asegura de que los desembolsos de dinero estén bajo su control y no se destinen para otros fines. En el caso de Velille, el comité se encarga de la aprobación de los proyectos, los cuales son aprobados por mayoría. La salvedad: para los proyectos que no sean de desarrollo, Hudbay tendrá derecho a veto.

Al igual que en los convenios con Chamaca y Livitaca, Hudbay desembolsará directamente los recursos para financiar los proyectos aprobados y también evaluará a los posibles proveedores. También, se firmarán convenios específicos para las obras que van a ser ejecutadas y, en este caso, se conformará un subcomité supervisor integrado por un representante de Hudbay, uno de la Municipalidad y uno que se elegirá entre el Fudiv y el Fedicav.

12 Cláusula 6 del Convenio Marco de Hudbay Perú con la provincia de Chumbivilcas.

13 Convenio Marco para la Cooperación y el Desarrollo del distrito de Velille entre el distrito de Velille y Hudbay Perú S. A. C., cláusula 6.

En el convenio marco suscrito por esta empresa con la Municipalidad provincial de Chumbivilcas, se produce un cambio sustancial en este modelo de gestión. En la cláusula cuarta del citado convenio, se señala que su objeto es el siguiente:

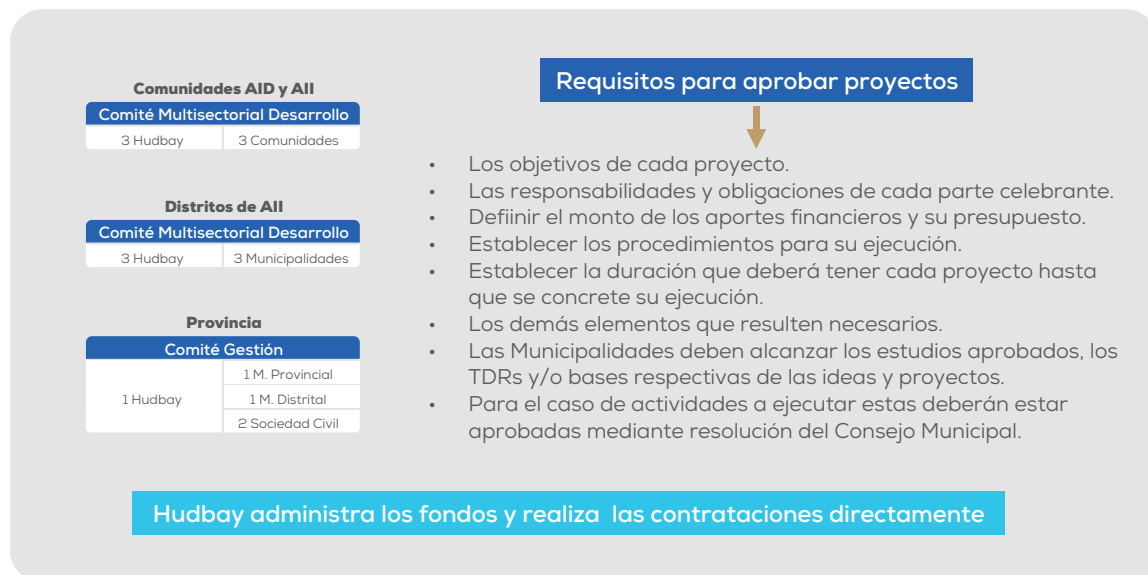
Establecer una alianza estratégica entre las partes para el desarrollo socioeconómico y ambiental y la mejora de la calidad de vida de las personas de la provincia de Chumbivilcas (de acuerdo a un enfoque de desarrollo sostenible) a través de la identificación de programas, proyectos, y actividades de desarrollo sostenible en los siguientes ejes: ambiental, social, agropecuarios, productivo y laboral, salud, educación, cultural, e, infraestructuras de necesidad urbana y vial.

Pero más allá de esta declaración, lo que varía es la creación de un comité de gestión para el desarrollo, «el cual estará integrado por 05 titulares y sus respectivos miembros alternos: (01) representante de Hudbay y cuatro (04) representantes a ser elegidos por la municipalidad provincial, las municipalidades distritales y el Fudich [Frente Único de Defensa de los Intereses de Chumbivilcas], quienes actuarán en nombre y representación de la provincia de Chumbivilcas». Este comité tendrá un presidente colegiado, el representante de Hudbay y uno elegido por los otros miembros. Se sostiene que todas las decisiones (la aprobación de los proyectos y los cronogramas) deben ser aprobados por unanimidad.

En este documento, se incluye también la figura del «convenio específico» con las mismas características arriba señaladas, a las cuales se les agrega otras condiciones para las municipalidades:

- Se les exige que deben alcanzar los estudios aprobados, los términos de referencia (TDR) y/o bases respectivas de las ideas y proyectos.
- Para las actividades que serán ejecutadas, estas deberán estar aprobadas mediante resolución del Consejo Municipal.

GRÁFICO 6: Caso Hudbay: Estructura y funcionamiento de los convenios



Elaboración propia.

2.6. CONCLUSIONES

- La política de gestión social de la empresa Hudbay implementa un modelo de suscripción de convenios o acuerdos de cooperación basados en la participación multiactor y multinivel, promoviendo el desarrollo de proyectos y programas de desarrollo sostenible e impacto social en beneficio de la población de la AID y de la All.
- La gestión social desplegada en el AID involucra dos mecanismos, los fondos de priorización y los CMD. Ambos promueven la participación de la representación de la empresa y de comuneros empadronados y acreditados; sin embargo, los fondos de priorización cuentan con montos asignados mientras que los CMD hacen uso de los fondos generados por la compra y cesión de uso de terrenos.
- La gestión social del All involucra la conformación de los CMD y la búsqueda de consensos con las comunidades involucradas con el fin de implementar proyectos de desarrollo. No cuentan con fondos asignados de forma anual, sino que son financiados con dinero invertido directamente por Hudbay.
- Hudbay en sus negociaciones ha sido flexible y ha ido adaptando la estructura de sus convenios marco a las exigencias y a las situaciones que se le han presentado. Prueba de ello son los convenios con Velille y Chumbivilcas.
- A partir del 2019, Hudbay ha buscado implementar convenios multianuales que coincidan con el periodo de gobierno de los alcaldes y que permitan ejecutar intervenciones de mayor alcance. De esta forma, la empresa espera planificar las inversiones y darles prioridad a las obras que los alcaldes consideran relevantes (ya sea por su visión política, sus intereses o porque fueron promesas electorales), para luego, cuando se elijan nuevos burgomaestres, tener la libertad de cambiar esas prioridades según la postura de las nuevas autoridades (en especial ahora que no es posible la reelección). Esta estrategia también era vista como una barrera para evitar solicitudes de mayores ingresos. Esta situación, como se ha visto, no ha ocurrido. Actualmente, Livitaca reclama la firma de un nuevo convenio y que se le destinen mayores recursos.
- Ante la demanda de la provincia de Chumbivilcas y de la conflictividad social manifiesta durante los años 2020 y 2021, la empresa suscribió un convenio marco con la provincia de Chumbivilcas. Nuevamente, el esquema de confrontación («ir al conflicto») para reclamar un aporte directo surtió efecto y la empresa tuvo que ceder a muchas de las pretensiones de los alcaldes que encabezaron y organizaron la protesta.
- La gestión social de la empresa Hudbay, tanto en el AID y en el All, pone de manifiesto la voluntad de generar mecanismos de consenso con los actores involucrados e implementar proyectos de desarrollo a favor de la población. A pesar de ello, la conflictividad social modifica los términos de los convenios: así ocurrió con el convenio de Chamaca, luego del conflicto del 2016; con el reciente acuerdo con la provincia de Chumbivilcas, tras los bloqueos de febrero del 2021; y con las negociaciones actuales (marzo-abril del 2021) con los representantes del distrito de Livitaca, que exigen el incremento del aporte, después de realizar movilizaciones e intentos de tomar la unidad minera.
- Bajo esta óptica los convenios marco no aseguran la paz social y, por el contrario, la negociación por nuevos términos o por ser incluidos entre los beneficiarios (la provincia y los distritos alejados) se ha convertido en una fuente de conflictividad. Se podría decir que se ha comprado la paz con el alcalde y los dirigentes por un cierto periodo.
- Como en otros espacios, la ampliación del Proyecto (se terminó la consulta previa en febrero del 2021 para la explotación del yacimiento de Pampacancha) moviliza a los dirigentes, autoridades y ciudadanos en general para exigir nuevas y mayores condiciones a la empresa minera, lo cual genera fricciones que suelen terminar en conflictos.

2.7. COMENTARIOS FINALES A MODO DE EXPLICACIÓN

Es interesante constatar como desde las primeras negociaciones se establece un esquema de confrontación, al que incluso los comuneros de Chilloroya, como recoge Caravedo (Ormachea, et al., 2014), denominan la «fiebre del convenio» (las nuevas expectativas). Este esquema está diseñado para entrar en una «pulseada» con la empresa desde una mejor posición que les permita obtener mayores beneficios.

La misma introducción de esta negociación es, en cierta forma, el inicio de un esquema de búsqueda de renta que se va incrementado a medida que pasa el tiempo y cada vez que se acerca el periodo de una nueva negociación, en la que, como se ha visto, «la fiebre» (las expectativas por más renta) se va incrementando. Esta es, de alguna manera, la síntesis de la historia de los convenios marco de Hudbay en Chumbivilcas.

Un tema crucial y que obstruye los esfuerzos para que este tipo de iniciativas de relacionamiento social tenga el éxito esperado es la incapacidad de las empresas mineras para comunicar adecuadamente.

Según el estudio de percepción realizado por Vásquez y Benito (2019, pp. 99-100) en Chamaca:

El 56 % de la población no está informada sobre el Convenio Marco suscrita entre la empresa minera Hudbay Perú S. A. C., y la Municipalidad de Chamaca y el 44 % si está informado sobre la firma del Convenio. «La firma del convenio. Convenio Marco, sienta las bases de forma permanente para el buen entendimiento y cooperación mutua entre la empresa minera Hudbay y el distrito de Chamaca. Además, ofrece todas las garantías ambientales, fundamentalmente, respeto al recurso hídrico y desarrollar monitoreo 100 participativos, donde la población jugará un rol permanente» (Ormachea, 2015, p. 133).

Además, el actuar de la población depende de la satisfacción y la información que maneja. Las tareas fundamentales en difundir dichos acuerdos son: de la empresa minera Hudbay Perú S. A. C., la Municipalidad; la población encuestada ha sido claro en manifestar que casi nada están informados sobre el Convenio suscrita entre ambas entidades.

Así como existe un gran desconocimiento sobre el Convenio Marco, es aún mayor la desinformación sobre los montos del aporte que hace Hudbay:


El 61 % de la población no sabe cuál es el aporte económico anual que brinda la empresa minera Hudbay Perú S. A. C., al distrito de Chamaca. Esto se puede corroborar apoyándonos en algunos testimonios de la población, en los que manifiestan: «falta de información, millonadas, no informan y no destinan nada, pésimo, etc.». Estos testimonios reflejan el poco conocimiento de la población sobre el monto que brinda la empresa minera, además tienen una percepción negativa sobre la empresa minera.

Por otro lado, el 39 % manifiesta conocer el monto económico que brinda la empresa minera (Vasquez y Benito, 2019, p. 102).

Los mencionados porcentajes son más elevados en los desagregados por comunidad.

Finalmente, cuando a los ciudadanos de Chamaca se les pregunta si conocen los compromisos que tiene la empresa con el distrito y sus comunidades, «se observa que el 91 % de la población no tiene conocimiento sobre los compromisos de la empresa minera Hudbay Perú S. A. C., con la comunidad y con el Distrito[,] y el 9 % manifiesta conocer dichos compromisos» (Vásquez y Benito, 2019, pp. 112-113).

A la luz de estos resultados, queda claro que por más exitoso que sean los convenios marco, que se ejecuten adecuadamente las obras y estas tengan impactos positivos, sin que los ciudadanos conozcan (o señalen desconocer) que dichos beneficios provienen de los acuerdos y aportes de las empresas, difícilmente se convertirán en un instrumento para garantizar la paz social de forma duradera. Habrá periodos de cierta paz social, un tiempo durante el cual se realizarán las operaciones sin mayores problemas, pero el conflicto quedará latente y a la espera de nuevas reformulaciones y negociaciones en las que se solicite mayores aportes.



Aparte, se percibe que desde el 2012, cuando Chamaca exigió una mesa de diálogo y, posteriormente, cuando las organizaciones sociales del mismo distrito, en medio de las exigencias de modificación de los términos del convenio que acababan de firmar en el 2016, toman el campamento de Hudbay, empezó una nueva fase en las relaciones de la empresa con las autoridades y dirigentes de su entorno.

Con estos actos, la iniciativa en el relacionamiento social que había tenido la empresa se reduce. Son ahora las autoridades y organizaciones sociales las que, mediante demandas, amenazas de paralizaciones y acciones de fuerza, exigen cambios en los convenios marco y establecen los tiempos y el ritmo de las negociaciones.

Esta situación queda explícita con los picos de conflictividad: 2012 y 2016 (Chamaca), 2020-2021 (la provincia de Chumbivilcas exige la firma de un convenio marco), 2021 (Livitaca pide el incremento del monto del aporte y cambios en el manejo del Comité de Gestión) y también en el 2021 (la comunidad de Ccollana demanda ser incluida dentro del AID y contar con un convenio propio).

Los reclamos, como se puede apreciar, tienen dos solicitudes: incrementar el aporte de la empresa y una mayor autonomía o injerencia en la forma como se toman las decisiones de gasto. Desde el 2017 en adelante, se ha introducido un patrón de relacionamiento con la empresa minera que pasa por la creación de condiciones de confrontación que escalan hasta que se produce una medida de fuerza, para luego pedir la intervención del Estado e iniciar un proceso de diálogo, que finalmente es una negociación para conseguir mayores beneficios económicos (una cuota mayor de la renta minera).



3. CONVENIO MARCO CON LA PROVINCIA DE ESPINAR

3.1. ANTECEDENTES

Como tantas otras zonas del Perú, Espinar tuvo presencia minera desde comienzos del siglo XX. La empresa Andean Explorations of Mines exploró la provincia en 1917; varias décadas después, a la Cerro de Pasco Corporation se le otorgaron las operaciones de los yacimientos de cobre y otros metales que se hallaron en Espinar (Ormachea et al., 2014). Durante el Gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, iniciado a fines de los años sesenta del siglo pasado, los derechos mineros de este yacimiento revirtieron al Estado el 29 de octubre de 1970. Por D. S. N° 014-EM/DGM, del 6 de octubre de 1971, se constituyó el derecho especial del Estado sobre la Unidad Económica Tintaya y se otorgó este derecho a la empresa estatal Minero Perú. El 2 de mayo de 1980, el Directorio de Minero Perú aprobó la constitución de la Empresa Minera Asociada Tintaya S. A. (Ematinsa), la cual, el 26 de octubre de 1981 se transformó en empresa Minera Especial Tintaya S. A. (Vector Perú S. A. C., 2006).

Es entonces que se produce un hecho que marcará con fuego la relación entre la provincia de Espinar (en especial la de las comunidades del área de influencia) y la minería (no solo la empresa): la expropiación de 2368 hectáreas de tierras a la entonces comunidad campesina de Antaycama. El Minem emitió la Resolución Directoral 41/81/EM/DGM el 26 de junio de 1981, mediante la cual, sin mayor trámite ni sustento, expropió estas tierras, que eran necesarias para ejecutar el proyecto minero.

Llama la atención que a través de un acto administrativo del Ministerio de Energía y Minas, emitido sin comunicación ni consulta a los directamente afectados, se haya procedido a la expropiación de grandes extensiones de tierras comunales a casi un año de haberse restablecido el sistema democrático en el país –se eligió en 1980 a Fernando Belaunde Terry, quien fue depuesto en 1968 por la saliente Junta Militar– y teniendo en ese entonces plena vigencia el Pacto Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Con esta medida se daba inicio a una relación abiertamente excluyente y conflictiva entre la empresa minera Tintaya, por un lado, y las comunidades campesinas del entorno próximo a la operación minera, por otro; más las instituciones y organizaciones provinciales encabezadas por la Municipalidad provincial de Espinar (Ormachea et al., 2014, p. 227).

Un año después, en 1982, se adquirieron otras tierras comunales: todas, a la comunidad de Antaycama. Este proceso generó que los distintos sectores que conformaban esta comunidad se fueran separando para, a su vez, formar nuevas comunidades campesinas.

«Según los hallazgos de la investigación de la organización no gubernamental CEPES, en el sector de Tintaya Marquiri y Alto Huancané, los montos otorgados como compensaciones o pagos por la compra fueron montos irrisorios» (Ormachea et al., 2014, p. 227). De acuerdo con los hallazgos del Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes): «Se consideró un pago por la tierra de 6.910.144 soles de la época, y se añadió por concepto de daños y perjuicios 1.018.040 soles. CEPES afirma que el dinero fue recibido por la directiva de la CC de Antaycama y que algunos comuneros de Tintaya Marquiri, que fueron afectados por este proceso, manifestaron que solo recibieron finalmente una cifra aproximada de 10 soles por hectárea» (Ormachea et al., 2014, pp. 227-228, nota a pie de página 10).

La construcción de la unidad minera Tintaya avanzó sin mayores contratiempos y el 16 de marzo de 1985 se inició formalmente la producción de concentrados de cobre. Durante la década los ochenta, en los dirigentes comunales como en los provinciales se incubó un fuerte resentimiento contra la empresa y la actividad minera, tanto por los abusos cometidos como por su escasa integración (se decidió efectuar una operación tipo enclave) y aporte a la vida y la economía espinarenses.

Lentamente, durante esta década, se fue fraguando un movimiento que va tomando conciencia de que la minería debe aportar al desarrollo de Espinar.

En 1988, se creó el Frente Único por la Defensa de los Intereses de Espinar (FUDIE), vinculado políticamente al frente de Izquierda Unida, con la finalidad de constituir una plataforma mucho más ambiciosa, la que conjugaría tanto las exigencias rurales como urbanas de Espinar.

En 1989, el presidente y fundador del FUDIE, el profesor Mario Ccorahua Salcedo, fue elegido alcalde provincial de Espinar, y asumió el cargo en enero de 1990 (...) El compromiso del nuevo alcalde con la denominada «agenda pendiente con la empresa minera» hizo que tanto la municipalidad como las principales organizaciones sociales de Espinar propongán un pliego de demandas específicas entre las que se incluían la electrificación para la provincia, el asfaltado de la carretera provincial, el empleo preferente para los pobladores de Espinar y el apoyo a las comunidades (Ormachea et al., 2014, p. 229).

Con esta plataforma de lucha, se llevó a cabo un paro contundente, que incluso llegó a tomar el campamento minero. Se inició el 21 de mayo de 1990 y culminó el 27 de mayo, al abrirse un proceso de negociación con el Gobierno, el cual terminó en la firma de acuerdos para «la electrificación de la zona urbana de Espinar y el apoyo a las comunidades campesinas, por un lado, con maquinaria para la elaboración de artesanías y, por otro, con un fondo rotatorio para la adquisición de medicinas veterinarias» (Ormachea et al., 2014, p. 229).

Este «triunfo» va a ser determinante en la nueva conducta que adoptarán los dirigentes de las organizaciones sociales y comunales, y en especial, de las autoridades locales y provinciales frente a la empresa minera. Desde entonces, se estableció como estrategia de negociación «un esquema de presión, movilización y eventual uso de medidas de fuerza para obtener nuevos beneficios» (Ormachea et al., 2014, p. 237). La conmemoración del 21 de mayo de 1990, fecha que pasó a denominarse «Día de la Dignidad Espinarensis», se convirtió en la temporada de protestas contra la minera para alcanzar mayores aportes.

Poco tiempo después, durante el gobierno de Alberto Fujimori, se inició un proceso de privatización y entrega de concesiones:

En 1993, se nombró el Comité Especial encargado de la privatización de la empresa minera de Tintaya cuya misión concluyó con la buena pro en 1994 de los derechos mineros al consorcio estadounidense Magma Copper Company/Global Magma Ltda. Dos años después, Magma fue absorbida por el grupo australiano Broken Hill Proprietary (BHP), el cual se fusionó en el 2001 con la empresa Billiton PLC de Gran Bretaña y dio origen a BHP Billiton Tintaya S. A. (Ormachea et al., 2014, p. 231).

Como parte de dicho proceso, «el 29 de noviembre de 1994 se subastó el 100 % de las acciones de la Empresa Minera Especial Tintaya. La buena pro fue adjudicada a Magma Copper Company/Global Magma Limited (Estados Unidos). A principios de 1996, la australiana Broken Hill Proprietary - BHP adquirió a la minera Magma Copper» (Vector Perú S. A. C., 2006). Ese mismo año, «BHP Tintaya S.A compró 1263 hectáreas de tierras a la comunidad de Tintaya Marquiri, antiguo anexo de la comunidad de Antaycama. Esta operación desplazó a algunas familias que pasaron a formar el centro poblado Tintaya Marquiri, establecido de forma adyacente a la propiedad del campamento minero. A este proyecto se le denominó Antapaccay» (Vector Perú S. A. C., 2006).

«Hasta ese momento la empresa atendió los temas comunitarios a partir de su oficina de Comunidades y Relaciones de Gobierno, que principalmente trabajó con un enfoque en donaciones. Destacándose la formación de las empresas comunales de intermediación laboral, hasta ese entonces un modelo innovador para la minería nacional» (Vector Perú S. A. C., 2006).

En septiembre de 2000, se organizaron nuevas medidas de fuerza, pero en esta ocasión para exigir por primera vez la firma de un convenio marco entre la empresa minera y la provincia con la finalidad de que aportara recursos para asegurar el desarrollo de Espinar. Se organizó una marcha al Cusco, se iniciaron conversaciones, pero no hubo acuerdos.

A comienzos del 2001, se constituyó un comité de lucha para reiniciar el reclamo para la firma de un convenio marco y se fijó el 21 de mayo como fecha para efectuar las paralizaciones: «En enero del año 2001[,] la corporación australiana BHP se fusionó con la corporación Inglesa Billiton formando la corporación BHP Billiton. Como resultado de esta fusión[,] la unidad minera Tintaya, cambia nuevamente de denominación social a BHP Billiton Tintaya S. A.» (Vector Perú S. A. C., 2006).

Luego de las protestas de mayo del 2001, la empresa y las autoridades provinciales se sentaron a negociar, esta vez con propuestas sobre la mesa y con la participación de las ONG que apoyaban técnicamente a los dirigentes provinciales. En ese contexto ocurrió lo siguiente:

La CONACAMI, informada de la existencia de la Oxfam Community Aid Abroad de Australia, como entidad no gubernamental orientada a fiscalizar el cumplimiento de estándares de responsabilidad social de empresas de capitales australianos[,] como BHP Billiton[,] y de exigir el cumplimiento de los derechos de las comunidades en entornos de actividad extractiva de estas empresas, solicitó en noviembre de 2000 que esta entidad asuma el caso Tintaya ante la sede central de la empresa BHP Billiton en Australia (Ormachea et al., 2014, p. 240).

A fines del 2001, tal y como describe Ormachea et al. (2014) se produjo lo siguiente:

La Ombudsman de Oxfam Community Aid Abroad de Australia visitó a la empresa minera BHP Billiton Tintaya en Espinar y le solicitó abrir un espacio de diálogo con las cinco comunidades campesinas –Tintaya Marquiri, Alto Huancané, Huancané Bajo, Huanu Huanu y Alto Huarca– afectadas en diverso grado por la actividad minera. La empresa minera y las comunidades campesinas acordaron abrir un espacio de diálogo que se instaló el 6 de febrero de 2002. La denominada Mesa de Diálogo de Tintaya fue conformada formalmente con representantes de la Gerencia General de la empresa minera BHP Billiton Tintaya, de las cinco comunidades campesinas afectadas y de las siguientes instituciones de cooperación que las apoyaban: CONACAMI, CORECAMI, CooperAcción y Oxfam America (Ormachea et al., 2014, p. 240).

Continuando con este relato Ormaechea et al. (2014) señala:

Desde su inicio, esta comisión se planteó como objetivo definir una visión de desarrollo sostenible compartida con la zona de influencia de la mina de Tintaya(...) Salvando diversas dificultades internas, cada una de las comunidades aprobó sendos planes estratégicos de desarrollo sostenible en junio de 2004[,] que ayudarían a guiar las distintas actividades que se implementarían a favor del desarrollo de las comunidades, el cual debía basarse en la elaboración de proyectos que serían solventados por fondos de diversa procedencia. En la actualidad, al orientarse la Mesa hacia el desarrollo luego de prácticamente haberse concluido con la remediación de pasivos sociales y ambientales, esta comisión adquiere mayor importancia (p. 259).

Este espacio de diálogo con las comunidades del área de influencia directa tendrá su propio curso, lo que diferenciará e incluso apartará de los procesos de relacionamiento (confrontación–colaboración) con la empresa minera que mantuvo y mantiene la provincia. Las comunidades originarias (afectadas por la mina), como hoy se autodenominan, han ido desvinculándose de los procesos de diálogo provinciales e incluso manifiestan una cierta animadversión mutua.

Presionada en parte por la presencia del Ombudsman e iniciada las negociaciones con las comunidades de su área de influencia, y dado que las conversaciones entre la empresa y la provincia no habían dado resultados a lo largo del 2002, nuevamente las organizaciones sociales como el Fudie convocaron a una paralización para el 21 de mayo del 2003.

Una vez más, los manifestantes ingresaron a la unidad minera, pero con la intermediación de Oxfam, la Iglesia y el Gobierno, se lograron reestablecer las negociaciones. Así, BHP Billiton y las autoridades provinciales, encabezadas por el alcalde Luis Álvarez, iniciaron un proceso de diálogo muy bien articulado.

3.2. EL DIÁLOGO

Según Luis Álvarez, fue clave establecer un nuevo objetivo (al que llama «un cambio de paradigma»), así como un nuevo liderazgo, para que las negociaciones con la empresa terminaran exitosamente. Por parte de la provincia, se estableció el grupo negociador, que está conformado por el alcalde, los dirigentes sociales, los alcaldes distritales y los dirigentes comunales (en palabras de Álvarez: «antes[,] con los dirigentes con precaria organización[,] negociaban directamente y eso no era lo aconsejable»). Por parte de BHP Billiton, se convocó a los máximos representantes de la empresa. Con el apoyo de Oxfam como mediador, se definió una hoja de ruta y un código de ética para el diálogo (en el cual se establecieron las reglas de conducta y los procedimientos que se emplearían durante las negociaciones).

En las reuniones preparatorias, un momento clave ocurrió cuando la representación de la empresa preguntó si había una posición antiminera. Cuando el alcalde y los dirigentes espinarenses manifestaron que no, que más bien querían construir una agenda para el diálogo que estableciera las normas de una convivencia con la actividad minera, la tensión se redujo y se pudo encaminar el proceso de diálogo. Según el testimonio de Luis Álvarez, se acordó que las negociaciones girarían en torno a cuatro ejes temáticos: respeto al medio ambiente, respeto a los derechos humanos y cultura local, generación de oportunidades socioeconómicas para la provincia de Espinar y financiamiento del desarrollo sostenible. Además, se debía concertar el apoyo social e institucional a la actividad minera.

Para Álvarez, como se mencionó líneas arriba, el cambio de paradigma se produjo en la conversación que giró alrededor del aporte minero. Anteriormente, se había planteado un monto anual fijo; en cambio, durante las conversaciones del 2003, se propuso que un porcentaje de las utilidades de la empresa debía ser entregado anualmente a la provincia para que pueda financiar los proyectos que requería para alcanzar el desarrollo. Como se sabe, esta posición prevaleció y fue aceptada por la empresa: se acordó que se entregaría hasta el 3 % de las utilidades antes de impuestos, en armadas anuales.

El convenio se redactó en medio de un proceso de amplia participación ciudadana. El 3 de setiembre del 2003 fue firmado en un acto público en el Teatro Municipal, con garantes representantes del Congreso de la República y de Oxfam International. Al respecto, señala Álvarez:

Desde entonces se inicia un proceso de convivencia con la actividad minera. No se negocia la salida de la minería, por el contrario, se excluye a la anti minería radical. Lo que se buscaba, el objetivo era maximizar los beneficios de los aportes mineros. Teníamos un Plan de Desarrollo sostenible de la provincia que no tenía financiamiento. Entonces, la lógica era conseguir el financiamiento para este Plan de Desarrollo. Posteriormente se ha buscado incrementar el porcentaje de los aportes y se inicia estos procesos cíclicos de conflictos cada cinco años, pero que no tienen un norte claro.

A pesar de esta situación, que creemos es un patrón del proceso de Espinar, como luego se explicará, para Álvarez, «el convenio marco es el primer instrumento de entendimiento para forjar un proceso de convivencia de la sociedad [de Espinar] con la actividad minera. Espinar no es un desierto como otras zonas mineras, las minas acá están enclavadas en medio de comunidades campesinas que se han dedicado ancestralmente a la actividad agropecuaria y al comercio[,] con una realidad compleja y con actores altamente politizados por generaciones».

Álvarez indica, además: «Este Convenio ha gozado de sostenibilidad, porque a pesar de los cambios en la propiedad de la operación minera: primero BHP Billiton, luego Xstrata y ahora Glencore, las condiciones y el convenio se han respetado. Ningún sector social o político ha planteado jamás la extinción del Convenio Marco».

Efectivamente, a lo largo de los años, la propiedad de esta unidad minera ha ido cambiando de manos:

El 21 de junio de 2006 la corporación BHP Billiton transfiere la unidad de producción Tintaya en Perú a la corporación Xstrata Copper, por lo que a partir de esta fecha cambió nuevamente la denominación social a Xstrata Tintaya S. A.¹⁴

Con una inversión total de 1,500 millones de dólares se empezó a ejecutar el proyecto Antapaccay (Xstrata Tintaya) en el 2011, iniciando operaciones el 2013. El 3 de mayo de 2013, las compañías mineras anglo-suiza Xstrata y Glencore anunciaron que completaron su fusión tras 15 meses de negociaciones. La nueva empresa pasó a llamarse «Glencore Xstrata plc¹⁵» y luego simplemente, Glencore. Actualmente, la propietaria de la unidad minera Antapaccay es Glencore.

3.3. EL CONVENIO MARCO

El 3 de setiembre del 2003, los representantes de la provincia de Espinar y la empresa minera (en ese momento, BHP Billiton Tintaya) acordaron suscribir el Convenio Marco por el Desarrollo de la provincia de Espinar. Como se reconoce ampliamente, este convenio es una pieza medular en la relación empresa-sociedad civil-gobiernos locales y va a determinar muchas de las dinámicas de relacionamiento social de las empresas mineras con sus entornos durante el presente siglo:

El Convenio Marco de la provincia de Espinar es una de las primeras experiencias de contrato de desarrollo local entre el gobierno local, empresa minera y las comunidades de la zona de influencia directa e indirectas de las operaciones mineras en el Perú. Este acuerdo busca la identificación y ejecución de proyectos de desarrollo sostenible.

La firma de este convenio representa, entre otros acuerdos, un aporte voluntario de hasta el 3 % antes de impuestos de las utilidades que genera la empresa minera Antapaccay. Todas las cláusulas fueron aprobadas en consenso y firmadas por las partes. Intervinieron autoridades locales, representantes de organizaciones sociales y de la empresa minera, con la moderación del Minem.

La finalidad del referido convenio marco es la ejecución de proyectos y/o construcciones de infraestructura pública para el desarrollo sostenible integral de la provincia de Espinar. La distribución del primer aporte del convenio marco (3 % de las utilidades antes de impuestos, equivalió a USD 1,5 millones) se efectuó en el 2004; al año siguiente, se inició la ejecución de obras en todas las comunidades campesinas de los ocho distritos de Espinar.

Los aportes están destinados a contribuir al desarrollo de Espinar y se estimulan debido a que se ha señalado un porcentaje de las utilidades; de esta forma, se asegura un monto para cumplir con el objetivo de generar bienestar en la provincia y también un incentivo para que los ciudadanos reconozcan el valor del trabajo que efectúa la empresa y para que no impidan sus operaciones.

En la cláusula 5 del Convenio Marco por el Desarrollo de la provincia de Espinar y BHP Billiton Tintaya S. A. (Convenio Marco), acápite 5.1, la empresa se obliga a lo siguiente:

BHP BILLITON en el marco de su política de contribuir con el desarrollo sostenible de las comunidades de su entorno y de la provincia donde opera, considera fundamenta establecer los mecanismos necesarios para canalizar de forma ordenada el aporte que mediante el presente documento se compromete a realizar[.]

a) Durante los cinco primeros años de reiniciadas las operaciones de BHP BILLITON, al 100 % de su capacidad y mientras se mantenga de este modo el funcionamiento de sus operaciones, la empresa se compromete a contribuir con hasta un máximo del 3 % de sus utilidades antes de impuestos, y como mínimo, con un monto fijo anual de USD 1,5 millones, para el desarrollo de la provincia de Espinar, incluyendo las comunidades de su entorno.

b) A partir del sexto año de reiniciadas las operaciones de BHP BILLITON, al 100 % de su capacidad y mientras se mantenga de este modo el funcionamiento de sus operaciones, la empresa contribuirá con el desarrollo de la provincia, aportando con hasta el 3 % del total de las utilidades antes de impuestos obtenidas anualmente.

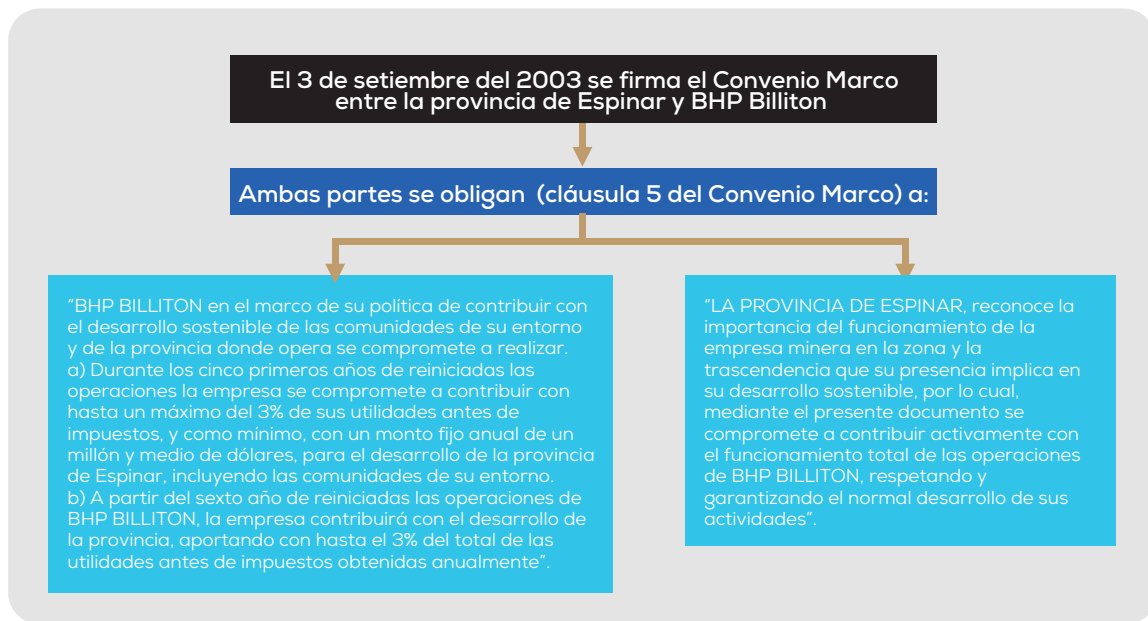
14 Vector Perú S. A. C., 2006 p. 6.

15 https://elpais.com/economia/2013/05/02/actualidad/1367516219_281501.html

Por su parte, la provincia de Espinar asumió el compromiso de apoyar el normal funcionamiento de la empresa. Así se señala en la cláusula quinta, acápite 5.4 del Convenio Marco: «LA PROVINCIA DE ESPINAR, reconoce la importancia del funcionamiento de la empresa minera en la zona y la trascendencia que su presencia implica en su desarrollo sostenible, por lo cual, mediante el presente documento se compromete a contribuir activamente con el funcionamiento total de las operaciones de BHP BILLITON, respetando y garantizando el normal desarrollo de sus actividades».

El gráfico 7 muestra las obligaciones asumidas por las partes en el mencionado convenio:

GRÁFICO 7: Compromisos de las partes del Convenio Marco



Elaboración propia.

El Convenio Marco, en el que se estipula como aporte voluntario de la empresa minera un porcentaje fijo de las utilidades (antes de impuestos en este caso) destinado a crear un fondo para el desarrollo territorial (la provincia de Espinar), fue el primero que se suscribió en el país estableciendo un hito importante e innovador en el relacionamiento social del sector. A la vez, generó una gran expectativa sobre la forma en que se desempeñaría, pero también fue objeto de una serie de críticas en algunas empresas.

Aunque el Convenio Marco comenzó a operar casi desde que se estamparan las firmas, la redacción del Reglamento de Organización y Funciones del Comité de Concertación de la provincia de Espinar fue aprobado ocho años después: el 11 de diciembre del 2011.

El reglamento en mención tiene como propósito normar la actividad coordinadora y supervisora del Comité de Concertación de la provincia de Espinar, en concordancia a su Declaración de Principios y Reglas de Juego, está formalmente comprometido con el futuro de la provincia de Espinar, actúa con responsabilidad social, gestión compartida, en base a decisiones conjuntas y cooperación franca y abierta para el desarrollo socio económico y ambiental de los integrantes, con respeto a los objetivos comunes que generaron su formación; actuando a su vez, como última instancia decisoría en la evaluación, priorización y ejecución de los proyectos establecidos en el Convenio Marco por el Desarrollo de la Provincia de Espinar y BHP Billiton Tintaya S. A., dentro del marco legal establecido en la cláusula cuarta del mencionado documento (Huaylla, 2018).

3.3.1. GESTIÓN DEL CONVENIO MARCO

El nivel de diálogo alcanzado durante las negociaciones del Convenio Marco exigía «construir un modelo participativo, para lo cual se constituyó un Comité de Concertación, integrado por 37 organizaciones representativas de la provincia de Espinar, incluida la empresa. Las organizaciones elaboraron un reglamento conjunto, mientras que un Comité de Gestión (constituido por ocho personas) se encargaría del funcionamiento operativo del Convenio Marco»¹⁶. En el Convenio Marco, cláusula 2, acápite 2.3, se define al Comité de Concertación como:

Un organismo formado por las organizaciones sociales más representativas de la provincia de Espinar, entre las cuales se encuentra: el FUDIE (Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar), FUCAE (Federación Unificada de Campesinos de Espinar), AUPE (Asociación de Urbanizaciones Populares, y Pueblos Jóvenes de Espinar), Sindicato Único de Comerciantes de la Provincia de Espinar, SITCHPE, (Sindicato de Transportistas y Choferes de la provincia de Espinar), SUTEP (Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú), Club de Madres Central, CORECAMI (Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería), las comunidades campesinas del entorno de la empresa BHP Billiton Tintaya S. A. Tintaya Marquiri, Alto Huancané, Huano Huano, Alto Huarca, Bajo Huancané, Huisa, Huisa Ccollana, Anta Ccollana, Huarca, Suero y Cama, los municipios distritales, municipios de centros poblados, colegios profesionales, APIMES (Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios de Espinar), las comunidades campesinas de la provincia, las instituciones públicas y la Asociación de Productores Pecuarios 'Huinipampa', la Municipalidad provincial de Espinar y la empresa BHP Billiton Tintaya S. A.

El Comité de Concertación funcionaba como una especie de asamblea (al estilo del fondo social) o como la asamblea de accionistas de una empresa, mientras que el Comité de Gestión funcionaba como el Directorio, el cual tiene funciones más ejecutivas.

El Comité de Gestión es un organismo que se formó conjuntamente con el Comité de Concertación para analizar y evaluar los proyectos en las comunidades de Espinar. En esta instancia, se evalúan los proyectos y se priorizan los trabajos más urgentes, de acuerdo con el Plan Estratégico de la provincia de Espinar y las necesidades y carencias de las poblaciones.

El Comité de Gestión está conformado por un representante de cada uno de los siguientes grupos o instituciones:

- Municipalidad provincial.
- Alcaldes distritales.
- Fucae (Federación Unificada de Campesinos de Espinar).
- Fudie (Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar).
- AUPE (Asociación de Urbanizaciones Populares de Espinar).
- Comunidades de la cuenca del río Salado.
- Comunidades de la cuenca del río Cañipía.

Los representantes de la Municipalidad provincial de Espinar y de la empresa se alternan para presidir este comité durante un año cada vez.



Instalación de la Comisión Multisectorial para el desarrollo de la provincia de Cotabambas / Fuente: MIDIS

16 Ver <http://conveniomarcoespinar.pe/content/index.php?plD=1>

En el Reglamento de Organización y Funciones del Comité de Concertación del Convenio Marco, se establecen con precisión las funciones de estos órganos y la forma en que se aprobarán y ejecutarán los proyectos que se realizaran. En su artículo 26, se establece que el Comité de Gestión aprobará los proyectos por consenso. Estos proyectos deberán cumplir con criterios técnicos para su evaluación y su aprobación:

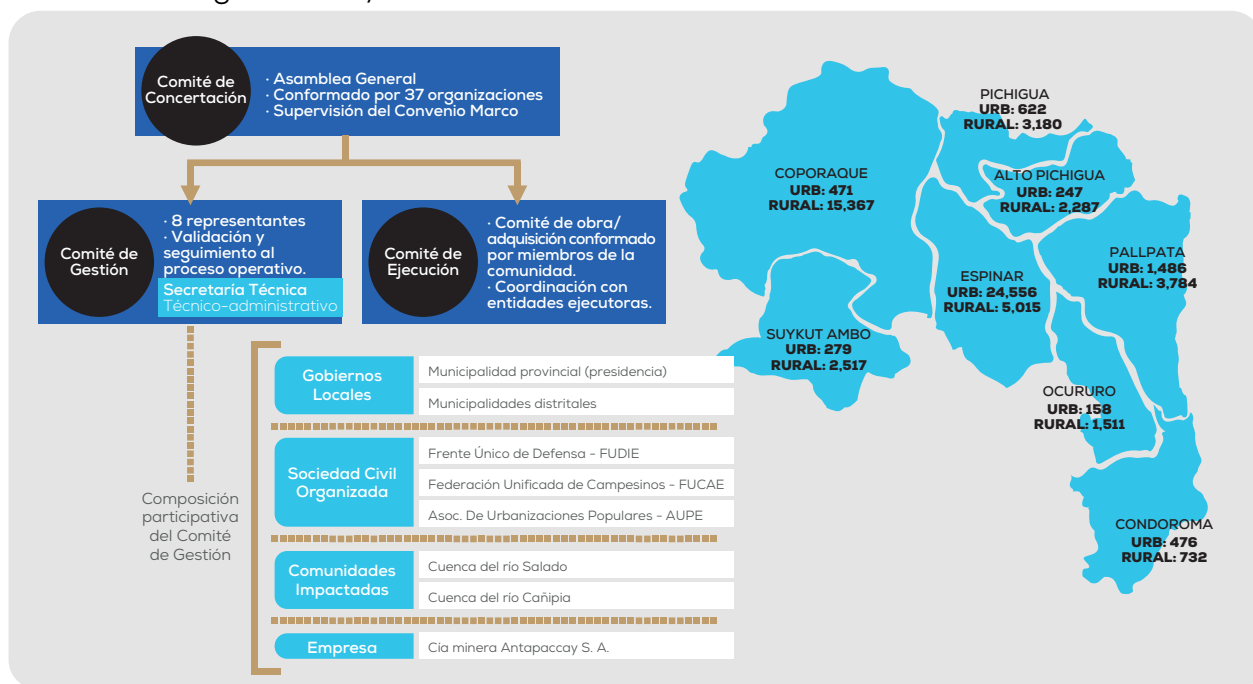
- Utilizar criterio de racionalidad.
- Establecer grupo de control y fiscalización.
- Considerar proyectos sociales y productivos.
 - o En proyectos sociales:
 - Usar indicador costo/efectividad.
 - Definir costo equivalente anual.
 - Definir el número de familias beneficiarias.
 - De la relación de los dos puntos que anteceden, se obtiene el indicador costo/efectividad.
 - o En proyectos productivos:
 - Utilizar el criterio de rentabilidad (los ingresos deben absorber los costos).
 - Valor actual neto.
 - Tasa de retorno.
 - Beneficio/costo.
 - Periodo de recuperación de la inversión.

En la cláusula 18 del Convenio Marco y en los artículos 27 y 28 del Reglamento de Organización y Funciones del Comité de Concertación, se determina que el Comité de Ejecución es el «órgano de carácter técnico asesor especializado encargado de la ejecución de los proyectos aprobados por el Comité de Gestión».

Este Comité de Ejecución, según el artículo 28 del mencionado Reglamento, está conformado por un representante de la Municipalidad provincial, uno de las organizaciones sociales, uno de las comunidades afectadas y dos de la empresa. Con relación a los recursos, si bien el destino de estos es potestad del Comité de Concertación y del de Gestión, su administración y cuidado quedan en manos de la empresa. Los desembolsos los efectúa la empresa. «Una vez aprobado el proyecto y la forma acordada para su ejecución, se procederá a indicar a la empresa [minera] que efectúe el o los desembolsos correspondientes para dicha ejecución¹⁷».

El gráfico 8 muestra la organización y composición para el funcionamiento e implementación del Convenio Marco.

GRÁFICO 8: Organización y funcionamiento del Convenio Marco



Fuente: Exposición de Antapaccay.

17 Reglamento de Organización y Funciones del Comité de Concertación, artículos 32 y 34.

3.3.2. LÍNEAS DE ACCIÓN

El Comité de Concertación y el Comité de Gestión fijaron líneas de acción o de inversión de los recursos del Convenio Marco, las cuales se mencionan a continuación y, en el cuadro 6 se señalan montos de inversión:

- Desarrollo agropecuario y maquinaria.
- Megaproyectos.
- Educación.
- Salud y saneamiento básico.
- Agua y medio ambiente.
- Transportes, comunicaciones y electrificación.
- Estudios de preinversión y operatividad.
- Industria, comercio y turismo¹⁸.

CUADRO 6: Líneas de inversión

Líneas de intervención	Soles (S/)
Desarrollo agropecuario y maquinaria	94 604 379.44
Megaproyectos	83 385 330.50
Educación	35 129 870.49
Salud y saneamiento básico	22 592 454.19
Agua y medio ambiente	18 730 939.95
Transportes, comunicaciones y electrificación	16 904 346.05
Estudios de preinversión y operatividad	14 395 754.25
Industria, comercio y turismo	7 600 608.00
Total	293 343 682.87

Elaboración propia.

3.3.3. ZONA DE COBERTURA¹⁹

El presupuesto se distribuye entre las setenta y cinco comunidades de los ocho distritos de la provincia de Espinar, y se toma en cuenta la población de los distritos (según censo del INEI) y el índice de pobreza (tomado del Mapa de Pobreza del Foncodes del 2006): Espinar, Coporaque, Pallpata, Pichigua, Alto Pichigua, Suykutambo, Ocoruro y Condorama. En cada jurisdicción, se desarrollan talleres participativos en los que se brinda asesoría técnica y la población beneficiaria decide qué obras son prioritarias, el monto de la inversión y la entidad que se hará cargo de los trabajos.

18 Ver <http://conveniomarcoespinar.pe/content/index.php?plD=1>

19 Ver <http://conveniomarcoespinar.pe/content/index.php?plD=1>

Para la toma de decisiones, el criterio de población influye en un 80 % y el índice de carencias en un 20 %. Así, se compensan a aquellos distritos que tienen menor población y que registran pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas, y se logra una distribución presupuestaria más equitativa. El ponderado final se obtiene considerando los dos criterios señalados y sirve para calcular la asignación por distrito. Adicionalmente, a las comunidades campesinas ubicadas en el entorno de las operaciones de la empresa que reciben el impacto directo se les compensa con el 5 % del presupuesto total distrital. El cuadro 7 muestra la distribución del fondo:

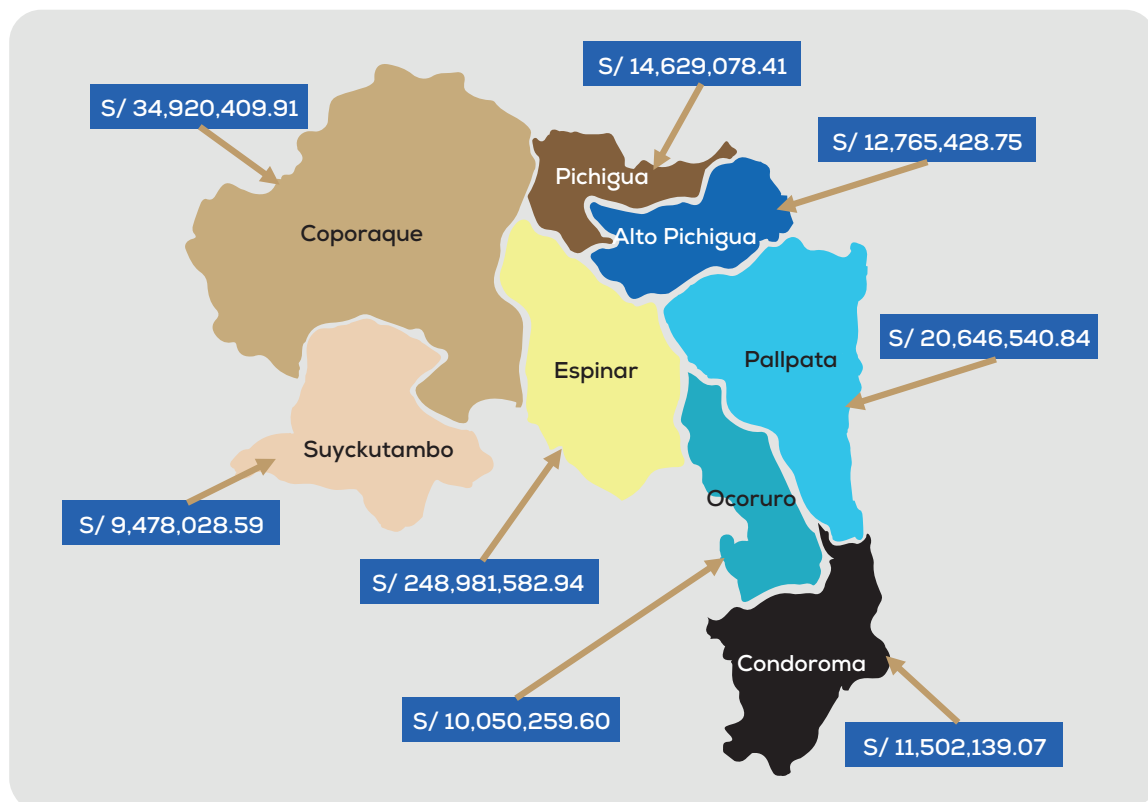
CUADRO 7: Distribución del fondo

Distribución de fondos (todos los aportes)	Monto (S/)	%
Comunidades AID	56 372 815.29	14
Distritos	241 197 477.83	61
Megaproyectos	36 697 387.43	9
Tarjetas de uso múltiple	43 956 412.00	11
Operatividad	15 070 471.84	4
Total	393 294 564.38	100

Elaboración propia.

El gráfico 9 muestra la distribución geográfica de los fondos del Convenio Marco (por distritos).

GRÁFICO 9: Distribución del fondo por distritos



Fuente: Exposición de Antapaccay, realizada por el gerente de Relaciones Sociales, Livio Paliza en el Primer Foro: "Convenio Marco de Espinar: Realidad y Perspectivas" (3 de mayo del 2021, Espinar). Organizó el Minem.

3.3.4 PROBLEMAS Y DEFICIENCIAS EN LA GESTIÓN DEL CONVENIO MARCO

A pesar de que en los papeles el Convenio Marco de Espinar pareciera un modelo de eficiencia y concertación, esta impresión está bastante lejana de la realidad. En su tesis para optar el grado académico de magíster en Gerencia Social con mención en Gerencia de Programas y Proyectos de Desarrollo en la Pontificia Universidad Católica del Perú, Mario Huaylla detalla los factores que favorecen o limitan la implementación efectiva del «Convenio Marco - Social y Ambiental» para el desarrollo local, entre la empresa minera Glencore Xstrata Copper-Antapaccay y la Municipalidad Provincial de Espinar, en la provincia de Espinar.

En las líneas siguientes, se presentan, casi transcritas, las conclusiones referidas al análisis efectuado sobre la gestión del Convenio Marco, a las que llegó Huaylla (2018, pp. 134-137), las cuales serán comentadas en función de la información recabada:

1. El grado de articulación entre la Municipalidad provincial de Espinar y la Empresa Minera Glencore Xstrata Copper-Antapaccay, para la implementación del Convenio Marco Social y Ambiental para el desarrollo local de la provincia de Espinar, es baja, a pesar de que se vienen implementando políticas y acciones orientadas a fortalecer los mecanismos de articulación y concertación.
2. En relación con los espacios de articulación y concertación institucionalizados para implementar el Convenio Marco Social y Ambiental, existe solo un espacio de diálogo y canal de articulación denominado «Comité de Gestión del Convenio Marco», a pesar de que el Reglamento de Organización y Funciones del Comité de Concertación de la provincia de Espinar establece la existencia de tres espacios de diálogo y articulación: a) La asamblea general del comité de concertación. b) El comité de gestión. c) El comité de ejecución. Por lo que el grado de articulación del Convenio Marco es incipiente al estar implementado el Comité de Concertación de la Provincia de Espinar de manera parcial.
3. Entre los factores que están limitando la existencia de espacios de concertación y articulación institucionalizados se encuentran los insuficientes espacios de concertación y diálogo, el desequilibrio de competencias de los actores involucrados, la implementación parcial de los instrumentos de gestión y la influencia de los intereses de la empresa minera.
4. Entre los factores que facilitan la existencia de espacios de concertación institucionalizados se encuentran la representatividad de los actores involucrados del Convenio Marco, las reuniones permanentes del Comité de Gestión del Convenio Marco, la existencia de normas sociales de responsabilidad social de la actividad minera.
5. Las funciones y acuerdos interinstitucionales entre los actores involucrados del Convenio Marco no se cumplen de manera integral, lo que está afectando el cumplimiento y operatividad de las cláusulas del Convenio Marco y su respectiva implementación efectiva.
6. Los instrumentos de gestión que contribuyen a operativizar e implementar el Convenio en mención son el Convenio Marco por el Desarrollo de la provincia de Espinar y BHP Billiton Tintaya S. A., firmado el 3 de setiembre del 2003 y el Reglamento de Organización y Funciones del Comité de Concertación de la provincia de Espinar, aprobado el 11 de diciembre del 2011.

7. Los que se encargan de aplicar y ejecutar los instrumentos de gestión del Convenio Marco son solamente los ocho integrantes del Comité de Gestión del Convenio Marco, cuando lo pertinente es que los instrumentos de gestión debieran ser también implementados en los demás espacios de concertación, coordinación y supervisión del Convenio Marco, el denominado «Comité de Concertación de la provincia de Espinar», que tiene la siguiente estructura orgánica: a) la asamblea general del Comité de Concertación, b) el Comité de Gestión, c) el Comité de Ejecución.
8. Al no aplicar, implementar y ejecutar los instrumentos de gestión en toda la estructura orgánica del Comité de Concertación de la provincia de Espinar del Convenio Marco, no se le da sostenibilidad al conjunto organizacional del Convenio Marco.
9. Se cumple parcialmente con implementar los instrumentos de gestión del Convenio Marco, además, no se generan procesos, espacios de diálogo, coordinación y supervisión en la estructura orgánica del Convenio Marco. Al mismo tiempo, son instrumentos de gestión limitados, por cuanto dependen de las prioridades que tiene la empresa minera y de las estrategias de responsabilidad social empresarial que deben establecer en la provincia de Espinar.
10. El mayor nivel de participación de los actores involucrados del Convenio Marco Social y Ambiental se concentra en el único espacio de articulación denominado «Comité de Gestión del Convenio Marco», por lo cual se minimiza la gestión compartida, decisiones conjuntas y cooperación franca y abierta para el desarrollo socioeconómico y ambiental de la provincia de Espinar.
11. La manera como participan e interactúan los actores involucrados en la implementación del Convenio Marco es la siguiente: la Municipalidad provincial de Espinar participa convocando a las reuniones del Comité de Gestión del Convenio Marco en su condición de ser presidente del Comité de Gestión del Convenio Marco, la empresa minera participa con los intereses de la empresa minera y con disposiciones predeterminadas de la alta gerencia de la empresa minera, los beneficiarios participan planteando proyectos en idea, por medio de sus representantes.
12. Respecto a las dificultades de participación en la implementación del Convenio Marco, se observa que existe desequilibrio y desencuentro de los actores involucrados en las reuniones del Comité de Gestión del Convenio Marco. La Municipalidad provincial de Espinar improvisa su participación a pesar de contar con profesionales y técnicos en su estructura orgánica, la empresa minera Glencore Xstrata-Antapaccay participa con su equipo técnico, los beneficiarios tienen dificultades cuando participan con propuestas sin criterio técnico.
13. Los mecanismos de capacitación para mejorar los niveles de competencias de los funcionarios de la Municipalidad provincial de Espinar, los representantes de la empresa minera Glencore Xstrata Antapaccay y los beneficiarios no están reglamentando la capacitación de los actores involucrados en la implementación del Convenio Marco, además de que no existe interés de los integrantes del Comité de Gestión del Convenio Marco. Ello incide negativamente en la pertinencia de contar con actores involucrados en su implementación con jerarquía profesional, personal y representatividad, con aptitudes e idoneidad, y con suficiente visión para formular la agenda de desarrollo local.

14. Los actores involucrados en la implementación del Convenio Marco, por lo general, realizan sus capacitaciones con base en una motivación personal y voluntaria en temas relacionados con la gestión social y ambiental.
15. Para mejorar las jornadas de capacitación a los actores involucrados según el Convenio Marco, se requiere reglamentar las capacitaciones en el Convenio Marco con su respectivo presupuesto con el fin de garantizar una administración eficaz y eficiente de los recursos disponibles del Convenio Marco y lograr el desarrollo sostenible de la provincia de Espinar.

Las conclusiones de Huaylla muestran que, a pesar de contar con una serie de organismos para establecer una adecuada articulación para definir el destino de los fondos, estos no se emplean. Así, el propio Convenio y su reglamento, trabajosamente elaborado durante casi ocho años, son letra muerta. Solo ocho personas, los integrantes del Comité de Gestión del Convenio Marco, se encargan de las decisiones sin realizar un mayor esfuerzo para articularse con el resto de los ciudadanos.

Como detalla Huaylla, la Municipalidad provincial de Espinar (en su calidad de presidente) convoca a los integrantes del Comité de Gestión del Convenio Marco, la empresa participa estableciendo los puntos de agenda que intenta aprobar («los intereses de la empresa minera con disposiciones predeterminadas de la alta gerencia»), las organizaciones sociales (a las que denomina «beneficiarios») plantean idea de proyectos. Huaylla indica que las discusiones sobre los destinos no son técnicas; por ende, poco productivas por lo expuesto en la conclusión número 12.

Esta nueva conformación del Convenio Marco, en la que su dirección recae completa y únicamente en el Comité de Gestión, el cual tiene un funcionamiento escasamente técnico y carente de una propuesta (mucho menos de un plan que contenga en qué invertir los fondos) ha conducido a la parálisis en la ejecución del Convenio Marco. Como indica, Luis Álvarez, actualmente hay una crisis en la gestión y en el liderazgo del Convenio Marco. «Muchas reuniones [del Convenio Marco] los integrantes no asisten. Hay una falta de quorum en las convocatorias, lo que demuestra desinterés, pero también falta de liderazgo y de un plan».

Durante la primera gestión del Convenio Marco, de acuerdo con el testimonio del exalcalde, existía una guía de inversiones: un plan de desarrollo provincial (el cual se formuló a lo largo de los años noventa del siglo pasado para proponer su financiamiento a la minera). El plan había priorizado la elaboración de una serie de obras de infraestructura necesarias para Espinar, a las que Álvarez denomina «megaproyectos» (de irrigación del cañón de Apurímac, la planta clasificadora de lana, el hospital de Espinar, la planta procesadora de recursos lácteos, el Centro de Recursos Educativos de Espinar —que contribuye a mejorar la calidad educativa de los alumnos espinarenses—, el canal de irrigación Pumahuasi, el puente Hatun K'ana, el puente Coporaque y otros), así como la entrega de tractores a las comunidades.

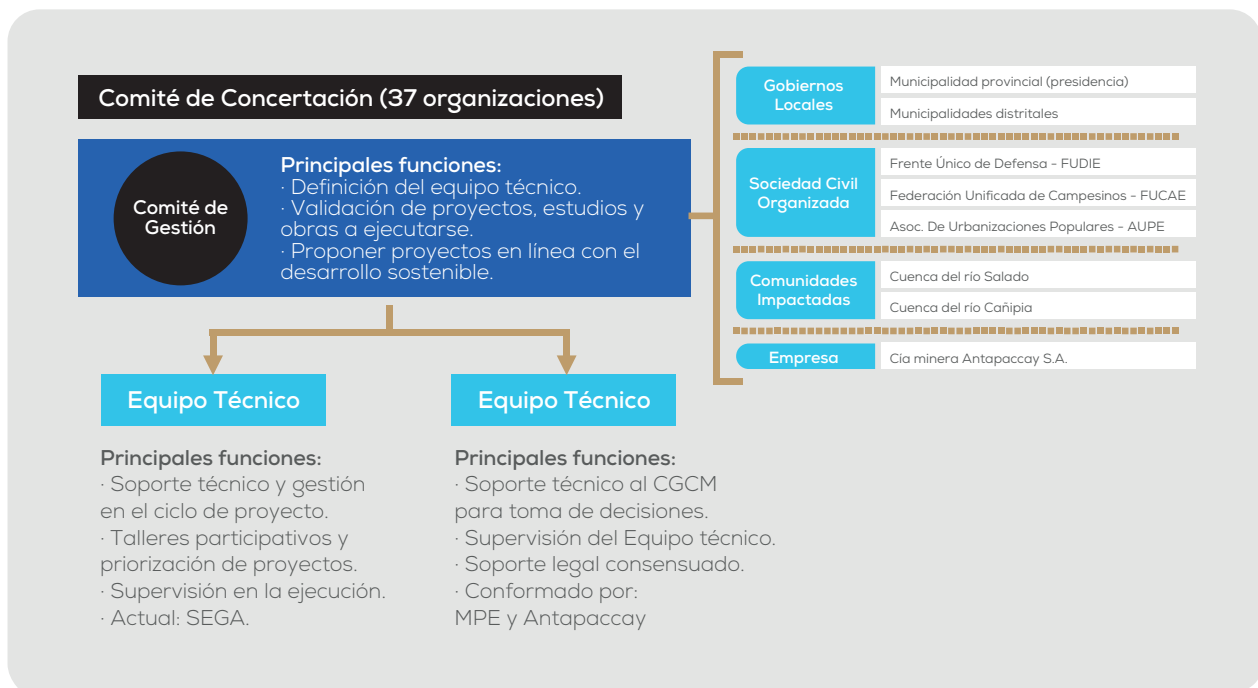
La guía de inversiones le permitía al alcalde tener capacidades de propuesta y formulación. Para la elaboración de los proyectos, se apoyaba en la Secretaría Técnica, que era un órgano de apoyo del Comité de Gestión. Con los proyectos formulados, que además tenían la amplia aprobación de los ciudadanos de Espinar, podía convocar al Comité de Gestión, el que los aprobaba y los entregaba a la empresa para su ejecución. La fiscalización de las obras era efectuada por los propios beneficiarios. Este esquema de trabajo permitió que el Convenio Marco sirviera a los propósitos de su creación de forma eficiente y rápida, según Álvarez.

Este modelo que fue exitoso, de acuerdo con Álvarez, se cambió con el nuevo alcalde; y cada vez que hubo un nuevo titular en la municipalidad, volvía a modificarlo, por lo cual se ensañaban nuevas formas de gestionarlo. Poco a poco, se dejaron de hacer proyectos relevantes: estos se atomizaron y se convirtieron en microproyectos. «La empresa no pudo lidiar con esta forma de gestión y por eso vemos los resultados: no se llegaba a consensos, a acuerdos en el Comité de Gestión. Incluso se llegó a pedir que los aportes se transfirieran a la Municipalidad para convertirlos en fondos públicos, lo cual hubiera sido catastrófico. Pasó a ser una Asociación Civil, de esa manera funcionó dos años y recibió algunos aportes, luego pensaron que lo mejor era un Fideicomiso y lo convirtieron en eso».

Tanto los hallazgos de Huaylla y la versión de Álvarez coinciden en que el Comité de Gestión ha perdido su capacidad de gerenciar los fondos y proponer nuevos proyectos. Como lo mencionó Álvarez, los distintos alcaldes intentaron cambiar su naturaleza: en el 2014, lo convirtieron en Asociación Civil Convenio Marco de Espinar, que, de acuerdo con la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), tuvo vida del 21 de agosto del 2014 al 30 de junio del 2017. El reporte de la Sunat, en el que aparece como baja de oficio, es una prueba de la ineficacia e inutilidad de este empeño. Luego de este intento, se le reconvirtió en un Fideicomiso, el cual funciona hasta la fecha.

La estructura actual solo reconoce al Comité de Gestión como el órgano encargado de aprobar la priorización de los proyectos de desarrollo y está conformada de la misma forma en la que se estableció en el Convenio Marco.

GRÁFICO 10: Estructura actual del Convenio Marco



Fuente: Exposición de Antapaccay.

Los cambios más sustanciales son que la presidencia ha dejado de ser alterna, como se indicaba en el Convenio Marco: un año, la municipalidad provincial, y el otro, la empresa; ahora, es presidido permanentemente por el alcalde provincial. Además, las decisiones se aprueban por mayoría y no por consenso, como se estableció al momento de firmar el Convenio. Esta aparente autonomía de los representantes de la provincia no le ha dado mayor agilidad; por el contrario, ha paralizado la gestión. Ni siquiera el que se haya incluido un equipo técnico profesional que tiene las funciones de proponer proyectos ha ayudado a que la situación mejore.

3.3.5. EJECUCIÓN DE PROYECTOS DEL CONVENIO MARCO POR PERIODO MUNICIPAL

El ritmo de ejecución de proyectos se mantuvo durante las tres primeras gestiones, siendo las más sobresalientes la de Luis Álvarez y la de Lindley Salinas. Entre los dos, ejecutaron 810 proyectos –el 76,77 % de estos–. El correspondiente monto de ejecución era cercano a los S/ 170 millones: el 55 % del monto total ejecutado, es decir, S/ 309 millones. Pero si a esta cantidad se le restan los S/ 44 millones que implicó la entrega del bono de S/ 1000 (que no es un proyecto) para la «reactivación económica de Espinar», entregado en el 2020, ese porcentaje se incrementa hasta el 64 %).

Es sorprendente que a pesar de las carencias que muestra Espinar y de la permanente exigencia de incrementar el porcentaje de las utilidades que aporta la empresa, existan S/ 111 millones a la espera de que se determine en qué se invertirán. Hasta setiembre de 2021, no hay proyectos en cartera y ni siquiera hay un rubro grueso que se tenga como prioridad (mejorar la conectividad de internet, agua y saneamiento, proyectos ganaderos u otros).

Estas cifras apoyan en gran medida las afirmaciones de Luis Álvarez: mientras se siguió la guía de inversiones y se articuló con la empresa, sin modificar demasiado la estructura del Comité de Gestión, se pudo avanzar y las obras se llevaron a cabo con rapidez. En cambio, cuando este banco de proyectos se agotó, no hubo iniciativa para elaborar otro. El estancamiento de la ejecución del gasto coincide con los intentos de cambio en la forma de conducir el fondo. En el 2014, cuando empezó a sentirse el freno, se inscribió a lo que fue el Convenio Marco como Asociación Civil y se comenzó a intentar manejar los fondos directamente, impidiendo que la empresa colaborara en la gestión. Por lo expuesto, Luis Álvarez propone volver a la etapa inicial. Contar con una Secretaría Técnica profesional y facilitadora, y con un Comité de Gestión con liderazgo.

El exalcalde también sugiere que los aportes estén destinados a financiar megaproyectos, que la ejecución de los proyectos debe estar en manos de la empresa minera, «puesto que garantiza la calidad de la obra no solo en el manejo financiero sino también técnico y eso está demostrado». Además, pide mejorar las sinergias de los recursos distritales, provinciales y regionales, pide auditorías de resultados y corregir los errores en la ejecución. Finalmente, cree que se debe establecer un mecanismo que permita reajustar cada diez años las condiciones del Convenio Marco, para evitar los sobresaltos que producen las continuas demandas y la conflictividad consecuente, que obligan a su reformulación para exigir mayores aportes. El gráfico 11 muestra los proyectos ejecutados con fondos del Convenio Marco, por periodo edil.

GRÁFICO 11: Ejecución de proyectos por periodo edil

Año	Aporte	Monto S/	Proyectos	Py/Alcalde	Alcalde
2004	I-VII	169,278,272.4	39	265	Luis Álvarez
2005			92		
2006			134		
2007			164	545	Lindley Salinas
2008			123		
2009			124		
2010			134		
2011	VIII-IX	36,907,090.00	170	218	Oscar Mollohuanca
2012					
2013	X-XI	87,158,320.48	72	27	Manuel Salinas
2014					
2015					
2016	XIII-XV	86,450,042.25	3	27	Manuel Salinas
2017					
2018	XVI-XVII	40,893,771.38		-----	Lolo Arenas
2019					
2020					
TOTAL		420,687,496.51	1055	1055	

Monto Invertido S/ 309 millones

Monto por Invertir S/ 111 millones

Monto Invertido anual S/ 18.22 millones

Elaboración propia.

3.4. SIN PAZ SOCIAL. LA ESPIRAL DE CONFLICTIVIDAD

Como Ormachea ha señalado previamente:

El 21 de mayo de 1990 marcó un hito en la historia de la relación entre la provincia y la empresa minera (Día de la Dignidad de Espinar) y reafirma una pauta de manejo de conflictos y negociaciones de las organizaciones provinciales: anuncio de medidas de fuerza, movilización y eventual toma del campamento minero, proceso de negociación directa y eventualmente acuerdos. Este patrón se ha reproducido en los años 2000, 2001, 2003, 2005 y 2012. El 21 de mayo se convierte en un momento de tensión relacional todos los años y es un indicador de cómo viene funcionando la relación entre la empresa y las organizaciones e instituciones provinciales (Ormachea et al., 2018, p. 249).

Eso mismo ocurrió a comienzos del siglo pasado, cuando se desplegó una:

Estrategia de negociación de las diferentes organizaciones provinciales lideradas por la Municipalidad provincial de Espinar. Estas promovieron la negociación con la empresa minera, la cual se basó en un esquema de presión, movilización y eventual uso de medidas de fuerza para obtener nuevos beneficios, y tomaron como momento crítico en el calendario el día 21 de mayo. Como ya se indicó a fines de mayo de 1990, la FUDIE, la FUCAE, líderes sociales y el alcalde realizaron un paro provincial que derivó en la movilización y toma de instalaciones de la empresa minera, lo cual dio como resultado la obtención del primer paquete de beneficios a la provincia y la declaración del 21 de mayo como el Día de la Dignidad de Espinar. En septiembre de 2000, nuevamente el alcalde provincial y las diversas organizaciones sociales organizaron una movilización a la ciudad del Cusco en la que exigían la suscripción de un convenio marco para la provincia, lo cual trajo consigo la apertura de un nuevo proceso de conversaciones entre la empresa minera y los principales representantes de Espinar; no se lograron mayores avances (Ormachea et al., 2018, p. 237).

La aplicación de este esquema de confrontación se repitió en el 2001 y el 2003, lo que derivó en que finalmente BHP Billinton se sentará a negociar el Convenio Marco, el cual se firmó el 3 de setiembre del 2003. Tras la firma del Convenio Marco, BHP Billinton empezó a efectuar los desembolsos correspondientes. El primer año, en el 2004, luego de suscrito el acuerdo, abonó S/ 6,3 millones (equivalentes al millón y medio comprometido como aporte mínimo); el segundo año, en el 2005, abonó S/ 22,1 millones. Ese mismo año se produjo una toma de la mina y la paralización de las operaciones por las supuestas demoras en la ejecución de las obras comprometidas en el Convenio Marco. A pesar de que la empresa cumplió con hacer los desembolsos a los que se comprometió, se generó un grave conflicto que paralizó todas las operaciones, tan solo dos años después de su firma. El objetivo de darle viabilidad social al proyecto minero y evitar los conflictos con la suscripción del Convenio Marco por el Desarrollo de la provincia de Espinar y BHP Billinton Tintaya S. A. fracasó; es decir, los dirigentes y autoridades de Espinar incumplieron con la obligación que habían asumido según la cláusula 5, acápite 5.4: «se compromete a contribuir activamente con el funcionamiento total de las operaciones de BHP BILLITON, respetando y garantizando el normal desarrollo de sus actividades». Por este claro incumplimiento, no hubo ninguna penalidad y, al no haber consecuencias, se produjeron nuevas escaladas de conflictividad.

El siguiente gran estallido social ocurrió en setiembre del 2009. Esta vez, para llamar la atención del Gobierno por el anuncio de la construcción del Proyecto Majes-Siguas, proyecto que no era responsabilidad de la empresa minera. A pesar de ello, el campamento minero fue tomado y las operaciones estuvieron paralizadas hasta que el Estado abrió un espacio de diálogo. El tercero se produjo el 23 de mayo del 2012: los ciudadanos de Espinar se manifestaron masivamente por la supuesta contaminación por metales pesados que sufrían y el pedido para renegociar un nuevo Convenio Marco. Los enfrentamientos con la policía dejaron un saldo lamentable de dos muertos. Se estableció la Mesa de Diálogo de Espinar para coordinar la ejecución de proyectos de desarrollo a cargo del Gobierno central y para renegociar un nuevo convenio. Entre el 2011 y el 2014, periodo de construcción del proyecto Antapaccay, se dejaron de efectuar aportes dado que la empresa no tuvo utilidades porque había invertido S/ 1500 millones en la ampliación de Antapaccay).

En el 2015, la empresa realizó dos aportes: el octavo y el noveno, que en total ascendieron a S/ 38 millones. Un año después, en el 2016, se efectuó una nueva paralización, esta vez, debido al incumplimiento de compromisos asumidos por el Estado en la Mesa de Diálogo de Espinar del 2013. En el 2020, durante mayo, junio, julio y agosto, se efectuaron paralizaciones, enfrentamientos y actos de violencia que impidieron el desarrollo de las actividades. La exigencia de los dirigentes era que se entregara un bono de S/ 1000 a todos los ciudadanos de Espinar que estuvieran inscritos en el padrón electoral (44 000 personas) y que este monto saliera del Fondo del Convenio Marco. Con intermediación del Gobierno, se entregó el bono en forma de una tarjeta multiusos.

Si bien la experiencia fue exitosa debido a que se pudo implementar rápidamente, si se considera que la tendencia a repartir el dinero del Fondo de esta manera es peligrosa y puede generar una mayor presión para que los montos se incrementen, se trataría del despilfarro de un dinero destinado al desarrollo de Espinar.

Como se puede observar, la firma del Convenio Marco generó nuevos conflictos: una mayor velocidad en la ejecución de las obras (2005), un mayor porcentaje del Fondo del Convenio Marco (2012-2013) y la entrega de dinero en efectivo a todos los espinarenses (2020). Aunque podría decirse que tres conflictos graves en diecisiete años de operación es «aceptable», lo cierto es que la conflictividad latente genera severos contratiempos a la operación minera y, claramente, constituye un incumplimiento de los compromisos asumidos por la provincia.

Efectivamente, según Ormachea, «Obtenido el anhelado Convenio Marco, tanto su ejecución como los continuos pedidos de incremento de aportes y beneficios para la provincia se convertirían en un foco permanente de tensiones en la relación [provincia-empresa]» (Ormachea et al., 2014, p. 238). El mismo autor añade:

En consecuencia, existe un patrón de relacionamiento muy peculiar entre los distintos actores provinciales y la empresa minera de Tintaya basado en la creación de condiciones de alta presión y confrontación que conlleva a la escalada del conflicto social y que tiene como principal consecuencia el inicio de procesos de negociación política para la obtención de mayores beneficios para la provincia, los cuales han tenido sus puntos de crisis en los años 1990, 2005 y 2012 (Ormachea et al., 2014, pp. 237-238).

A lo señalado por Ormachea (y usando sus denominaciones), se puede añadir como puntos de crisis los años 2001 y 2003, y los paros del 2009, 2016 y 2020. Viendo estos años, se puede concluir que este patrón de relacionamiento o de confrontación se manifiesta entre cada dos y cuatro años.

3.5. CONCLUSIONES

- El Convenio Marco de Espinar es el resultado de un importante proceso de reflexión y jornadas de lucha de la sociedad, autoridades y dirigentes espinarenses para conseguir que la minería financie el desarrollo de la provincia.
- El Convenio Marco se concibió como un instrumento de entendimiento para forjar un proceso de convivencia de la sociedad de Espinar con la actividad minera. Aunque a lo largo de los años se han generado serios picos de conflictividad y no necesariamente ha cumplido esta finalidad, se debe reconocer que ha dado relativa sostenibilidad social a las operaciones mineras.
- El instrumento ha permitido que la actividad se desarrolle y ha impedido que posiciones radicales antimineras ganen mayor espacio. En ningún momento se ha pedido que la actividad minera salga de Espinar o detenga sus operaciones. Asimismo, se puede decir que ningún sector social o político ha planteado jamás la extinción del Convenio Marco.
- En el mismo sentido, se debe indicar que pese a los cambios en la propiedad de la operación minera –primero de BHP Billiton, luego de Xstrata y ahora de Glencore–, las condiciones y el Convenio se han respetado.

- La empresa ha cumplido con entregar los aportes: dieciséis hasta la fecha por un monto de S/ 420 millones en total, pero solo se han ejecutado S/ 309 millones.
- En este momento, S/ 111 millones de saldo carecen de destino de inversión. A pesar de ello, existen fuertes reclamos y exigencias para que se destine un porcentaje mayor de las utilidades al Fondo del Convenio Marco. Aparte, sorprende que ni la sociedad civil de Espinar ni sus autoridades tengan siquiera una idea de en qué invertir este monto. La empresa minera ha presentado varias propuestas, pero hasta la fecha de redacción de este documento ninguna ha sido aceptada.
- La situación descrita se debe en gran medida a que la provincia ha dejado de lado la guía de inversiones y no cuenta con un plan de desarrollo que establezca cuáles son las prioridades de inversión. Ello pone en serio riesgo el destino de estos fondos y, por ende, el desarrollo de la provincia que, en parte, debiera ser financiado por los ingresos de la minería. Se está desaprovechando una oportunidad.
- Se ha percibido una tendencia a que estos fondos se distribuyan en forma directa a los ciudadanos (como bonos o de otra forma) de Espinar, tal y como ocurrió en agosto del 2020, cuando luego de violentas medidas de fuerza, el Ejecutivo y la empresa acordaron con los dirigentes sociales entregar un bono excepcional de S/ 1000 a todas personas inscritas en el padrón electoral de Espinar (44 000 personas) como exigía el denominado Comando de Lucha de Espinar.
- Esta demanda antitécnica, sin embargo, es sumamente efectista (populista); por ello, algunos dirigentes con aspiraciones políticas las vienen fomentando (y en determinadas circunstancias son ampliamente respaldadas).
- Uno de los problemas detectados es que la confrontación contra la empresa minera, válida, refuerza o unge los liderazgos de la provincia. Esta práctica es un fuerte aliciente para generar presión o condiciones de conflictividad o radicalidad en los dirigentes que buscan destacar, mientras que las posiciones dialogantes o eficientes no son «premiadas» popularmente.
- Existe un patrón de relacionamiento o de confrontación entre los dirigentes, actores políticos provinciales y comunales, y la empresa minera, mediante el cual cíclicamente se crean las condiciones de confrontación que suelen derivar en un conflicto social para iniciar un proceso de negociación que les permita conseguir mejores y/o mayores beneficios. Así ha ocurrido desde 1990 y se ha repetido en el 2000, 2002, 2003 (año de la firma del Convenio), 2005, 2009, 2012, 2016 y 2020. Este ciclo de confrontación o conflictividad se manifiesta entre cada dos y cuatro años. Cabe mencionar que a pesar de que los actores asumieron el compromiso de viabilizar la actividad, su incumplimiento no ha recibido sanción o penalidad.
- Se ha identificado que la confrontación pasa por la exigencia de dos demandas: mayor autonomía en el manejo de fondos y un incremento del porcentaje del aporte minero.
- Estas demandas responderían a una agenda más política que real, ya que actualmente el control del manejo de los fondos casi es absoluto por parte de los dirigentes y las autoridades de Espinar, lo que ha devenido en una parálisis en el manejo del Comité de Gestión, antes que en la aceleración y mejor ejecución de los proyectos.
- Adicionalmente, la demanda por el incremento del porcentaje del aporte carece de algún tipo de sustento. No existe un plan de inversiones, ni siquiera se tiene claro en qué se gastarían los montos que se solicitan. Como se ha mencionado, actualmente el Convenio Marco no ha ejecutado S/ 111 millones.
- Las autoridades y dirigentes sociales parecen desconocer que se comprometieron a dar viabilidad social a las operaciones mineras. No se ha interiorizado que esa es una condición asumida al momento que suscribieron el Convenio Marco y que deben respetarla como una «contraprestación» para recibir los aportes del Convenio Marco. Este comportamiento se da, entre otras razones, porque la empresa no exige el cumplimiento de dicha condición. Adicionalmente, constituye una falencia que el Convenio Marco no incluya ningún tipo de sanción o penalidad por el desacato de este compromiso cometido por una de las partes.

- La ausencia de un plan de desarrollo ha impedido que se tenga una hoja de ruta para definir el destino del dinero. La incapacidad para elaborar y presentar proyectos ha estancado las inversiones: esta es una de las razones de que S/ 111 millones aún esperan ser invertidos.
- La casi nula articulación entre el gobierno local, los dirigentes sociales y la empresa, todos enfrentados entre sí por problemas de protagonismo o de política, es otro de los factores que impide el normal funcionamiento del Convenio Marco.
- A pesar de que existe una oficina técnica, pareciera que no se le da la relevancia que debiera tener o no se le otorga las funciones necesarias.
- Existe una fuerte tensión entre las denominadas «comunidades originarias» y el resto de la provincia de Espinar por captar los beneficios de la empresa minera. Eso ha causado que las comunidades soliciten su propio fondo de desarrollo y que se autoexcluyan del proceso de diálogo provincial.

3.6. COMENTARIOS FINALES A MODO DE EXPLICACIÓN

El Convenio Marco de Espinar es una de las experiencias más interesantes para establecer reglas claras para la convivencia social con la minería. Son diecisiete años los transcurridos desde su firma, pero se puede rastrear sus orígenes en los años noventa, incluso ochenta, del siglo pasado. Es el resultado de un importante proceso de reflexión de la sociedad, autoridades y dirigentes espinarenses para conseguir que la minería financie el desarrollo de la provincia.


Los aportes en materia educativa, en la cadena de valor ganadera y lechera, y en infraestructura han sido realmente significativos. Aun así, parece que los espinarenses no reconocen las ventajas comparativas que les aporta la minería y mantienen una relación de confrontación con esta actividad, al punto que se han generado varios estallidos sociales graves (2005, 2009, 2012, 2016 y 2020) que han paralizado las operaciones. Pero increíblemente, algunos de estos conflictos no tienen nada que ver con la minería, como la protesta de setiembre del 2009, que se realizó para llamar la atención del Gobierno debido al anuncio de la construcción del proyecto hídrico Majes-Siguas, cuyo objetivo es ampliar la frontera agrícola.

Esta conducta, en realidad, supone un incumplimiento del Convenio Marco, concretamente de la cláusula 5, acápite 5.4: «LA PROVINCIA DE ESPINAR, reconoce la importancia del funcionamiento de la empresa minera en la zona y la trascendencia que su presencia implica en su desarrollo sostenible, por lo cual, mediante el presente documento se compromete a contribuir activamente con el funcionamiento total de las operaciones de BHP BILLITON, respetando y garantizando el normal desarrollo de sus actividades».

El problema radica en que en el Convenio Marco no se estipulan cláusulas que penalicen el incumplimiento de este compromiso, lo cual ocasiona que se lo viole impunemente.

Además, se detecta una conducta recurrente que alimenta un círculo vicioso y desemboca en el conflicto, la cual parece ser una condición inherente de la aplicación de este tipo de instrumentos. Por ello, su empleo, podría decirse, resulta peor que la enfermedad al asegurar la paz social solo por un corto tiempo hasta que la confrontación surge otra vez con el fin de requerir nuevos o mayores beneficios.

Otro tema que parece recurrente son los reclamos por una mayor autonomía en el manejo de los fondos, así como el incremento de estos, lo cual no viene emparejado de una mejor o más eficiente gestión, sino, por el contrario, de la parálisis o la mala ejecución de los proyectos.



Lo ocurrido con el Convenio Marco de Espinar revela la importancia de tener claro el uso de los fondos que se obtengan de las empresas. Mientras hubo una guía de inversiones y un plan de desarrollo claro, que además contaba con el consenso de los ciudadanos, dirigentes y autoridades, la ejecución avanzó rápidamente. Cuando esta hoja de ruta se extravió, agotó o simplemente fue abandonada, la gestión del Convenio Marco quedó a la deriva.

Parece sumamente complicado que los convenios de este tipo se conviertan en miniestados y estén calificados en resolver todas las necesidades o el cierre de brechas de provincias con serios déficits. Quizás, habría que especializarlos; por ejemplo, mejorar la productividad agropecuaria o la educación; erradicar la desnutrición; cerrar las brechas en agua y saneamiento o en interconexión; u otras necesidades: pero solo una o dos. Una vez definida esto, se debería contratar a una consultora altamente especializada para que diseñe un programa que resuelva estos problemas y se encargue de ejecutarlo.

Como apunta con certeza Luis Álvarez, es necesario que los convenios marco tengan cláusulas para reformularlos cada cierto tiempo con el fin de evitar la práctica de recurrir al conflicto para cambiar sus condiciones.

4. ANÁLISIS DE PERCEPCIONES

Para efectos de esta investigación, se ha entrevistado a actores involucrados en las experiencias descritas en los apartados previos. Así, se han recogido las percepciones de exautoridades locales, de representantes de empresas privadas y de la sociedad civil. El análisis aborda cinco dimensiones:

- Constitución del Fosbam o convenio marco.
- Proceso de conformación del Fosbam o convenio marco.
- Funcionamiento del Fosbam o convenio marco.
- Resultados del Fosbam o convenio marco.
- Expectativas del Fosbam o convenio marco.

Tomando en cuenta las entrevistas realizadas sobre el proceso de constitución del Fosbam o de los convenios marco, se identificaron las siguientes percepciones: se recoge que la constitución del fondo o del convenio marco se encuentra asociada a la atención de las solicitudes planteadas por las autoridades locales y la sociedad civil hacia la empresa privada, con la finalidad de recibir financiamiento para ejecutar proyectos que atiendan las necesidades de la población.

Se transcriben a continuación las percepciones de un representante de la empresa privada, de la autoridad local y de un representante de la sociedad civil. Se las transcribe a continuación en el orden que se mencionan:

«El Convenio Marco surge a partir de la solicitud de las municipalidades distrital/provincial de generación de aportes directos de la empresa minera para la ejecución de proyectos y/o actividades en beneficio de la población, la misma que luego de un proceso de diálogo entre las partes con intervención del Minem y de la PCM, se materializa mediante la suscripción del documento denominado Convenio Marco».

«El convenio se ha constituido a través de la lucha del pueblo, para que la empresa minera pueda tener un aporte por responsabilidad social y ambiental».

«Los convenios marco se han constituido en base a una medida de lucha que ha emprendido el pueblo de Chumbivilcas».

Además, se identifica que, en algunos casos, el consenso para la implementación de los mecanismos involucró la participación o el involucramiento de entidades públicas, debido a que de manera bilateral (empresa – distrito o provincia) no se llegaba a acuerdos consensuados. Se transcribe a continuación la percepción de un representante de la sociedad civil:

«Hemos implementado una mesa de diálogo para poder llegar a los acuerdos. Lamentablemente, en muchos de ellos, no hubo puntos de coincidencia y no se llegaron a acuerdos; por ende, no se pudieron resolver directamente con la empresa minera, lo cual ha exigido en algunos casos haya otro mecanismo de implementar este convenio, ya con la intervención de los garantes y otras instituciones que nos permitan viabilizar entre la empresa minera y nosotros como distrito».

Asimismo, los actores entrevistados reconocieron los proyectos ejecutados y las necesidades atendidas con estos, e identificaron que el Fosbam ha cumplido un rol importante, más allá de sus limitaciones. Los actores destacaron como positivo el rol desempeñado por el Fosbam, y consideraron que con su implementación se concretó la ejecución de proyectos de infraestructura en los sectores educación y vivienda principalmente.

También, visibilizaron la importancia de que el Fosbam haya instaurado un control interno en el uso de los recursos que se destinaban, mecanismo que contribuyó a la transparencia en su uso. Se transcriben a continuación las percepciones de una exautoridad local y de una autoridad local:

«Ha sido un fondo que realmente ha cumplido un rol importante en el desarrollo de nuestras provincias y están allí los ejemplos de los centros educativos. Te enumero los de Grau, el Centro Educativo Inicial de Progreso, el Centro Educativo Integrado de Curasco, Centro Educativo Integrado de Record Cconccacca, Centro Educativo Integrado de Micaela Bastidas, el agua y desagüe de Vilcabamba, Centro Educativo de Pataypampa, Centro educativo Renzo Michelli de Chuquibambilla, el agua y desagüe también de Chuquibambilla. Aparte de ello, en Grau se ha construido el agua y desagüe de cuatro comunidades en Chuquibambilla, el agua y desagüe del distrito de Santa Rosa, el agua y desagüe del distrito de Mamara y el agua y desagüe del distrito Huayllati (...). Si ha habido buena inversión del fondo social y bastante ordenado, planificado que ha cumplido ese rol».

«Hemos adquirido maquinaria agrícola para mejorar la producción agrícola, la frontera agrícola en el distrito de Chamaca; maquinaria de la línea amarilla, hemos conseguido; también la construcción de muchas vías de comunicación y otros proyectos, reforestación, pistas y veredas... De alguna manera, mejora la calidad de vida de la población».

«Creo como fondo social ha cumplido un rol importante, un rol de descentralización financiera y rol de ejecución financiera importante también, porque se ha construido varios tipos de obras que han contribuido en el desarrollo de la provincia de Cotabambas y de la provincia de Grau».

«Yo creo que no se le puede quitar mérito al Fosbam. Ha habido muchos errores muchísimas fallas por intentar seguramente impulsar los proyectos. Ha cumplido un rol importante».

«Siendo un fondo privado en realidad, el control era bastante bueno, porque teníamos un sistema de control interno muy importante, teníamos una OCI que sin ser necesario se creó. El fondo social ha venido trabajando con control también de la empresa minera que en ese tiempo era Xstrata».

Con relación a las mejoras en el proceso de constitución del Fosbam o convenio marco, se señala que resulta necesario que los actores sean representativos y no respondan a intereses políticos. Se transcribe a continuación la percepción de una exautoridad local:

«Que las organizaciones sean de segmentos bien representados con personería jurídica y autorizada por asamblea general con más del 50 % de votos a favor. Las representaciones deben ser preferentemente gremiales y no políticas».

También se identifica la necesidad de que, en aras de garantizar el éxito del mecanismo y el cumplimiento de sus objetivos, todas las partes involucradas en el proceso deben asumir compromisos y deben cumplirlos en los plazos establecidos. Se transcribe a continuación la percepción de un representante de la empresa privada:

«Al ser un documento que enuncia compromiso de las partes, no solo se debe generar compromisos de la empresa minera, sino también de parte de la sociedad civil, con la finalidad de garantizar el normal desarrollo de sus operaciones».

Con relación a los aspectos que no debiesen de repetirse, se identifica la necesidad de que los procesos sean más ágiles y que los compromisos sean lo suficientemente claros y orientados a generar desarrollo, con la finalidad de evitar interpretaciones erróneas que desgastan el proceso e impiden el cumplimiento de compromisos asumidos por las partes involucradas. Se transcriben a continuación las percepciones de un representante de la empresa privada y las de una autoridad local:

«Debería enunciarse con claridad los compromisos, no debiendo quedar ambiguos en su interpretación; asimismo, no debe centrarse únicamente en aportes económicos, sino en una alianza que promueva desarrollo».

«Que sea más ágil, más dinámico, más ejecutivo, porque a veces la empresa demora, de evaluaciones tras evaluaciones, observaciones».

Refirieron también que resulta necesario el incremento de los recursos asignados hasta la fecha, debido a que son insuficientes para atender las demandas y las de la población.

De las entrevistas realizadas acerca del proceso de conformación del Fosbam o convenios marco (respecto a la estructura interna), se ha identificado la siguiente percepción: es un denominador común entre los entrevistados señalar que todos los actores involucrados estuvieron representados en la estructura de funcionamiento del Fosbam o convenio marco, como se puede leer a continuación:

«Todos estuvieron representados».

«Claro definitivamente, las comunidades, a través de sus dirigentes; las instituciones públicas también».

«Sí, estuvieron representados. Al final fue un error en vista de que se infiltraron personajes con interés de grupo».

«En este caso todos los sectores tienen su representatividad: la minera es parte integrante de este convenio marco, las comunidades campesinas se integran a través de la Liga Agraria Provincial. Después, el resto de las organizaciones sociales tienen representación a través de su Frente Único Distrital, y por otro lado, las municipalidades son integrantes y los otros sectores: sector salud, sector educación son parte de este convenio marco. Entonces, prácticamente se está aglomerando a la mayor cantidad de organizaciones sociales a las instituciones públicas que existen en nuestra provincia de Chumbivilcas».

«Sí, todos estuvieron bien representados, pero hubo intereses particulares, ajenos a la problemática de la provincia de Espinar».

Asimismo, resulta importante evidenciar que en determinados casos, el cambio de autoridades ediles generaba que los acuerdos asumidos fueran considerados ínfimos y la incorporación de las nuevas autoridades generara la solicitud de revisión e incorporación de nuevos proyectos.

Se transcribe a continuación la percepción de un representante de la empresa minera:

«Considero que sí, fue la adecuada; sin embargo, con el cambio de autoridades políticas y líderes de organizaciones sociales, los acuerdos alcanzados se desnaturalizan considerando ínfimos los compromisos arribados».

De las entrevistas realizadas acerca del proceso de funcionamiento del Fosbam o de los convenios marco, se han identificado las siguientes percepciones: ante la pregunta de si la forma de identificación de los proyectos fue la adecuada, se han identificado percepciones distintas. Por un lado, se recoge que no lo fue, que existieron dificultades, y algunos resaltan que, básicamente, se respondió a las solicitudes de las comunidades.

Se transcribe a continuación la percepción de una exautoridad local:

«Ha habido dificultades, creo que no debió de ser de ese modo, pero para ese momento no había otra forma (...). Algo importante es que ha sido todo a pedido de la comunidad. Si muchas ocasiones no han sido buenas las formas de identificar los proyectos, pero básicamente, ha cumplido el rol de pedido de la comunidad».

Por otro lado, algunos consideran que la forma de identificar los proyectos fue la adecuada, dado que los proyectos priorizados respondían a una lógica de desarrollo articulado con los planes provinciales y distritales, y primaba el consenso en la toma de decisiones.

Se transcribe a continuación las percepciones de un representante de la empresa privada y de una exautoridad local.

«La priorización de proyectos se realiza a través de la identificación de iniciativas en las reuniones multisectoriales de la provincia o distrito, los mismos que son sustentados por expedientes técnicos aprobados en los gobiernos locales, los que finalmente son ejecutados con el presupuesto que aporte la empresa minera».

«Todas las propuestas tenían relación con los planes de desarrollo de la provincia y los distritos, hasta comunidades campesinas que tenían sus propios planes de desarrollo. La aprobación era por consenso en vista que los proyectos eran de beneficio de todos; posteriormente, se distorsionó debido a que primó intereses de grupo, sociales y políticos, hasta personales».

Ante la pregunta sobre qué mejoraría de la implementación de los mecanismos, se recoge que sería necesario que la priorización de proyectos respondiera a planes de desarrollo y no a intereses políticos o de algunos grupos; asimismo, que se debe mejorar las sinergias entre los diferentes actores para el desarrollo de grandes proyectos estratégicos en beneficio de la población.

Se transcriben a continuación las percepciones de un representante de la empresa privada y de una exautoridad local:

«Que los proyectos estén enmarcados en un plan de desarrollo distrital o provincial y sean ejecutado en el marco de la normatividad nacional, mas no por interés de los grupos de poder».

«Sinergias para el financiamiento de proyectos grandes (integrar presupuestos de municipalidades, sectores públicos y la empresa privada. Utilizar las capacidades de las empresas mineras, para ejecutar los proyectos».

Además, se identifica la sugerencia de que la toma de decisiones sea asumida por un órgano colegiado y se incluya la participación de actores terceros, garantes u observadores de la transparencia del proceso y su funcionamiento.

Se transcribe a continuación la percepción de una exautoridad local:

«Creo que sería importante mejorar el gobierno corporativo de los fondos sociales; en este caso, ya no existe el fondo social las Bambas, y si se podría retomar, sería importante que no haya un solo presidente (...) para que sea más creíble. Hasta sería importante incluir a la Iglesia».

De las entrevistas realizadas sobre los resultados obtenidos del Fosbam o de los convenios marco, se ha identificado la siguiente percepción: en relación con los beneficios del Fosbam o del convenio marco para la población, se recoge que han contribuido a la ejecución de proyectos de necesidad para la población, la cual no había sido atendida por mucho tiempo.

Se transcriben a continuación las percepciones de un representante de la sociedad civil y de una exautoridad local:

«Los aportes han servido para realizar un hospital tipo II-1, planta de procesamiento de lácteos; puentes de envergadura; proyectos en salud, educación; infraestructura para la producción; pPlanta procesadora de fibra de alpaca, que con fondos públicos hubieran demorado».

«Gracias al fondo social, ahora tienen centros educativos en Cotabambas, todas las comunidades han construido sus sistemas de riego por aspersión, sus puentes...; a mi entender, sí ha traído muchos beneficios. Seguramente, mucha gente dirá que no».

«La mejora educativa, la mejora de la salud con el tema del saneamiento mejora las condiciones de vida, eso ya no se puede discutir: tú le pones agua y desagüe a la comunidad y mejoras radicalmente su calidad de vida; adicionalmente a ello, tú le pones riego por aspersión y mejoras en la calidad de alimentación, porque va a producir mejor, va a producir cuyes, va a producir pasto, va a producir alimentos para mejorar su calidad de vida de la propia gente».

Es importante mencionar que si bien los resultados son asociados principalmente a la ejecución de proyectos de infraestructura y oportunidades laborales, también se ha identificado como beneficio la convivencia con la actividad minera mediante la implementación de estos mecanismos.

Además, los beneficios de los mecanismos también son asociados al incremento de las oportunidades de empleo local, directo e indirecto, en beneficio de la población local.

Al abordar los posibles impactos negativos del Fosbam o convenio marco, se identifica que se los asocia con que en algunos proyectos no se culminó con su ejecución, sumado a los cambios surgidos por el precio de la mano de obra local.

Se transcriben a continuación las percepciones de exautoridades locales:

«Era un fondo que pagaba más que la propia municipalidad, pues se rompe todo un esquema, porque a la siguiente obra que hace la municipalidad o hace el gobierno regional, la gente va a exigir que se pague ese monto».

«Ha habido muchos errores también, en algunos no se ha concluido el 100 % de lo que estaba previsto, se ha llegado a 70 %, se ha llegado a 80 %, por esas transferencias que se hizo a las municipalidades».

También se recoge una actitud de «dependencia» respecto a la empresa minera, dado que es percibida como un ente eficiente a nivel de gasto y ejecución de proyectos en beneficio de la población.

De las entrevistas realizadas sobre las expectativas generadas por el Fosbam o los convenios marco, se han identificado las siguientes percepciones: ante la pregunta de qué esperaban del Fosbam o Convenio Marco, se recoge que la expectativa de los actores está orientada al incremento de los fondos destinados, al asesoramiento técnico dirigido a las autoridades locales, a la celeridad para la ejecución de proyectos y al cumplimiento de compromisos asumidos:

Se transcriben a continuación las percepciones de exautoridades locales y de una autoridad local:

«La idea era que este fondo se fortalezca, se convierta en una especie de mesa de asesoramiento para los gobiernos locales de Cotabambas y de Grau, pero no se consolidó ese tema y creo que fundamentalmente para nosotros fue conseguir los recursos necesarios para ir impulsando algunas acciones, algunas obras de nuestra provincia».

«Como ya manifesté, en el aporte económico para la ejecución de más proyectos de envergadura, asesoramiento técnico en la elaboración de los expedientes técnicos para gestionar recursos».

«El convenio marco como [los] fondos privados pueden ser más expeditivos y evitar la burocracia y corrupción de los fondos públicos».

Aparte, también se recoge la expectativa de priorización de proyectos productivos que generen desarrollo.

Se transcribe a continuación la percepción de una exautoridad local:

«Priorizar la ejecución de proyectos productivos a fin de establecer la línea de base para el desarrollo futuro y buscando su sostenibilidad, después que la minería se haya agotado».

En menor medida, se hace referencia a que los mecanismos puedan generar un clima de paz social y construcción de confianza entre las partes.

4.1. CONCLUSIONES

Se recoge que la constitución del Fosbam o del Convenio Marco se encuentra principalmente asociada a la atención de las solicitudes de las autoridades locales y de la sociedad civil hacia la empresa privada con la finalidad de atender las necesidades de la población. Las solicitudes están orientadas al financiamiento de proyectos de infraestructura.

Los actores entrevistados reconocen que el Fosbam o el convenio marco ha cumplido un rol importante por medio de la ejecución e implementación proyectos de infraestructura y adquisición de maquinaria, los cuales, con otra modalidad hubieran demandado mayor tiempo.

Es un denominador común entre los actores entrevistados el reconocer que todos los actores involucrados estuvieron representados en la estructura de funcionamiento del Fosbam o Convenio Marco, reconocimiento que legitima los mecanismos.

Con relación a la oportunidad en la identificación y priorización de los proyectos, las percepciones difieren. Por una parte, se recoge que existieron dificultades en el proceso, pues no se contemplaba el objetivo del proyecto; por otra parte, se considera que se respondía a una lógica de desarrollo articulado con los planes provinciales y distritales, y primaba el consenso en la toma de decisiones.

Respecto a los beneficios del Fosbam o del Convenio Marco, se recoge la percepción de que se ha contribuido a la ejecución de proyectos de necesidad para la población, la cual no había sido atendida durante mucho tiempo. Se resalta que si bien los resultados son asociados principalmente a la ejecución de proyectos de infraestructura y oportunidades laborales, se ha identificado como beneficio la convivencia con la actividad minera a través de la implementación de estos mecanismos.

Con relación a las expectativas del Fosbam o del Convenio Marco, se recoge que están orientadas al incremento de los recursos asignados, al asesoramiento técnico dirigido a las autoridades locales, a la celeridad para la ejecución de proyectos y al cumplimiento de compromisos asumidos, así como a la priorización de proyectos productivos que generen desarrollo.

5. CONCLUSIONES GENERALES

De las tres experiencias analizadas en el presente estudio, se puede concluir que los aportes mineros directos, tengan estos la forma de convenios marco o fideicomisos (o fondos para el desarrollo), han generado un esquema de confrontación con las empresas mineras y el Gobierno central, y en el que dirigentes y autoridades provinciales han exigido más autonomía en el manejo de los recursos y mayores montos. Cuando no se han aceptado estas demandas, se han producido conflictos, algunos de ellos sumamente violentos. Este comportamiento es una de las causas de conflictividad en la zona del Corredor Minero: precisamente, uno de los espacios en la que esta situación parece haberse hecho endémica.

Este esquema de confrontación es cíclico y, de acuerdo con la evidencia recogida, es un típico mecanismo de búsqueda de renta. Se puede concluir que los convenios marco estudiados han generado una conducta de búsqueda de renta (*rent-seeking behavior*) entre las autoridades y dirigentes sociales de las tres provincias del Corredor Minero. Paradójicamente, estos instrumentos que se crearon o convinieron para viabilizar y darle sostenibilidad social a los proyectos mineros o establecer una «convivencia armoniosa con la actividad minera» son una de las principales fuentes de alimentación de la conflictividad.

Como se ha explicado en la introducción, según indica Krueger (2012), los mecanismos de búsqueda de renta pueden ser ocasionados, justamente como fallas de un Gobierno cuando intentan promover el desarrollo:

Siempre que una política gubernamental tenga beneficiarios y/o víctimas específicas, aquellos grupos tendrán la tendencia a organizarse en apoyo u oposición a las políticas y posteriormente efectuar cabildeo para incrementar el valor de la ganancia o reducir el valor de la pérdida de esas políticas. Esto se presenta sin que importe si los instrumentos de política fueron adoptados por instigación de los beneficiarios o si fueron inicialmente el resultado de decisiones de interés público.

Krueger (2012) es enfática al señalar que si bien los grupos de interés se pueden organizar para exigir que se tomen ciertas medidas para beneficiarse –como estudió Olson en La lógica de la acción colectiva–, también pueden conformarse grupos para defender o exigir más beneficios una vez que se han dado ciertas políticas: «Comúnmente, se supone que la intervención se origina por las actividades de cabildeo de grupos de interés determinados. Esta es la perspectiva de Olson. Si bien en muchas ocasiones este es el caso, también ocurre frecuentemente que, una vez comienza una intervención –sin que importe el motivo–, aquellos que se benefician de esta se organizan para ejercer presión política para mantener o incrementar sus beneficios».

En este caso, el Gobierno y las empresas mineras, en su afán de dar viabilidad social a sus operaciones, concordaron en suscribir convenios marco, introdujeron involuntariamente un mecanismo de búsqueda de renta que emplea la conflictividad como el medio para obtener un incremento de beneficios.

Se cree que este mecanismo es una de las principales causas de conflictividad y explica la permanente tensión que existe en esta zona del país. No es, pues, un malestar con la actividad minera ni una oposición al modelo económico, sino una conducta económica perfectamente racional que se ha instalado. Esta conducta económica, por más racional que sea, genera serios perjuicios. No solo afecta el normal funcionamiento de las empresas mineras, sino que impide que se desarrolle una vocación productiva, puesto que la actitud rentista obliga a que los esfuerzos no consistan en volverse más productivos –como sería lo deseable en una economía saludable–, sino en la obtención de mayores beneficios (renta).

Esta conducta lleva a que los conflictos sean recurrentes y cíclicos. Como se ha demostrado para el caso de Espinar, en promedio, entre cada dos o cuatro años se produce un estallido social de gravedad, que suele culminar con la toma de la unidad minera y la paralización de actividades durante algunas semanas.

A pesar de estos picos cíclicos de conflictividad, se debe reconocer que estos instrumentos han dado relativa sostenibilidad social a las operaciones mineras. Los convenios marco han permitido que la actividad se desarrolle y han impedido que posiciones radicales antimineras ganen mayor espacio. En ningún momento se ha pedido que no se realice actividad minera en las provincias del Corredor y detenga sus operaciones. Desde que el Convenio Marco entró en vigor en el 2003, se han producido serios incidentes, como la toma de la empresa minera, la retención de funcionarios, la destrucción de maquinarias y vehículos, y graves enfrentamientos con la policía (algunos con un saldo lamentable de heridos y muertos). Pero a pesar de ello, las operaciones mineras se han desarrollado durante diecisiete años, generando importantes utilidades.

Esta situación lleva a pensar que, después de todo, existe la percepción generalizada de que sus aportes contribuyen al desarrollo provincial, pero los resultados son invisibilizados para poder exigir más beneficios. Es una conducta económica que obedece al interés de obtener una mayor renta, porque también es claro cuál es la fuente que genera los recursos.

5.1 RECOMENDACIONES

Ante este escenario, consideramos que a la hora de establecer, plantear su creación o negociar un convenio marco, se debe tomar en cuenta varias consideraciones para reducir las posibilidades de introducir un mecanismo de búsqueda de renta. Estas se presentan y desarrollan en los párrafos siguientes.

Primero. Se debe tener claro para qué se lo quiere, cuál es el fin que se dará a los recursos. Lo ocurrido con el Convenio Marco de Espinar revela la importancia de tener claro en qué se van a emplear los recursos que se obtengan de las empresas. Mientras hubo una guía de inversiones y un plan de desarrollo claro, que además contaba con el consenso de los ciudadanos, dirigentes y autoridades, la ejecución avanzó rápidamente. Cuando esta hoja de ruta se extravió, agotó o simplemente se la abandonó, la gestión del Convenio Marco quedó a la deriva. Lo mismo ocurrió con el Fideicomiso y el Fosbam. Al carecer de esta hoja de ruta, la pugna por dar ciertas prioridades impidió un mejor desenvolvimiento de este.

Segundo. Como se acaba de indicar, no basta con tener una hoja de ruta o guía de inversiones. Esta tiene que haber sido aceptada, socializada y consensuada con los ciudadanos de las localidades beneficiarias o receptoras de los programas u obras que se realicen. Si este consenso no existe, no se reconocerá el aporte o el empleo de los fondos estará sometido a los vaivenes políticos y a los intereses de los dirigentes y líderes locales.

Tercero. Se debe priorizar los rubros. Parece sumamente complicado que los convenios de este tipo se conviertan en miniestados y estén calificados para resolver todas las necesidades o el cierre de brechas de provincias o distritos con serios déficits en todos los ámbitos sociales. Quizás, habría que especializarlos: mejorar la productividad agropecuaria, la educación; erradicar la desnutrición; cerrar las brechas en agua y saneamiento, en interconexión, u otro tema. Pero solo se deberá considerar uno o dos aspectos como máximo.

Cuarto. Equipo técnico: una vez definido en qué se enfocarán, se debería contratar a una consultora altamente especializada, que pueda diseñar un programa para resolver estos problemas y se encargue de ejecutarlo. Previamente, se debería establecer una línea de base y los índices sobre los que se realizarán el seguimiento y la medición de avances.

Quinto. En caso de que no se siga esta recomendación, es fundamental contar con un equipo técnico que se ocupe del asesoramiento de los órganos de decisión y trabaje de forma eficiente. Estos profesionales deben ser contratados por sus capacidades y no por afinidades políticas.

Sexto. Asegurar la participación ciudadana: se debe establecer los mayores y mejores niveles de participación en la toma de decisiones para evitar que los órganos ejecutivos sean vistos como entidades verticales en las que la opinión de los beneficiarios no incumbe. Es muy importante reunir consensos y mecanismos de participación permanente con toda la ciudadanía para evitar que los órganos de control sean tomados por intereses políticos y sean los beneficiarios quienes defiendan, exijan y controlen el buen funcionamiento del convenio.

Séptimo. Capacitación: otro problema detectado es que no se previó que quienes ejecutarían y tomarían las decisiones no tenían las suficientes capacidades para hacerlo. Se debió capacitar a los alcaldes y funcionarios municipales, así como a los dirigentes comunales y sociales. Mientras no se los capacite, será sumamente complicada la toma de decisiones.

Octavo. Composición de los órganos ejecutivos. Como se anticipó en la introducción, un tema clave es que no debe olvidarse que los convenios marco son un acuerdo entre dos partes: la empresa, por un lado, y las autoridades y la sociedad civil, por otro lado. Dado este carácter, en la composición de los órganos de decisión debieran estar representadas las partes en porcentajes iguales: un 50 % por miembros de la minera y otro 50 % por dirigentes y autoridades. Cuando se produce un desequilibrio en esta ecuación, los convenios pierden capacidad de acción.

Noveno. Cláusulas para reformarlo: como apunta Luis Álvarez, es necesario que los convenios marco tengan cláusulas para reformularlo cada cierto tiempo y evitar así la práctica de recurrir al conflicto para cambiar sus condiciones. Si se establece un periodo y un mecanismo para solicitar reformas, se tiene una válvula de escape que hará más difícil solicitar cambios por la fuerza.

Décimo. Este acuerdo entre partes debe entenderse como un aporte para el desarrollo provincial, regional, distrital o comunal, según sea el caso; pero también como un acuerdo para mejorar la convivencia con la actividad minera, en la que la empresa minera se obliga a contribuir (con aportes económicos, respeto al medio ambiente y a la cultura local, generación de empleo e incentivo a la creación de empresas locales, entre otros) y la sociedad (autoridades y organizaciones sociales y comunales) se compromete a otorgar viabilidad social a las operaciones.

Por tanto, el incumplimiento de alguna de las partes debe estar penalizado. Las penalidades deben consensuarse y establecerse claramente para que todos sepan que deben cumplir sus obligaciones y, de esta manera, no solo impedir que se evadan los compromisos, sino que se evite recurrir a los esquemas de confrontación para obtener mayores beneficios propiciando conflictos.

Decimoprimer. Impedir la paralización: para evitar empates que paralicen la toma de decisiones, debe establecerse mecanismo para destrabar estas situaciones o incluir a representantes del Gobierno central (funcionarios del Minem o de la PCM) como dirimientes.

Es de vital importancia evitar la parálisis en la ejecución de proyectos: esta situación alimenta el esquema de confrontación, pues los beneficios dejan de manifestarse y esa es la condición que necesitan los buscadores de renta para echar a andar el mencionado esquema. Por ende, es imperioso prestar especial atención a la paralización de la ejecución, pero también debe darse especial atención a la difusión de los logros para impedir la invisibilización de estos.

Como se puede apreciar en el cuadro resumen siguiente (cuadro 8), se establecen las condiciones ideales que debieran tener los convenios marco o fideicomisos y lo que el estudio encontró en cada uno de los instrumentos estudiados. Esta matriz también puede servir para diseñar un mejor instrumento.

CUADRO 8: Resumen comparativo de las características de los fideicomisos y convenios marco

Condiciones / Convenio	Fideicomiso/Fosbam	Convenios de Hudbay	Convenio Marco Espinar
Articulación (Empresa - Autoridades - Comunidades)	Escasa articulación.	Al ser convenios con comunidades y distritos, la articulación es bastante buena.	En los últimos años, deficiente articulación, lo cual ha derivado en parálisis de ejecución
Participación	Reclamos para exigir mayor participación de las comunidades y exclusión de Proinversión.	Autoridades, dirigentes sociales y comunales participan. Se producen algunos reclamos por autonomía.	En los últimos años, escasa participación, falta de quorum. Pedidos de autonomía.
Control en la ejecución (Quién ejecuta los proyectos)	Asociación civil. El Directorio decidía el gasto.	La empresa.	La empresa.
Gestión eficiente para la ejecución de proyectos	Una gestión poco eficiente. Gastos administrativos y operativos altos.	Esquema flexible. La empresa realiza toda la gestión para ejecutar proyectos.	Actualmente, existe un engorroso sistema de aprobaciones para ejecutar proyectos.
Proyectos alineados con los objetivos o propósitos de creación	Los proyectos no respondían a necesidades de la población ni a criterios técnicos.	Los proyectos son los elegidos por las comunidades y autoridades.	Luego de invertir en megaproyectos, ahora se aprueban microproyectos. Atomización.
Hoja de ruta / Guía de inversiones / Plan de Desarrollo	No existe una hoja de ruta ni un plan de inversiones.	Los proyectos son los elegidos por las comunidades y autoridades.	En las tres últimas gestiones ediles, se abandonó la guía de inversiones.
Órgano de asesoría técnica	Contaba con asesoría técnica, pero su participación no era relevante.	No cuenta con este órgano. La minera se encarga de recurrir a técnicos.	Se empleó en los primeros años, luego ha perdido relevancia.
Capacitación	No se capacitó a los miembros de los órganos de decisión.	No se capacita a los miembros del Consejo Ejecutivo.	No se capacita a los miembros del Consejo Ejecutivo.
Difusión	Aunque existían cláusulas que obligaban a difundir las obras, no se realizó.	La difusión es deficiente. No se conoce ni los montos de los convenios ni las obras.	Muy poca difusión sobre las obras realizadas o financiadas por el Convenio.
Aporte de la empresa	El 50 % de los derechos de concesión, aportes por los derechos de exploración (USD 62 millones).	Un monto fijo	Hasta el 3 % de las utilidades antes de impuestos
Compromiso para garantizar el normal desarrollo de las operaciones mineras	No existe.	Existe una cláusula de reconocimiento de la importancia de la actividad.	Sí existe una cláusula con esas condiciones.
Mecanismos para destrabar las decisiones sobre la ejecución de los proyectos	No existe.	No existe.	No existe.
Mecanismos para reformulación del convenio	No existe.	No existe.	No existe.
Penalidades por incumplimiento de compromisos	No existe.	No existe.	No existe.
Mecanismos para premiar el cumplimiento de los compromisos (más beneficios, otros)	No existe.	No existe.	No existe.
Esquema de confrontación	Existe un esquema de confrontación. Se niega ejecución de obras y se exige nuevo convenio.	Se crean condiciones de confrontación, conflicto, negociación, + beneficios (+ monto).	Se crean condiciones de confrontación, conflicto, negociación, + beneficios (+ monto).
Convivencia armoniosa con la minería/paz social	No hay paz social. Espiral cíclica de conflictividad.	Paz social relativa. Evidencias claras de espiral cíclica de conflictividad,	Espiral cíclica de conflictividad. Aunque la actividad se desarrolló los últimos diecisiete años.

Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

Convenio Marco por el Desarrollo de la Provincia de Espinar y BHP Billinton Tintaya S. A. (3 de septiembre del 2003).

De Echave, J., Diez, A., Huber, L., Revesz, B., Lanata, X. R., & Tanaka, M. (2009). *Minería y conflicto social*. IEP, CIPCA; CBC y CIES.

Declaración de Challhuahuayo.

Gervasoni, C. (2009). Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: La medición y causas de los regímenes subnacionales. *Journal of Democracy en Español*, 15, 75-93. <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/gervasoni.pdf>

Henderson, D. (2021). <https://www.econlib.org/>

Huaylla, M. (2018). *Factores que favorecen o limitan la implementación efectiva del "Convenio Marco- Social y Ambiental" para el desarrollo local, entre la Empresa Minera Glencore Xstrata Copper- Antapaccay y la Municipalidad Provincial de Espinar, en la Provincia de Espinar. Propuesta de estrategias* (tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú.

HudBay se convierte en propietaria de mina Constanca luego de adquirir Norsemont por US\$ 523 millones. (10 de enero de 2011). Andina: Agencia Peruana de Noticias. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-hudbay-se-convierte-propietaria-mina-constancia-luego-adquirir-norsemont-523-millones-337258.aspx>

Krueger, O. A. (2012). Fallas del Gobierno en el desarrollo. *Criterio Jurídico*, 12(1), 215-240. <https://www.scribd.com/document/145864472/Fallas-de-Gobierno-en-El-Desarrollo>

Las Bambas: ¿A qué acuerdos se comprometió el Estado? (12 de abril del 2019). *Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/bambas-acuerdos-comprometio-gobierno-264047-noticia/?ref=gesr>

Memoria del Fondo Social Las Bambas (2012).

Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Cotabambas al 2021. (2010). Municipalidad Provincial de Cotabambas.

Ormachea, I., Caravedo, J., Moreno, G., & Bedoya, C. (2014). *Minería, conflicto social y diálogo*. Lima: Prodiálogo. <https://www.prodiálogo.org.pe/sites/default/files/material/files/mcsyd.pdf>

Proinversión. (2004). Bases del Concurso Público Internacional n.o PRI-80-2003. Promoción de la Inversión Privada del Proyecto Las Bambas, departamento de Apurímac. Recuperado de https://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/LABAMBAS_BASES/Bases_Las_Bambas_24_08_04.pdf

Proinversión. (2005). *Las Bambas, un modelo de desarrollo sostenible*. Lima.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). El reto de la igualdad. <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/el-reto-de-la-igualdad.html>

Puranen, B., & Widenfalk, O. (2007). El estado rentista: ¿el rentismo obstaculiza la democracia? En Moaddel, M. (Ed.) *Valores y percepciones de los públicos islámicos y de Oriente Medio*. Palgrave Macmillan, Nueva York. https://doi.org/10.1057/9780230603332_7

Reglamento de Organización y Funciones del Comité de Gestión del Convenio Marco de Espinar.

Vasquez, J., y Benito, W. (2019). *El conflicto social del proyecto minero Constancia en el distrito de Chamaca, provincia de Chumbivilcas, Cusco 2018, y la percepción que sobre el mismo tiene la población de la zona* (tesis de licenciatura). Universidad Nacional San Agustín, Perú.

Vector Perú S. A. C. (2006). *Plan de Cierre Unidad Minera Tintaya*. Cuzco, Perú. Vol. I. Preparado para: Xstrata Tintaya S. A. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/75467471/plan-de-cierre-de-mina-tintaya>

Xstrata ha ejecutado más de US\$ 50 millones del fondo social de Las Bambas. (19 de julio del 2012). *Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/empresas/xstrata-ejecutado-us-50-millones-fondo-social-bambas-16005-noticia/>

ANEXO I

Legislación que conforma los Fideicomisos y Fondos Sociales

El sistema de Fondos Sociales tiene como antecedente el Decreto Legislativo N° 674 de 1991, que aprobó la Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado²⁰.

Posteriormente, el Decreto Supremo N° 070-92-PCM²¹ estableció que los recursos que se obtengan como consecuencia del proceso a que se refería esta ley, "Constituyen en ingresos del Tesoro y deberán destinarse al desarrollo de programas orientados a la erradicación de la pobreza y a la pacificación del país".

Asimismo, mediante Ley N° 28401²², se estableció 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 de los proyectos minero-energéticos cuya promoción recae en el Estado y siendo ejecutados a través de un fideicomiso, actuando el Estado como fideicomitente.

Finalmente, mediante Resolución Ministerial N° 490-2004-EF²³ se encargó a Proinversión que representase al Estado en los fideicomisos que se constituyeran para la ejecución de programas de carácter social. Además de cumplir con el rol de representante del Estado, a esta entidad se le encomendó la tarea también de presidir el comité ejecutivo de los fideicomisos.

Los fondos sociales:

Es mediante el Decreto Legislativo N° 996²⁴, que se dio el cambio del modelo de Fondo de Fideicomiso al Fondo Social actual. Buscando obtener dos objetivos primordialmente:

i) optimizar la ejecución de los recursos, obtenidos de los procesos de promoción de la inversión privada y destinarlos a programas de carácter social, a través de un activo fomento de la participación de agentes privados; y ii) simplificar la ejecución de los programas sociales, mediante una mayor agilidad en el gasto en beneficio de las poblaciones ubicadas dentro del área de influencia de cada actividad extractiva.

El Decreto Legislativo N° 996, fue reglamentado por el Decreto Supremo N° 082-2008-EF²⁵ y su modificatoria el Decreto Supremo N° 238-2016-EF²⁶.

En el DL N° 996, se "establece el régimen aplicable a la utilización de los recursos provenientes de los procesos de promoción de la inversión privada destinados a la ejecución de programas de carácter social". Estas prioridades fueron establecidas en el Reglamento (Decreto Supremo N° 082-2008-EF), como veremos más adelante.

De acuerdo con el Artículo 4 del DL N° 996, "Proinversión incorpora los recursos de los programas de carácter social provenientes de los procesos de promoción de la inversión privada, en la fuente de financiamiento Donaciones y Transferencias, y los transfiere a un 'Fondo Social' constituido por una persona jurídica sin fines de lucro cuya constitución, composición, estructura y funciones se establecen mediante Reglamento. Para tales efectos, Proinversión abrirá una cuenta en el Banco de la Nación a nombre del Fondo Social"²⁷.

20 https://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/ML_GRAL_PI_DL674/10-D_L_674.pdf

21 https://www.proinversion.gob.pe/apec/pdf/13-D_S_70-92-PCM.pdf

22 <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/28401-nov-26-2004.pdf>. La Ley se reglamenta mediante el DS N° 184-2005-EF: <https://www.mef.gob.pe/en/por-instrumento/decreto-supremo/4272-d-s-n-184-2005-ef/file>

23 <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/230439-490-2004-ef-10>

24 <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00996.pdf>

25 <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/224396-082-2008-ef>

26 <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/227422-238-2016-ef>

27 <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00996.pdf>

Una característica que definirá a esta nueva estructura es que los fondos son intangibles, se administran bajo el régimen privado y solo pueden usarse para los fines que fueron creados.

Así se estableció en el acápite, 4.2 del mencionado DL: “Fondo Social tendrá carácter privado y queda sometido exclusivamente a la auditoría que para tal fin se establezca. Los recursos del “Fondo Social” tienen carácter intangible y se destinan, única y exclusivamente, a los fines a que se refiere la presente norma”²⁸.

A fines de ese año, el 18 de diciembre de 2008, se publicó el Decreto de Urgencia 047-2008²⁹ que dictó disposiciones extraordinarias para la constitución de Fondos Sociales. Finalmente, el 9 de abril del 2009 se establece la obligación de constituir un Fondo Social con los recursos obtenidos en los procesos de promoción de la inversión privada calificados como autosostenibles y que se encuentren priorizados mediante el Decreto Supremo N° 082-2008-EF.

El Decreto Supremo N° 082-2008-EF determina en su artículo 8° dos prioridades a las que se debe destinar los recursos del Fondo Social. “Los recursos del Fondo serán destinados en el siguiente orden de prioridades:

Primera prioridad: 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, mediante:

- 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 prioridad: Proyectos para la generación de empleo productivo, en particular:

- 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.

No menos del 60% (sesenta por ciento) de los recursos del Fondo serán utilizados para los fines señalados en la primera prioridad del presente artículo, salvo que, a decisión del Consejo Directivo, se haya culminado la atención de estas prioridades³⁰.

28 <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00996.pdf>

29 http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sc/2009/2_DU_047_2008.pdf

30 <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/224396-082-2008-ef>

La forma en que debe invertirse los recursos de los Fondos Sociales quedó establecida en el artículo 9°: “destino de los recursos del Fondo. 9.1 Para destinar los recursos del Fondo, el Consejo Directivo cumplirá con lo siguiente:

- a) El 5 % (cinco por ciento) del Fondo deberá ser destinado al financiamiento de proyectos de carácter social 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. En caso de que exista más de una municipalidad provincial, los recursos destinados a la ejecución de proyectos entre cada municipalidad se realizarán en partes iguales.
- b) El 10 % (diez por ciento) del Fondo deberá ser destinado al financiamiento de proyectos de carácter social 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. En caso de que exista más de una municipalidad distrital, los recursos destinados a la ejecución de proyectos entre cada municipalidad se realizarán en partes iguales.
- c) El 85 % (ochenta y cinco por ciento) del Fondo será destinado al financiamiento de proyectos de carácter social 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.

Cuando sea aplicable únicamente lo dispuesto en los literales a) o b), el porcentaje de los recursos del Fondo no asignado se destinará a lo previsto en los literales a) o b), según corresponda. En tanto, el porcentaje previsto en el literal c) se destinará a los centros poblados y/o comunidades campesinas que pertenecen a la municipalidad provincial o distrital, según corresponda. Estos centros poblados y/o comunidades campesinas deberán ser aledaños a la actividad relacionada al proceso de promoción de la inversión privada e identificados como tales por el Consejo Directivo.

Cuando sea aplicable lo dispuesto en los literales a) o b) y c), el porcentaje de los recursos del Fondo no asignado se destinará a lo previsto en los literales a) o b), según corresponda. En tanto, el porcentaje previsto en el literal c) se destinará también a los centros poblados y/o comunidades campesinas que pertenecen a la municipalidad provincial o distrital, según corresponda. Estos centros poblados y/o comunidades campesinas deberán ser aledaños a la actividad relacionada al proceso de promoción de la inversión privada e identificados como tales por el Consejo Directivo³¹.

Como se estableció en el Decreto Supremo N° 082-2008 EF, los administradores de los fideicomisos, conformados antes de la promulgación de esta norma, se constituyeron por escritura pública como asociaciones civiles sin fines de lucro y transfirieron con recursos provenientes de los procesos de promoción de la inversión privada, a estas nuevas personas jurídica con el objeto de que constituyan el Fondo Social.

De acuerdo, al Decreto Supremo N° 082-2008 EF en su artículo 6° se incorporaron como recursos del Fondo las transferencias realizadas por Proinversión, los intereses generados, así como cualquier otro recurso que, a decisión del Consejo Directivo, debieran incorporarse al Fondo. Estos recursos fueron destinados a las inversiones en programas de desarrollo proyectos de inversión social implementados en la zona de influencia del proyecto minero o energético, materia de la concesión y que estaban identificadas en el contrato de promoción de la inversión privada celebrado con Proinversión tal como se señala en el artículo 7° de esta norma.

31 <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/224396-082-2008-ef>

Considerando que estos recursos serían de administración privada, se establecen una serie de regulaciones y controles, tanto auditorías contables como las de gestión y en el caso del destino de los recursos estos deben cumplir con la exigencia de que el 85% del Fondo será destinado al financiamiento de proyectos de inversión social en beneficio de las poblaciones que corresponden a los centros poblados o comunidades campesinas del área de influencia directa en la que se desarrolla la actividad minero extractiva o energética.

Como se ha señalado, el 10 % del Fondo deberá ser destinado al financiamiento de proyectos para beneficiar a las poblaciones pertenecientes a la municipalidad distrital, siempre y cuando dicha municipalidad esté comprendida en la zona de influencia y finalmente, el 5% del Fondo deberá ser dirigido a inversiones de carácter social en favor de la población perteneciente a la municipalidad provincial que esté comprendida en la zona de influencia del proyecto materia del contrato de promoción de la actividad privada, suscrito con Proinversión.

En el 2016 se empezó a cuestionar el modelo de gestión de proyectos de inversión social implementados a través de los Fondos Sociales. Si bien había un reconocimiento a que generaba impactos positivos en las áreas de influencia de los proyectos minero-energéticos, y contaba con la participación de las autoridades locales o comunales dentro de su estructura de gestión, se vio por conveniente la participación del Estado nacional para generar balance y mayor control en los órganos de dirección y gestión para generar la mejora en la formulación, evaluación y ejecución de proyectos y programas sociales³².

Mediante Decreto Supremo N° 238-2016-EF promulgado el 28 de julio de 2016, se modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N° 996, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2008-EF modificando los artículos 8°, 12°, 14°, 15°, 18°, 20°, 21°, 24° y 25° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 996 e incorporando el numeral 9.2.1 al artículo 9° del Reglamento y el Capítulo VI (artículos 27°, 28°, 29°); modificaciones que permiten mejorar la gestión del Fondo Social, a que se refiere el artículo 4 del citado Decreto Legislativo³³;

El objetivo principal de esta norma está fundamentado en:

- a) Efectuar modificaciones al Reglamento de los Fondos sociales, las mismas que deberán estar dirigidos a integrar al Estado en los Órganos de Dirección, a fin de cautelar la correcta aplicación y utilización de los recursos de los Fondos.
- b) Reforzar los mecanismos de transparencia a través de la propuesta de la creación de un Consejo de Vigilancia que deberá estar inserto en la modificatoria del Decreto Supremo N° 082-2008-EF, que contiene el Reglamento del D.L. N° 996.
- c) Se ha considerado indispensable integrar al Estado en los órganos de dirección, vale decir el Consejo Directivo de las Asociación civiles, que se encarga de priorizar y aprobar los programas proyectos de inversión social y hacerles seguimiento hasta su culminación y transferencia³⁴.

El referido Decreto Supremo modifica la composición del Consejo Directivo e incorpora el Consejo de Vigilancia que pasa a formar parte de la estructura de la persona jurídica que administra los recursos de este, cuidando que sus mecanismos de vigilancia y supervisión sean efectivos, continuos y transparentes, con el único fin de beneficiar a las poblaciones del área de influencia de los proyectos derivados de los procesos de promoción de la inversión privada.

Otro aspecto importante es el que modifica al Decreto Supremo N° 082-2008-EF en la asignación de prioridades a las que los fondos pueden destinar sus recursos.

32 Informes de la OGGG y Proinversión y exposición de motivos del DS 238-2016-EF

33 <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/227422-238-2016-ef>

34 <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/227422-238-2016-ef>

Primera prioridad: Atención humanitaria a la población, en especial a aquella en situación de pobreza y pobreza extrema, atención a las personas adultas mayores y mujeres en gestación, niñas y niños en edad escolar inicial y primaria de las zonas rurales, complementando los programas de atención del Estado para este segmento, a fin de disminuir los niveles de desnutrición y enfermedades, mediante:

- a) Financiamiento de programas de atención de salud para las personas adultas mayores, niñas, niños y mujeres en gestación, en especial a aquellos en situación de pobreza y pobreza extrema, en convenio con el MINSA o entidades privadas.
- b) Financiamiento de centros de atención de servicios públicos o similares para centros poblados rurales, dotándoles de servicios públicos básicos sostenibles.
- c) Financiamiento de programas de becas para solventar la educación de los niños, niñas y jóvenes, en especial a aquellos en situación de pobreza y pobreza extrema, de las zonas rurales.
- d) Financiamiento de Centros Integrales de Atención para Personas Adultas Mayores-CIAM, a cargo de las Municipalidades.
- e) Otros proyectos que persigan finalidad similar a las señaladas en los literales anteriores.

Segunda prioridad: Financiamiento de Proyectos de Infraestructura y servicios básicos (educación, salud, agua y saneamiento, electrificación, vías de acceso), capacitación y fortalecimiento de capacidades técnicas y de gestión mediante:

- a) Obras de infraestructura básica en educación, salud, energía eléctrica, vías de acceso, agua y saneamiento;
- b) El financiamiento de costos operativos, equipamiento, mantenimiento, reparación y rehabilitación de centros educativos y de salud, considerándose para el efecto, entre otros aspectos, la disponibilidad de aportes de recursos al fondo;
- c) Proyectos de mejora de la calidad de la enseñanza en colegios, con inclusión de programas de enseñanza promovidos por el Estado, tal como dotar a los colegios de infraestructura necesaria para implementar el alargue de las horas de dictado y el programa de enseñanza bilingüe inglés-español en la secundaria.

No menos del cincuenta por ciento (50%) de los recursos del Fondo deben ser utilizados para los fines señalados en la primera y segunda prioridad.

Tercera prioridad: Financiamiento de proyectos para la generación de empleo productivo, en particular:

- a) Construcción de infraestructura básica agropecuaria;
- b) Formación de conglomerados comerciales, desarrollo de cadenas productivas y asistencia técnica hacia productores agropecuarios;
- c) Promoción de la formación empresarial e información de mercados para pequeños empresarios locales;
- d) Proyectos de manejo de tecnologías para la recuperación, conservación y manejo de los recursos naturales para la producción.

El financiamiento de los proyectos indicados en cada una de las prioridades incluye aquellos estudios de preinversión e inversión que resulten necesarios a fin de evaluar la viabilidad de los mismos³⁵.

Los Fondos Sociales, se resistieron a adaptarse a esta nueva estructura, el 2017, solo 3 se habían adaptado: la Asociación Civil Fondo Social Alto Chicama, Asociación Fondo Social La Granja y Asociación Fondo Social Yuncán. Finalmente, el 2018, el resto de los fondos luego de diversas gestiones del Ministerio de Energía y Minas se adecuaron.

35 <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/227422-238-2016-ef>





InfoSur Perú

INFORMACIÓN Y ANÁLISIS
DEL SUR ANDINO

CONFORMADO POR:



CON EL APOYO DE:

