

Minería y los fondos sociales: Análisis del modelo a partir del caso del Fondo Social Michiquillay

NORMA CECILIA RIVERA DEL PIÉLAGO*

Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico – Swisscontact
ceciliar@swisscontact.org.co

RESUMEN

Desde diciembre de 2008 el Estado peruano puso en operación el mecanismo de los fondos sociales, como medio para canalizar parte de los ingresos percibidos por el Estado a cuenta de las concesiones mineras, hacia inversiones y proyectos de orden social que benefician a la población aledaña a dichas concesiones y contribuir a la legitimación de las empresas extractivas en dichas zonas. El modelo, basado en la gestión privada de los fondos y la participación directa de los actores locales, buscó agilizar la gestión y ejecución de los recursos, librándola de las demoras inherentes a la gestión pública.

Existen seis casos en operación, con recursos que bordean los 340 millones de dólares, siendo el Fondo Social Michiquillay (FSM) uno de los más importantes, dado su volumen financiero. El presente análisis plantea los principales problemas de funcionamiento del FSM, que lo llevaron a alcanzar una ejecución de solo el 2% de sus recursos durante el periodo de estudio, y reflexiona sobre las relaciones establecidas entre esta entidad y las comunidades.

Palabras clave: fondos sociales, minería, tributos mineros, comunidades campesinas, desarrollo local, fideicomiso social, conflicto.

Mining and Social Funds: Analysis of the model based in the case of the Social Fund Michiquillay.

ABSTRACT

Since December 2008 the Peruvian government began the implementation of social funds as a mean to direct part of the income perceived by the state due to mining concessions, towards investments and projects of the social type that would in turn benefit the surrounding population of such concessions and contribute to the legitimization of mining companies in said areas.

* Magister en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Representante de la Fundación Swisscontact en Colombia.

The model, based in the private management of the social funds and the direct participation of local agents, sought to speed-up the managing and execution of the resources, freeing the process of the inherent delays of public administration.

There are six operative cases with resources that amount around 340 million dollars, being the Social Fund Michiquillay (FSM by its initials in Spanish) one with the most importance, because of its financial volume. The present analysis states the main functioning issues of the FSM, which led to a merely execution of 2% of its resources during the period of this study; it also reflects the established relationships between this entity and the communities.

Key words: Social funds, mining, mining taxes, rural communities, local development, conflict.

IMPORTANCIA DE LA MINERÍA EN EL PERÚ: SU APOORTE A LOS RECURSOS DEL ESTADO

El proceso de globalización vivido a fines del siglo pasado, como marco para la expansión de los mercados internacionales, ha permitido un crecimiento significativo de la actividad minera en todo el mundo. Ello se explica por el aumento de la demanda de minerales, el consecuente incremento en los precios de estos, así como el modelo de flexibilización, apertura de mercados y facilitación de las inversiones que se implantó en muchos países, incluido el Perú (De Echave, Diez, Huber, Revesz, Lanata y Tanaka 2009). Este país, considerado entre los más ricos del mundo en términos de reservas mineras,¹ y de la mano con una política y marco legal promotores de la inversión en minería, durante los últimos años ha logrado establecer importantes inversiones en proyectos y megaproyectos mineros, alcanzando así un crecimiento económico basado en gran medida en sus exportaciones mineras. Entre los años 1995-2004 la actividad minera creció a un ritmo de 7,2%, más del doble del promedio alcanzado por la economía en su conjunto (Macroconsult 2008). Asimismo, en el año 2008 la minería constituyó el 60% de las exportaciones totales del país, alcanzando un record histórico de US\$ 18 657 millones y un crecimiento del PBI Minero del 7,27% respecto al periodo anterior (Instituto de Ingenieros de Minas del Perú 2010).

En términos de aporte a los ingresos del Estado por concepto de tributos, esta actividad tiene especial relevancia. Entre los años 1998 y 2009 significó el 32,4% del total de recaudación por concepto de impuesto a la renta por tercera categoría. La participación de este tributo, sumado a los generados por regalías y otras contribuciones relacionadas con la renta, alcanzó su punto más alto en 2007, llegando a representar el 49% del total de tributos a la renta recaudados por la Sunat (Instituto Peruano de Economía 2011).

INVERSIÓN MINERA, DINAMIZACIÓN DE LA ECONOMÍA LOCAL, CONFLICTIVIDAD SOCIAL

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

¹ Puesto diecinueve a nivel mundial en potencial minero en el año 2013, según la última encuesta del Instituto Fraser entre profesionales del sector a nivel global.

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

En efecto, con el crecimiento de la actividad minera, desde el Estado se ha buscado mejorar los canales y mecanismos de gestión de recursos provenientes de la actividad extractiva orientados a inversión social, habiéndose desarrollado un conjunto de instrumentos. Canon minero (de lejos el mecanismo más importante por su volumen e impacto en las economías subnacionales), regalías mineras, derecho de vigencia, el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, los fideicomisos sociales y los fondos sociales, son algunas de las figuras más importantes, centrándose este estudio en la última de ellas.

ANTECEDENTE DE LOS FONDOS SOCIALES: EL FIDEICOMISO SOCIAL

En términos generales, un fideicomiso es una relación jurídica que comprende a un *fideicomitente* (persona natural o jurídica) que transfiere bienes, fondos y otros recursos —patrimonio fideicometido— a otra entidad que actúa como *fiduciario*, con el fin de que este lo aplique al cumplimiento de un fin específico en favor del mismo fideicomitente, o de un tercero denominado *fideicomisario*.² El sistema de *fondos sociales* que nos ocupa tiene su antecedente en la figura del Fideicomiso Social, creado como mecanismo para canalizar recursos provenientes de los proyectos de inversión privada otorgados por el Estado. Estos recursos, de origen público, se destinaron a financiar proyectos de desarrollo sostenible en beneficio de la población ubicada en zonas de influencia de la inversión promovida por el Estado, a través de la conformación de fideicomisos cuya gestión fue encargada a Proinversión.³

Los fideicomisos mineros se crearon tomando como patrimonio inicial una porción de los recursos que la empresa inversionista pagaba al Estado con el otorgamiento del proyecto minero, siendo estos recursos independientes del

² Artículo 241 de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

³ Ley 28401 de fecha de noviembre de 2004 y su reglamento RM 490-2004.

patrimonio de la empresa y, vía el mecanismo del fideicomiso, independientes también del Estado. El objetivo era que estos recursos alcanzaran un carácter autónomo, para uso exclusivo de los fines establecidos en las normas que lo crean.

Mendoza, Franke y Cruzado (2008) consideran que la figura de fideicomiso fue elegida por traer consigo aparentes ventajas en su implementación: cumplimiento y calidad del gasto, seguridad, eficacia y transparencia, estabilidad, flexibilidad y sencillez administrativa. Sin embargo, la implementación de los fideicomisos sociales trajo consigo dificultades reflejadas en la escasa eficiencia en la puesta en funcionamiento de los diversos fideicomisos que debían operar. Como consecuencia, se generó malestar entre los actores locales involucrados (población, autoridades locales, empresa minera), cuyas expectativas respecto al fideicomiso eran muy elevadas.

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

Cuadro 1. Fideicomisos sociales constituidos a diciembre de 2007

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

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana, Reporte 1, julio 2010.

No obstante, hacia la misma fecha, la ejecución era muy limitada. Se ha estimado que a octubre de 2007, de 260 proyectos formulados, solo se habían logrado ejecutar 42 (García Naranjo y Monge 2008).

Según la visión de los actores entrevistados por Mendoza et al. (2008), las principales causas del limitado funcionamiento de los fideicomisos mineros se centraron en el rol que la norma otorgó a Proinversión y en las dificultades que dicha entidad tuvo para cumplirlo. Esta entidad es reconocida por su alta capacidad para manejar las inversiones privadas y públicas del Estado, pero carece de experiencia en el manejo de temas sociales. De otro lado, a este

organismo le tocó gestionar unos recursos que siendo de origen público, habían sido pensados para operarse sin las rigideces administrativas típicas, situación que por ser atípica no logró ser asimilada por los responsables del tema. Esto se tradujo en hechos como que los proyectos de los fideicomisos pasaran por el filtro del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), en momentos en que dicho mecanismo era todavía más complejo de lo que es hoy. Justamente lo que se buscaba evitar.

PRIVATIZANDO EL MODELO: LOS FONDOS SOCIALES⁴

En consideración a las limitaciones mencionadas, en 2008 y a través del decreto legislativo 996, se estableció un nuevo régimen que parte por definir que la administración de los recursos —ahora denominados fondos sociales— ya no estarían a cargo de Proinversión, sino de una personería jurídica sin fines de lucro constituida para dicho fin. Esta modificación se enmarcó en las medidas planteadas por el Gobierno para facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos, así como apoyar la competitividad económica para el aprovechamiento de dicho acuerdo.⁵

Es así que hoy en día el mecanismo de fondos sociales opera a través de asociaciones civiles sin fines de lucro, receptoras de los recursos que le son transferidos por Proinversión. Estas son conformadas por la empresa minera, los representantes de las comunidades y de los gobiernos locales, según la fórmula que, dentro del marco de su norma, sea definida durante el proceso de negociación entre Proinversión y la empresa minera que obtiene la buena pro del proyecto de inversión. Asimismo, durante dicha negociación se define el monto específico de cada fondo social. En el reglamento que los regula, se señala taxativamente que estos tienen carácter privado y que se someten exclusivamente a la auditoría que para tal fin se realice.⁶

⁴ Para profundizar en el modelo de los fondos sociales y en particular en el Fondo Social Michiquillay, además del estudio de fuentes secundarias y la revisión de la normativa pertinente, se condujeron diecisiete entrevistas en profundidad, realizadas en Lima y Cajamarca, a: cuatro funcionarios de nivel nacional relacionados con los fondos sociales y fideicomisos sociales; cuatro directivos de las comunidades de La Encañada y Michiquillay; tres miembros del Consejo Directivo del Fondo Social Michiquillay; cinco a gerentes y funcionarios del Fondo Social Michiquillay; y a una funcionaria de otro fondo social.

⁵ El decreto legislativo 996 de creación de los fondos sociales es uno de los 99 decretos legislativos que el Poder Ejecutivo emitió como producto de la delegación de facultades otorgada por el Congreso (Ley 29157) a raíz de la suscripción del TLC con Estados Unidos. La creación de los fondos sociales hace parte de las materias «promoción de la inversión privada y simplificación administrativa», dos de las ocho materias delegadas, y en su parte considerativa, dicho decreto legislativo señala que con ello se busca fomentar más activamente la participación de agentes privados en los programas de carácter social financiados por recursos provenientes de los procesos de promoción de la inversión privada.

⁶ Artículo 4, numeral 4.2 del decreto legislativo 996.

Encontramos que en la figura de los fondos sociales puede encontrarse similitudes con el modelo de Alianzas Público Privadas (APP)⁷ que se estableció por la misma época —2008—: ambos involucran a Proinversion, y en ambos casos se opta por la privatización de la provisión de infraestructura y servicios públicos (en el caso de las APP), y de la administración y gestión de los recursos (en el caso de los fondos sociales), en una tendencia en términos de diseño de políticas públicas que, vía la participación de actores privados, buscaba alcanzar una mayor eficiencia.

De otro lado, y dado que el mecanismo de los fondos sociales busca asegurar la participación directa de las comunidades involucradas, puede asimilarse también a la tipología de políticas sociales diseñadas en el Perú con un enfoque participativo, bajo la premisa de que la inclusión de la sociedad civil permite ampliar la representatividad de la esfera pública y hace más democrática la sociedad (Tanaka 2001).

Los recursos de los fondos sociales deben ser invertidos según la prioridad temática establecida por sus normas de creación. Allí se determinan dos categorías⁸: la primera, a la que se destinará el 60% de los recursos, dirigida al 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. La segunda, hasta por el 40% de los recursos disponibles, orientada a proyectos para la generación de empleo productivo.

Se trata entonces de una persona de derecho privado, que sin embargo debe ceñirse a regulaciones especiales debido a que va a asumir responsabilidades respecto a fondos de origen público, que son destinados además a fines sociales y de bien común.

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

⁷ FAO (2013) describe las Alianzas Público Privadas (APP) como un mecanismo para lograr la cooperación y asociación entre agencias públicas y privadas con el fin de proveer infraestructura y servicios de calidad y a bajo costo, con una adecuada distribución del riesgo entre los socios.

⁸ Artículo 8, decreto supremo 082-2008-EF.

vinculada a las zonas de influencia, librándolo de las rigideces y demoras que implicaría el manejo público.

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

Según la entrevista sostenida con Sonia Balcazar, integrante del Fondo Social La Granja, lo más valioso es que este mecanismo permite que lleguen a las comunidades recursos provenientes de la inversión minera, cuando aún se está llevando a cabo la etapa de exploración y no se debe esperar a la explotación, como ocurre con el canon. Considera que el diseño puede contribuir a la gobernabilidad, pues lleva a los principales grupos de interés (comunidad, empresa, gobierno local) a sentarse a definir las inversiones en un marco privado, pero enmarcado en las regulaciones que la ley establece para los fondos sociales. Lo que se buscaría es lograr un adecuado balance entre libertad y control.

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DEL FONDO SOCIAL A NIVEL NACIONAL

A diciembre de 2012, los fondos sociales vigentes eran seis: Michiquillay, Alto Chicama, Las Bambas, Yuncán, La Granja y Toromocho. Adicionalmente, en agosto de 2012 se suscribió el convenio para la puesta en marcha de un sétimo fondo social, denominado Magistral, con un monto cercano a los 90 millones de dólares.⁹ Los avances de este fondo no figuran en los reportes del Ministerio de Energía y Minas y no se encuentra información fidedigna en otras fuentes de referencia. Sin embargo, en el Informe enero-marzo 2013 de la oficina de Gestión Social del Minem, se señala que «(...) se ha conformado un Fondo Social Magistral (...), la cual, la comunidad de Pampas no ha aceptado porque la titularidad de sus tierras se encuentra en litigio».¹⁰ Esta referencia parece indicar que este Fondo no está operando plenamente.

⁹ El Fondo Social Magistral corresponde al proyecto a cargo de la empresa Milpo, con cobertura en las comunidades de Conchucos y Pampas, región Ancash.

¹⁰ Ministerio de Energía y Minas. Gerencia de Gestión Social. Informe trimestral enero-marzo 2013. Este informe aborda diversos temas vinculados a conflictos y otros aspectos relacionados con gestión social.

El monto de transferencias para los fondos sociales evolucionó con rapidez, duplicándose el total transferido desde el momento de su implementación hasta diciembre de 2011: de 162 millones de dólares en abril de 2010, a 337 millones en diciembre de 2011.¹¹ A diferencia de la fluidez de las transferencias, el proceso de puesta en marcha e inicio de las actividades de los fondos sociales requirió mayor tiempo de maduración. Si bien algunos fondos lograron activar su funcionamiento con mayor velocidad, expresado en el nivel de recursos comprometidos y ejecutados (Alto Chicama y Yucán ya reportaban actividades en el Informe de avance Minem de abril de 2010), el avance general fue bastante limitado.

Así, tenemos que a diciembre de 2011 el conjunto de los fondos sociales contaban con un disponible de casi 975 millones de soles,¹² incluyendo los intereses generados. El 53% estaba comprometido para financiamiento de proyectos, pero solo el 61,27% de dichos recursos comprometidos se había logrado ejecutar. En el cuadro siguiente se puede observar que el mejor desempeño lo alcanzó La Granja, y de lejos el más rezagado fue Michiquillay.

Cuadro 2. Recursos transferidos, disponibles, comprometidos y ejecutados en cada fondo social a diciembre de 2011 en nuevos soles

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

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

Las cifras precedentes evidencian que en términos de ejecución absoluta (ejecución sobre recursos disponibles), el porcentaje en diciembre de 2011 alcanzaba el 33%, siendo Michiquillay, con el 2%, el más rezagado.

¹¹ Según los informes de seguimiento 1 al 6 de la Oficina de Gestión Social MEM.

¹² Pese a que los montos se reportaban inicialmente en dólares, pronto todos los informes empezaron a dar cuenta de cifras en soles.

EL FONDO SOCIAL MICHICUILLAY

En abril de 2007 la empresa minera Anglo American obtuvo la concesión minera Michiquillay luego de ganar la licitación pública internacional convocada por el Estado peruano con una oferta de 403 millones de dólares (Mendoza et al. 2008), cifra que superó ampliamente el precio base. Del monto pagado, de acuerdo a la normatividad vigente,¹³ 201 millones corresponden al Fondo Social.

No puede dejarse de mencionar, por las implicancias posteriores, el proceso que antecedió a la creación del Fondo Social. De acuerdo al contrato firmado entre la empresa Anglo American y Proinversión en 2007, esta tenía un año para confirmar el inicio de sus actividades, lo que no podía hacer sin contar con la aprobación de las comunidades. Esta aprobación se gestionó a través de un mecanismo de consenso denominado Acuerdo Social, que implicaba recoger las inquietudes y propuestas de todos los sectores y lograr la aprobación de la asamblea comunal respecto a la operación minera. Este proceso, sin embargo, no se hizo con suficiente profundidad. La agenda no se discutió ni se difundió suficientemente entre los sectores ni se actualizaron los padrones de comuneros, con lo cual algunos de los interesados en votar estaban quedando fuera. Esto despertó el descontento de la población y generó que el primer intento de aprobar el Acuerdo Social fracasara, lográndose finalmente una segunda votación favorable justo dos días antes de que venciera el plazo que tenía comprometido contractualmente con Proinversión (Burneo y Chaparro 2010, 2011). El proceso descrito todavía es recordado con recelo y pareciera haber dejado importantes secuelas, que se reflejan hoy en el ambiente que envuelve al Fondo Social Michiquillay.

Con este antecedente, y tras la firma del contrato con Proinversión, el 27 de enero de 2009 se constituyó el Fondo Social Michiquillay (FSM). Esta es una asociación civil sin fines de lucro creada con el objetivo de gestionar y administrar el patrimonio formado por los recursos transferidos y comprometidos por el Estado, a través de Proinversión, y que se rige por lo dispuesto en el decreto legislativo 996 y su reglamento.¹⁴ Sus fundadores son la comunidad campesina de Michiquillay,¹⁵ la comunidad campesina de La Encañada¹⁶ y la empresa

¹³ Decreto legislativo 996 y reglamento.

¹⁴ Según estatutos del FSM, inscritos en los Registros Públicos de Cajamarca, Partida 11103004.

¹⁵ La comunidad campesina de Michiquillay estaba conformada por 3529 personas, según el censo local realizado en 2010 (www.fsmichiquillay.org, consultado el 10/05/13). Posee un territorio de 5509 hectáreas y se encuentra organizada en ocho sectores.

¹⁶ La comunidad de La Encañada, ubicada en el distrito del mismo nombre, comprendía 1178 personas distribuidas en seis comunidades, según el censo realizado en abril de 2010.

Anglo American Michiquillay SA. Con respecto a la distribución de los recursos, el 75% estaría destinado a la comunidad de Michiquillay y el restante 25% a la comunidad de La Encañada (Burneo y Chaparro 2010).

Tenemos entonces que la relación entre Anglo American y las dos comunidades involucradas se da en dos dimensiones: las acciones de exploración de la empresa y el funcionamiento del FSM. Esta vinculación está marcada por tensiones y espacios de conflictividad, pero a la vez el diálogo se mantiene y las comunidades tienen una relativa expectativa sobre los beneficios que les acarrearán la presencia de la minera. Estos beneficios se expresarían en la negociación por la venta de los terrenos, en posibles oportunidades de empleo cuando el proyecto empiece a operar y, de forma más inmediata, en el funcionamiento del FSM.

De otro lado, es claro que la presencia minera ha producido variaciones en las relaciones internas y las estructuras de la comunidad. Pueden observarse intereses grupales y sectoriales dentro de la misma comunidad, con familias y grupos que han logrado ya importantes beneficios como producto de la venta de tierras o acuerdos para otorgamiento de paso a las mineras. Así, lejos de constituir un bloque sólido para negociar frente a la empresa, esta conforma un conjunto de intereses poco articulados. Como resultado de todo ese proceso, hoy la pertenencia a las comunidades cobra un sentido distinto, entendiéndose como un medio para ser parte de un sistema de negociación e incentivos sumamente atractivo. Esto explicaría que entre 2002 y 2009 en Michiquillay se quintuplicara el número de comuneros y aumentarían las listas electorales y las pugnas por acceder a posiciones de representación (Burneo y Chaparro 2010, 2011).

En el caso de La Encañada, el exrepresentante de esta comunidad ante el FSM, quien ha sido dirigente desde los 17 años, recordó durante la entrevista que en 2004 había 254 comuneros registrados. En 2012 eran más de 1500.

El Fondo Social Michiquillay guarda características que lo hacen especial y del que pueden derivar importantes lecciones, como veremos a lo largo de este análisis. En efecto, es de lejos el que tiene el mayor volumen de recursos —US\$200 millones—, pero al mismo tiempo es el que tiene la menor cobertura en términos de población beneficiaria —3900 personas— y el único que no incluye a ningún gobierno local.

Cuadro 3. Fondos, beneficiarios, ejecución y participación municipal por fondo social

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

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

Fuente: Oficina de Gestión Social – Minem. Elaboración propia.

PRINCIPALES LOGROS Y LIMITACIONES DEL FONDO SOCIAL MICHICUILLAY

Desde el inicio de su funcionamiento y por lo menos hasta el momento en que se realizó el presente análisis, el FSM se caracterizó por ser uno de los menos dinámicos en términos de ejecución de proyectos y de gasto. En el Sexto Reporte Cuatrimestral de diciembre de 2011, como ya ha sido señalado, el Ministerio de Energía y Minas daba cuenta de una ejecución de menos de 2% de los recursos disponibles, y un compromiso de gasto equivalente al 11% de los mismos recursos disponibles.

El informe mencionado es el último donde figuran datos del FSM, debido a que posteriormente no cumplió con entregar información. Durante nuestra visita de campo solicitamos al gerente del Fondo que se nos proporcionaran documentos más actuales, pero esto no se obtuvo. Tampoco fue exitoso nuestro intento de buscar información actualizada a través de la página web del FSM, ya que en ella no figuran informes más recientes.¹⁷

Los datos más actuales sobre avances del FSM, aunque poco verificables, los tenemos gracias al expresidente del consejo directivo en representación de La Encañada, quien se animó a hacer un recuento de los proyectos que habían sido terminados a marzo de 2013. Señaló que eran cinco, y consideró que esto era un logro que por fin se podía exhibir. Aunque no pudo precisar el nombre exacto de los proyectos, recordó que los temas eran electrificación rural, mejoramiento

¹⁷ La comunidad de La Encañada, ubicada en el distrito del mismo nombre, comprendía 1178 personas distribuidas en seis comunidades, según el censo realizado en abril de 2010.

y equipamiento de las instituciones educativas de las comunidades campesinas de Michiquillay y La Encañada, riego tecnificado, agua potable y letrinas, y finalmente uno de agua potable y biodigestores para Quinuamayo Alto. Aparte, señaló, hay proyectos menores, como provisión de uniformes y útiles escolares para 2012, habilitación de mobiliario para escuelas, etcétera.

Pero, como balance, todos los actores entrevistados, tanto directivos y funcionarios del FSM como dirigentes comunales, consideraron que la lentitud y baja ejecución ha sido la constante, y que esto ha generado mucha desconfianza.

Como comunidad lo vemos muy lento, demoras en aprobar, reducen costos. Mucho hacen esperar. Se dice que hay plata pero en algunos caseríos no hay ninguna obra (Teniente gobernador de un sector de Michiquillay).

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

Lamentablemente, y pese a las mejoras de percepción señaladas, al verificar en mayo de 2014 las noticias más actuales respecto al FSM, encontramos que habían persistido las tensiones entre esta entidad y la población, al punto que, una vez más, sus oficinas habían sido tomadas por los pobladores en señal de protesta. La agenda gira alrededor de la baja atención a las necesidades de las comunidades, limitada ejecución de proyectos, actitud poco flexible de los representantes de la empresa, falta de transparencia, entre otros (RPP 2014, NoticiasSer 2014).

ANÁLISIS DE FACTORES QUE HAN DIFICULTADO EL FUNCIONAMIENTO DEL FSM

Como producto de las entrevistas realizadas a distintos actores y del análisis documental, hemos identificado un conjunto de factores que han contribuido al limitado funcionamiento del Fondo Social Michiquillay, con los resultados ya mostrados en términos de capacidad de ejecución de los fondos disponibles y el consecuente bajo nivel de satisfacción de ambas comunidades. Dichas causas se han organizado en torno a cinco puntos.

I. MANEJO POLÍTICO, BAJO NIVEL DE CONFIANZA

Una idea que comparten prácticamente todos los entrevistados es que el FSM funciona en medio de una altísima desconfianza entre todos los involucrados, lo que tiene una directa implicancia en la complicada dinámica instalada en el fondo. La empresa desconfía de los representantes de las comunidades, estos desconfían entre sí y también de la empresa, el consejo directivo es visto con desconfianza por el equipo técnico, y finalmente la comunidad mira con recelo al Fondo. Esta percepción genera y a la vez se alimenta de situaciones como, por ejemplo, dilaciones para aprobar proyectos, demoras para firmar cheques, vacíos de información, ya sea como expresión de la falta de confianza o como mecanismo de presión para lograr algún beneficio o acuerdo cruzado.

En este marco de desconfianza, actores entrevistados piensan que Anglo American tiene un manejo político muy marcado por sus propios intereses y que ha establecido una posición demasiado fuerte al interior del FSM. Funcionarios compartieron durante las entrevistas que en el consejo directivo, al haber dos representantes de la empresa, estos siempre votan en bloque. En cambio, las dos comunidades algunas veces están enfrentadas, en ocasiones por posiciones propias, y en otras porque Anglo American logra que uno de ellos esté de su lado para ciertos temas.

Además, un funcionario del FSM entrevistado explicó que todos los acuerdos y procesos que pasan por el consejo son revisados luego por un equipo de asistentes de los representantes de la empresa. Estas personas ejercen una posición muy fuerte y son las que en definitiva deciden si pasan o no pasan tales acuerdos, pudiéndolos paralizar por semanas y hasta meses.

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

Estas tensiones traen como consecuencia la percepción de que en las decisiones del Fondo hay muchas marchas y contramarchas. Como opinaron diversos entrevistados, el manejo es muy complejo y es necesario hacer pactos para poder avanzar. Los técnicos sienten que, en medio de esta desconfianza, ellos quedan atrapados, afectándose su capacidad de trabajar con el ritmo esperado.

II. EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DIRECTIVO Y LA GERENCIA

El decreto legislativo 996 establece que los fondos sociales se constituyen integrando a la empresa minera, los centros poblados, comunidades campesinas y representantes de las municipalidades distritales o provinciales que durante el proceso de la inversión privada se hayan definido como zona de influencia.¹⁸

Dentro de este marco, es Proinversión quien determina, caso por caso, qué localidades resultarán beneficiarias, así como qué instancias tendrán asiento en el fondo social y su consejo directivo, después de un cuidadoso análisis de las características y volumen del proyecto minero. «Por eso no hay dos fondos sociales iguales», nos expresó la funcionaria de Proinversión entrevistada para este trabajo.

A diciembre de 2011, la composición de los seis fondos sociales existentes incluía, además de uno o dos representantes de las empresas mineras, a alcaldes provinciales y/o distritales. La excepción era el Fondo Social Michiquillay que nos ocupa, ya que en su creación se estableció que incorporaba únicamente a representantes de la empresa y de las dos comunidades beneficiarias, quedando así excluida cualquier representación del gobierno local.

En cuanto a los órganos de gobierno, el decreto supremo 082-2008-EF, que reglamenta el decreto legislativo 996, establece que los fondos sociales deberán contar con una asamblea general, un consejo directivo y una gerencia.

Según la norma, la asamblea general la conforman las personas naturales o jurídicas que constituyen el fondo social. No da más detalle sobre la forma en que se organiza, dejando el resto a los estatutos de creación del fondo. Esta asamblea es responsable de aprobar los estados financieros, la memoria anual y nombrar a los miembros del consejo directivo.

En el caso del FSM, la asamblea está integrada por todos los asociados, en otras palabras, todos los integrantes de las dos comunidades y la empresa. Además de las atribuciones planteadas por la norma, se establecen algunas otras, siendo la más importante que esta instancia aprueba o desaprueba la gestión del consejo directivo. Debido a esto último, como ha sido descrito durante las diferentes entrevistas, esta instancia tiene un peso específico y es el espacio donde los diferentes grupos buscan hacerse escuchar y ejercen presión. Varias paralizaciones que afectaron al FSM han sido acordadas en este espacio.

Por su parte, el consejo directivo es el elemento clave que determina la marcha del fondo social, pues es responsable de vigilar que el fondo funcione de acuerdo a su objeto social y las normas que lo rigen, y que los recursos se

¹⁸ Artículo 11 del decreto supremo 082-2008-EF, reglamento del decreto legislativo 996.

destinen a los fines previstos. Sus principales atribuciones incluyen definir la organización interna, nombrar al gerente, emanar directivas internas, aprobar el presupuesto anual y plan de inversiones del fondo. También debe priorizar los programas sociales a ser ejecutados con los recursos del fondo y hacer seguimiento a los proyectos aprobados y a los gastos. El consejo directivo aprueba actos, contratos, bases, convocatorias y convenios que se requieran para ejecutar los fondos, dispone la contratación de auditorías y encarga balances. Asimismo, debe velar por la transparencia de la información. Sus integrantes actúan ad honorem.¹⁹

Si vemos el caso del FSM, podemos encontrar elementos que son importantes de destacar. El consejo directivo lo integran cuatro miembros, uno en representación de cada comunidad y dos en representación de Anglo American, con una presidencia que rota anualmente entre las tres instancias. De otro lado, las atribuciones que se establecieron en los estatutos le confieren un claro carácter ejecutivo e inclusive operativo, ya que además de aquellas que prevé la norma, se le otorgaron tareas como nombrar y despedir al personal, firmar y cobrar cheques y disponer sobre las cuentas bancarias, así como girar títulos valores.²⁰ Esto es particularmente relevante, considerando que el Consejo Directivo es una instancia formada por personas que tienen otras ocupaciones y le dedican un tiempo parcial y ad-honorem al FSM.

En el funcionamiento del Consejo Directivo existe un conjunto de factores que es relevante destacar, pues, en varios momentos de esta investigación, ha sido identificado como factor generador de las dilaciones y dificultades que ha enfrentado el FSM.

A decir de varios entrevistados, los temas más estratégicos, la orientación que el fondo requiere para un mejor funcionamiento, están ausentes en la agenda del Consejo Directivo. La comunidad tiene un sentido de urgencia, de corto plazo y en teoría el Consejo Directivo debería haber compensado esta mirada y haberle dado a las inversiones la visión de largo plazo. Pero varios entrevistados coinciden en que esto no es así, están más preocupados por el día a día o terminan por ceder ante las demandas comunales.

De otro lado, muchos entrevistados, incluidos los mismos consejeros, han reconocido que el consejo nunca ha llegado a funcionar fluidamente. En primer término, hay dificultades para concertar entre los miembros. Pese a que la idea era lograr acuerdos por consenso, muchas veces se ha tenido que optar

¹⁹ Art. 14, decreto supremo 082-2008-EF.

²⁰ Estatutos del Fondo Social Michiquillay.

por el voto. Además, conforme relató una integrante del área administrativa de entonces, entre los años 2010 y 2012, la agenda de las reuniones tenía veinte o veinticinco puntos, de los cuales se llegaba a tratar tres o cuatro. Aquí no solo influye el hecho que puedan existir intereses no coincidentes entre los miembros, sino también la rotación anual de directivos definida en los estatutos.²¹ Falta también mayor constancia en las reuniones, que deberían ser semanales. Por ejemplo, a fines del año 2013 se reunieron dos veces en noviembre y ninguna en diciembre. De la mano con esto, el consejo no cuenta con un reglamento, solo se rigen por los estatutos y las costumbres. De este modo, ante cualquier entrapamiento los integrantes de la directiva carecen de herramientas para resolver la disputa y retomar el diálogo.

Según lo determina la ley de creación de los fondos sociales, la gerencia puede ser ejercida por una persona natural o jurídica. Junto con el consejo directivo, es una instancia fundamental para el funcionamiento del fondo. Sus principales funciones son formular presupuestos, realizar el planeamiento y el manejo contable y financiero, presentar ante el consejo directivo los estudios, perfiles y los expedientes técnicos de los proyectos que serán ejecutados en favor de los beneficiarios, celebrar actos, contratos y convenios que le señalen los estatutos y que hayan sido delegados por el consejo directivo. Debe también supervisar el manejo de los fondos y la ejecución de obras, así como realizar la liquidación de obras.

Volviendo al caso de Michiquillay, encontramos que de la mano con un Consejo Directivo que se reservó funciones de tipo ejecutivo —usualmente a cargo de la gerencia—, desde un inicio el Fondo ha tenido una gerencia bastante débil. Varios de los entrevistados coincidieron en que la selección del gerente fue siempre un factor de tensión entre los representantes del consejo directivo, que pugnaron por designar al candidato de su preferencia. Como consecuencia, aquel que resultara seleccionado tenía siempre la oposición del o los grupos que no lo habían auspiciado y por lo tanto una débil posición y un limitado margen de gestión. Ello constituye un problema porque esta es la instancia que debe articular al consejo con todo el aparato operativo del FSM. Una funcionaria de la entidad de cooperación internacional encargada de las tareas administrativas, cuando el FSM optó por encargar estas funciones a una tercera persona jurídica, compartió durante la entrevista la frustración que sentían, pues entre ellos y el consejo directivo estaba de por medio

²¹ Esto se refiere sobre todo a los dirigentes comunales, ya que por lo menos uno de los representantes de la empresa se mantiene desde el inicio.

el gerente, que en aquella época ni siquiera era invitado a las reuniones del consejo directivo. De este modo, la comunicación interna era sumamente precaria, y a veces recibían con mucho retraso un acta con acuerdos que debían haberse cumplido ya. En sentido contrario, en varias ocasiones el equipo de administración realizó acciones por instrucciones de la gerencia, que luego eran desestimadas o rechazadas por el consejo directivo aduciendo que no habían sido informados o que no existía aprobación para tales actos.

Como explicación, uno de los integrantes del consejo directivo en representación de la empresa, a quien entrevistamos, señaló que «hubo momentos en que las gerencias eran tan malas, que era imposible siquiera conversar con ellas». Lo cierto es que desde que inició actividades en 2010 hasta fines de 2012, el FSM completó cinco gerentes, según recordó una funcionaria entrevistada que laboró en esta entidad casi desde el inicio.

III. EMPRESAS DE COMUNIDADES

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

También es importante explicar que con el fin de dar oportunidades a los miembros de las comunidades, existe el acuerdo de que todos los proyectos financiados por el FSM sean encargados a empresas integradas por comuneros, como también que el personal que labora en el FSM provenga de dichas comunidades.²² Pero además, siendo que estas comunidades están divididas en sectores, esta discriminación positiva alcanza también ese nivel. Así, por ejemplo, si se aprueba un proyecto que beneficiará al sector del Punre, solo podrá ser ejecutado por una empresa de esa misma zona.

En términos más específicos, para cada proyecto se debe contratar por lo menos cuatro empresas, encargadas de elaborar el perfil, desarrollar el expediente técnico, supervisar la obra y ejecutarla, respectivamente. Tratándose de dos comunidades y sectores bastante pequeños, es claro que, a la larga, los formuladores, ejecutores y supervisores terminarán siendo vecinos, familiares o por lo menos conocidos.

²² Vale señalar que hay algunas excepciones referidas a la selección de personal. Por ejemplo se ha elegido a gerentes de la región Cajamarca pero que no son de las comunidades.

Nos ha costado indagar dónde están establecidas estas reglas de participación comunal, considerando que no figuran en los estatutos y que prácticamente no existen reglamentos internos en el FSM. Finalmente, durante la entrevista que realizamos, el representante de Michiquillay ante el consejo directivo nos explicó que esta condición emana del Acuerdo Social firmado entre Anglo American y las comunidades, muy al inicio de todo este proceso. Este acuerdo no está vinculado directamente al Fondo Social, sino que definió condiciones para el inicio de operaciones de la empresa, entre otros privilegiar la contratación de trabajadores y empresas locales para sus operaciones.

Eso es cierto, pero las comunidades entienden que esa condición también vale para el Fondo Social, y se han tomado acuerdos en asamblea, que nosotros tenemos que hacer respetar (Jesús Casahuamán, miembro del consejo directivo en representación de Michiquillay).

En todo caso, esta posición está instalada de manera tan firme entre los actores del FSM, que no solo los dirigentes comunales sino también la misma empresa Anglo American la ha respetado.

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

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

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

No obstante las buenas intenciones detrás, casi todos los actores entrevistados han concluido que la práctica de contratar empresas comunales tiene un balance negativo y ha resultado perjudicial tanto para las empresas como para el Fondo

Social. Junto con las limitaciones en el funcionamiento del consejo directivo, ha sido considerada la principal causa de las demoras en la ejecución de los recursos. Las razones son varias, pero destacan:

a) Limitada capacidad técnica y vinculaciones entre empresas

La mayoría de empresas de las comunidades tienen muy poca o ninguna experiencia, ya que han sido creadas ex profesamente con el fin de ejecutar proyectos para el FSM. La mayoría están haciendo su primera obra, su primera valorización, su primer expediente técnico. Una vez iniciadas sus actividades, esta debilidad se refleja en fallas importantes en su desempeño técnico, con las consecuentes demoras, ampliaciones, paralizaciones e inclusive resoluciones contractuales.

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

El hecho de que las empresas responsables de las diferentes etapas del proyecto pertenezcan a la misma comunidad y sector, ha sido señalado como un factor crítico para que cada una cumpla su rol de manera profesional e imparcial, y a la vez constituye un factor de tensión comunal. El caso más claro es el de la empresa supervisora, que debería velar por la calidad de la implementación, pero si trata de cumplir con su función de manera estricta, suele ser cuestionada socialmente. Más allá, las falencias en una de las etapas impactan en las otras, generándose tensiones entre los involucrados en las empresas, que suelen llegar hasta el espacio de las asambleas comunales, provocando conflictos y reclamos que a la larga rebotan en el mismo Fondo Social.

b) Limitada capacidad financiera y cumplimiento de requisitos formales

Junto con la falta de experiencia, las empresas carecen de capacidad de gestión empresarial y de espalda financiera. En muchas ocasiones no lograban cumplir con las condiciones mínimas para firmar el contrato, como consta en los informes de asesoría externa consultados. Asimismo, si bien los contratos contemplaban el pago de adelantos, las empresas no reunían los requisitos

para que las entidades financieras les otorgaran la carta fianza necesaria. Pero, además, las frecuentes demoras y paralizaciones en la implementación han acarreado dilaciones en los pagos, por lo que muchas empresas terminaron con serios problemas financieros e inclusive tributarios. En efecto, algunas firmas emitieron y presentaron sus facturas requiriendo un pago que no se realizó, fuera por causa de sus errores o por las demoras inherentes a la dinámica del Fondo Social. Sin embargo, la obligación tributaria de pagar el impuesto a las ventas se generó con la sola emisión del documento, poniendo a varias de dichas empresas en situación de morosidad ante la Sunat. El exgerente del FSM comentó durante la entrevista cómo las empresas habían actuado sin la debida asesoría tributaria, incurriendo en errores administrativos y haciéndose sujetos de embargos y retenciones. Un caso que ejemplifica esta situación es el de una empresa de comuneros que tiene seis medidas cautelares y juicios por 2 millones de soles, según la entrevista a un exintegrante del consejo directivo en representación de La Encañada.

A la fecha de las visitas de campo, y tras cuatro años de funcionamiento, el Consejo Directivo había decidido que las empresas de comunidades solo quedaran a cargo de la ejecución de las obras, pero que las etapas previas y la supervisión serían asumidas directamente por el equipo técnico del Fondo, el mismo que sería reforzado. Sin embargo, no fue posible conocer la posición de las comunidades, que al momento de la investigación no habían sido informadas. «Habrà que ver si aceptan», nos comentó un representante comunal ante el consejo directivo.

IV. FALTA DE NORMATIVIDAD INTERNA

Un punto a destacar es la falta de suficientes instrumentos que guíen operativamente al FSM. Ya se ha mencionado que no existe un reglamento para el funcionamiento del consejo directivo, pero también hacen falta directivas para formulación de Términos de Referencia, parámetros para definir el costo de servicios de supervisión o elaboración de estudios, plazos y condiciones para realizar pagos o procesar aprobaciones, etcétera. Ante la ausencia de estos parámetros, todo queda a criterio de las personas, y un sí o no respecto a cualquier tema cae en lo subjetivo. En muchos casos, ante la duda, los funcionarios prefieren no actuar y las demoras se agravan.

Respecto a la falta de normatividad, un caso crítico es el del programa de becas. Este se viene ejecutando desde el año 2011, y a través de él todos los comuneros pueden recibir apoyo para que sus hijos realicen estudios superiores, sea en la región o en otra ciudad del país. Conforme lo han manifestado funcionarios del

FSM a cargo de este tema, desde el inicio el Consejo Directivo había encargado la elaboración de un reglamento para las becas. Pero cuando se elevó a este órgano, nunca fue aprobado. Así, el otorgamiento de dichas becas es bastante discrecional, habiéndose tenido varios casos en que se han reembolsado costos educativos en forma retroactiva, o se ha incluido a familiares no directos de los comuneros.

V. **SOBRE EL ROL DEL ESTADO: MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA**

En el tránsito entre el modelo de fideicomiso social y fondo social, el rol del Estado varió sustancialmente. El decreto legislativo 996 no estableció funciones relacionadas con los fondos sociales para ninguna instancia pública, más allá de encargar a Proinversión la creación de estas entidades, migrando los fideicomisos ya existentes. En realidad, esta norma se centra en definir el carácter privado de los fondos sociales.

El reglamento del decreto legislativo 996 también es bastante genérico respecto a las funciones del Estado. El artículo 20 determina que los fondos sociales tienen la obligación de reportar sus avances cuatrimestralmente al Ministerio de Energía y Minas, con la información necesaria para un adecuado seguimiento de la utilización de los fondos. No se definen los mecanismos ni el alcance específico de este seguimiento. En este marco, la Oficina General de Gestión Social del MINEM ha hecho el esfuerzo de desarrollar un sistema de reporte en línea a través del cual los fondos sociales emiten sus reportes. Allí se presenta información sobre los proyectos en ejecución, el rubro, el grado de avance, los presupuestos anuales asignados y utilizados, entre otros aspectos. Con los insumos remitidos por cada fondo social, hasta fines de 2012²³ esta oficina emitía informes de seguimiento dando cuenta del desempeño comparativo de los fondos vigentes, situación de las auditorías realizadas en el periodo y presentando conclusiones generales. Todo ello podría sugerir la existencia de mecanismos de rendición de cuentas y de control efectivo; sin embargo, es importante señalar que el análisis se realiza únicamente sobre la base de los reportes que cada fondo elabora y remite al Ministerio, pero este tiene poca capacidad efectiva de aplicar mecanismos de validación aleatoria de lo reportado. De hecho, el funcionario de la Dirección de Asuntos Sociales del Minem entrevistado comentó que los informes cuatrimestrales son básicamente

²³ Al 19 de mayo de 2014, se constata que el MINEM ha dejado de publicar los informes trimestrales, siendo el último el 009-2012, correspondiente al último trimestre de ese año.

cuantitativos, pero que no se da cuenta de los procesos, ni se abordan aspectos cualitativos fundamentales, como por ejemplo el nivel de satisfacción de la población. Sería necesario realizar acciones adicionales como visitas a campo, pero el funcionario señaló que no se contaba con presupuesto para realizar viajes de monitoreo. Si a ello le añadimos que la norma no establece mecanismos de sanción para el caso de los fondos que omitan cumplir con presentar informes, realizar auditorías y mantener las páginas web al día, quedará evidenciado que la capacidad del Estado para monitorear y ejercer control sobre estos, tiene serias limitaciones.

Y, en efecto, tenemos que al segundo cuatrimestre del ejercicio 2012,²⁴ únicamente los fondos sociales Alto Chicama y La Granja habían cumplido con presentar sus informes cuatrimestrales y contaban con páginas web actualizadas. En lo que a auditorías se refiere, el mismo informe señaló que ninguno de los fondos había realizado las auditorías que les hubiera correspondido.

El caso de Michiquillay no es ajeno a las consecuencias de cómo se definió el rol del Estado. Es cierto que el punto de partida de los fondos sociales fue precisamente librar a estos recursos de las complejidades inherentes al manejo público, pero lo real es que los actores del FSM sienten que hay muchos vacíos en la norma, muchos puntos donde les cuesta ponerse de acuerdo y que el Estado podría haber resuelto con su sola presencia.

Algunos actores lo han llamado acompañamiento, otros, participación, otros, presencia. Pero, de una u otra forma, coinciden en que necesitaban que el Estado cumpliera un rol más visible; no de ejecución, pero sí de mayor cercanía. Una funcionaria entrevistada recordó la visita de dos funcionarios de la Dirección de Asuntos Sociales del Minem. Señaló que había mucha expectativa por su llegada porque antes no se había recibido a otro funcionario. Llegaron para indagar las razones por las que no había más inversiones y saber si estas podían incrementarse; pero cuando se trataron los temas de fondo y la problemática, ellos se limitaron a recordar que se trataba de un fondo privado y que no podían hacer demasiado desde el Ministerio.

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

²⁴ Minem, Informe de seguimiento No. 8, agosto 2012.

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

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

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

PERCEPCIÓN Y EXPECTATIVAS DE LAS COMUNIDADES RESPECTO AL FONDO SOCIAL MICHICUILLAY

La institución del Fondo Social Michiquillay aquí descrita, con su potencialidad y también sus limitaciones, se ha constituido en un elemento gravitante en las vidas de los comuneros de Michiquillay y La Encañada. Pese a su limitado funcionamiento, y sea por las expectativas creadas o por los primeros logros alcanzados, representa una esperanza para la población y un factor de influencia indudable en diversos aspectos políticos y comunales.

Los aspectos relacionados con percepciones y problemática vinculados a las comunidades no pueden ser analizados en torno a criterios únicos, vista la ya mencionada heterogeneidad de intereses y necesidades. No obstante, esta reflexión puede organizarse alrededor de algunos puntos comunes.

a) Poca satisfacción

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

El FSM ha sido tomado tres veces el año pasado (2012) y una este año.²⁵ Son grupos de comuneros que muestran su disconformidad por falta de proyectos, las demoras, la falta de contratación de locales, entre otros (Funcionaria del Fondo Social Michiquillay).

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

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

b) Expectativas de acceso a más recursos

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

Asimismo, están las expectativas de algunas comunidades vecinas, quienes no comprenden la razón por la que no han sido considerados beneficiarios. Un caso es el de la comunidad El Sagual, vecina de Michiquillay, cuyo Teniente Gobernador se mantiene expectante de poder captar parte de los recursos: «Aunque sea algo que nos den, estamos recontra cerca, a pasos de Michiquillay».

c) Desigualdades intracomunidades

Los proyectos mineros se asientan sobre un espacio comunal donde convergen historias, intereses y realidades socioeconómicas diferentes, por lo que no se puede suponer que generarán ni posiciones similares ni un efecto homogéneo sobre toda la comunidad. Es más, pueden profundizar las brechas económicas y políticas ya existentes (Burneo y Chaparro 2011: 16).

Es indudable que los beneficios, como también los perjuicios generados por la presencia minera, tienen efectos distintos entre los diferentes miembros de la comunidad dado que no estamos ante espacios homogéneos, sino que

²⁵ A los pocos días de concluida la visita de campo, realizada en mayo de 2013, y tras una asamblea que se frustró por la ausencia de Anglo American, los comuneros decidieron iniciar un nuevo paro, impidiendo el funcionamiento del Fondo. Véase en el punto 7 la referencia a una nueva toma realizada en mayo de 2014.

existen importantes diferencias preexistentes. Hay familias más prósperas, que han tenido acceso a más oportunidades de ingresos y cuyos hijos han realizado estudios superiores. Pero también están aquellas que se mantienen bajo condiciones de vida precarias, y que aun dentro de la comunidad son percibidos como desventajadas.

Damonte (2009) extrapola este mismo efecto heterogéneo a los distintos casos de transferencias de recursos, entre ellos los fondos sociales. Al aplicarse a comunidades de por sí heterogéneas, y no contemplarse ex profesamente mecanismos para asegurar un beneficio equitativo, se terminan por ahondar desigualdades sociales (territoriales e intracomunales), lejos de generar condiciones para un desarrollo sostenible.

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

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

CONCLUSIONES

Mi conclusión es que no estábamos preparados para recibir tanto dinero y por eso necesitábamos más acompañamiento (Funcionaria del FSM y comunera de Michiquillay).

Con el marco precedente, el análisis integral de la experiencia arroja evidencias claras de que el mecanismo del fondo social, tal cual ha sido aplicado en el caso de Michiquillay, ha tenido más aspectos críticos que positivos. No ha logrado el ritmo esperado de ejecución, su funcionamiento ha estado teñido de trabas e interrupciones, y la población tiene una percepción en general negativa.

La pregunta sería si a partir de este caso se puede plantear la invalidez del diseño mismo del mecanismo denominado fondo social. Autores como Mendoza et al. (2008) y Damonte (2009) concluyen que esta figura constituye un retroceso del Estado, que renuncia a hacerse cargo de la gestión de recursos que son, por su origen, públicos. Desde nuestra perspectiva, la sola decisión de establecer un mecanismo de gestión desde lo privado no debería constituir de por sí un factor de cuestionamiento. El problema está dado por el cariz de la participación que se propuso el Estado, más cercana a la no participación, así como decisiones en términos de diseño que no han tenido en cuenta elementos importantes de la realidad. En este sentido, un análisis del modelo Fondo Social, desde el caso que nos ocupa, puede generar importantes lecciones aprendidas que se orienten a mejorar el diseño de este mecanismo y a prevenir futuras situaciones similares.

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

Este planteamiento guarda relación con la situación encontrada en el caso del FSM, donde se presenta un conjunto de dificultades que en gran parte tienen su origen en una percepción no compartida entre los distintos actores de lo que puede implicar y producir la disponibilidad de recursos, en términos del desarrollo territorial y social de las dos comunidades.

De un lado, encontramos a un Estado que optó por tomar distancia de la gestión y toma de decisiones respecto a los recursos del Fondo Social, bajo la premisa que así se eludirían los complejos procesos y las demoras intrínsecas de la gestión pública. En efecto, el Estado parece desentenderse y no tener suficientes incentivos para «ver» lo que ocurre detrás de la estructura que se

diseño desde Proinversión, y cumple un rol muy débil en términos de monitoreo de resultados y evaluación del mecanismo.

Del otro lado, tenemos a una empresa que viene de un «mal comienzo» en su relacionamiento con la comunidad, y a quien le urge dejar libre de trabas el camino de la licencia social, lo que implica un manejo complejo de concesiones y condicionamientos. Su presencia como integrante del Fondo Social no se exime de este mismo juego de intereses.

Finalmente, encontramos a dos comunidades de muy heterogéneas condiciones, con un sector de pobladores y dirigentes con larga experiencia en negociaciones con mineras, concededores de los mecanismos y con mayores posibilidades de lograr ventajas en este contexto; está, sin embargo, el vasto grupo de habitantes de ambas comunidades que, por falta de información y limitado manejo de la situación, obtienen beneficios mucho más limitados.

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

Es en este punto donde yace la mayor debilidad del caso en estudio: un diseño que deja un amplio margen de decisión a un conjunto de actores, sin considerar las características específicas y capacidades de las comunidades ni el contexto en el cual iba a operar el muy frondoso Fondo Social Michiquillay.

Es pertinente en este punto traer al análisis el planteamiento de Tanaka (2001), quien propone que al plantearse políticas sociales con modelos participativos, es indispensable tener en cuenta los contextos y las características de las comunidades involucradas, en vez de suponer que es posible realizar los diseños de dichas políticas sobre la base de conceptos abstractos y bajo la premisa de que lo participativo es siempre pertinente y efectivo. El autor elabora una tipología de contextos que debería considerarse al diseñar una política social: de complejidad baja, intermedia y alta. Por tratarse de un ámbito rural, todavía bajo condiciones de pobreza, pero con vinculación relativa con centros urbanos dinámicos y el mercado, las comunidades involucradas en nuestro estudio se ubicarían en la categoría de complejidad intermedia. Tanaka considera que en estos casos, aunque persisten problemas de limitadas capacidades al igual que en los escenarios de complejidad baja, los desafíos más importantes están dados por la existencia y gran importancia que cobran los líderes sociales (en

algunos casos con características de brokers al actuar como intermediarios entre agentes externos y determinados sectores de las comunidades) y que, aunque cumplen un rol fundamental en la implementación de las políticas, pueden también convertir su posición en una fuente de poder para instalar agendas particularistas. El autor reitera que ante estos desafíos, las políticas que incluyen mecanismos participativos deben ser planteadas considerando los contextos en que serán aplicadas, previendo «el establecimiento de entornos institucionales que incentiven la participación, como parte de una estrategia de desarrollo de capacidades en el mundo popular, escasas precisamente por la situación de pobreza» (Tanaka 2001).

El aporte de Tanaka es pertinente en el caso del FSM, al recordarse las formas descritas de relacionamiento entre los dirigentes y las comunidades, y el desempeño poco efectivo de los representantes comunales en el fondo social. Es relevante también su aporte cuando plantea que el nivel de exigencia hacia las comunidades participantes no puede entenderse igual cuando se espera de ellas que cumplan roles menos complejos (por ejemplo contribución con mano de obra), que cuando se requiere, como en el caso de los fondos sociales, cumplir funciones de mayor complejidad (toma de decisiones, manejo de recursos). En este sentido, con la implementación de los fondos sociales serían indispensables mecanismos que aporten al fortalecimiento o construcción de liderazgos y capacidades a nivel de dirigentes y líderes, pero también que aseguren una verdadera entrega de información a nivel comunal, como medio para mejorar la comprensión de las oportunidades y desafíos que este modelo implica.

Otro aspecto donde se requiere mejorar los fondos sociales es claramente respecto al rol del Estado. Este, desde el Ministerio de Energía y Minas y de Proinversión, tendría que asumir un rol más cercano e integral. Privatizar la gestión de los recursos no puede suponer un alejamiento e indiferencia respecto a la forma en la que se invierten los recursos que, como se ha visto, son de origen público. El Estado necesitaría revisar cómo aborda su función de supervisión, monitoreo y acompañamiento. En efecto, es necesario establecer mecanismos de sanción ante la omisión de rendiciones, pero también definir parámetros para las visitas de monitoreo, el análisis y verificación de la información recibida, etcétera. Asimismo, el Estado tiene un rol privilegiado para generar aprendizaje cruzado, como espacios de encuentro periódico entre los distintos fondos sociales, así como socializar casos de éxito y lecciones aprendidas. En otras palabras, construir criterios que permitan definir buenas prácticas en la gestión de fondos sociales.

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

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

BIBLIOGRAFÍA

- Boza Dibos, Beatriz (2006). *Canon minero: ¿Caja chica o palanca para el desarrollo?* Lima: CAD / CIES.
- Burneo De La Rocha, María Luisa y Anahí Chaparro Ortiz de Zevallos (2010). «Poder, comunidades campesinas e industria minera: el gobierno comunal y el acceso a los recursos en el caso de Michiquillay». *Anthropologica*. Lima, Año XXVIII, N° 28, Suplemento 1, pp. 85-110.
- Burneo De La Rocha, María Luisa y Anahí Chaparro Ortiz de Zevallos (2011). *Michiquillay: Dinámicas de transferencia y cambios en los usos y la valoración de la tierra en el contexto de expansión minera en una comunidad campesina andina*. Lima: ILC, CEPES, Cirad, CISEPA.
- Damonte, Gerardo (2009). *Desarrollo Minero Transnacional y Desigualdad Social: políticas corporativas y comunidades campesinas en los Andes peruanos*. Ponencia preparada para LASA2009, XXVIII Congreso Internacional del Asociación de Estudios Latinoamericanos - Rio de Janeiro, Brasil
- De Echave, José, Alejandro Diez, Ludwig Huber, Bruno Revesz, Ricardo Lanata y Martin Tanaka (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: CBC, CIPCA, CIES, IEP. Serie Minería y Sociedad.
- FAO (2013). *Alianzas público-privadas para el desarrollo de agronegocios- Informe de país: el Perú*. Serie: Estudios de casos de países – América Latina. Roma.
- FONDO SOCIAL MICHICUILLAY (2011). *Informe Cuatrimestral 2011 Enero – Abril*. La Encañada, 13 de marzo 2011.
- FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación (2002). *Minería, comunidades y medio ambiente. Investigaciones sobre el impacto de la inversión canadiense en México*. México: FUNDAR.
- García Naranjo, Rocío y Carlos Monge (2008). Ayuda Memoria para la Red de Municipalidades Rurales REMURPE: *Los Fondos de Fideicomiso y las Municipalidades Rurales. Situación Actual y Perspectiva de Acción*. Mayo. DESCO- Grupo Propuesta Ciudadana. Revenue Watch Institute.
- Glave, Manuel y Juana Kuramoto (2006). *La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber*. Lima: AD /CIES.
- GRUPO PROPUESTA CIUDADANA (2010). *El programa minero de solidaridad con el pueblo y los fondos sociales. Evaluación de Transparencia*. Reporte de Vigilancia 1, julio 2010. Lima.
- GRUPO PROPUESTA CIUDADANA (2011). *El programa minero de solidaridad con el pueblo y los fondos sociales. Evaluación de Transparencia*. Reporte de Vigilancia 3, abril 2011. Lima.

- GRUPO PROPUESTA CIUDADANA (2011). *El programa minero de solidaridad con el pueblo y los fondos sociales. Evaluación de Transparencia*. Reporte de Vigilancia 4, noviembre 2011. Lima.
- IIMP INSTITUTO DE INGENIEROS DE MINAS DEL PERÚ (2010). *Minería Peruana: Contribución al Desarrollo Económico y Social*. Lima: IIMP.
- INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA (2011). *La tributación minera en el Perú: contribución, carga tributaria y fundamentos conceptuales*. Lima: Sociedad Nacional de Minería, Energía y Petróleo.
- MACROCONSULT (2008). *Impacto Económico de la Actividad Minera en el Perú*. Lima: Sociedad Nacional de Minería y Petróleo.
- Mendoza, Armando, Pedro Francke y Edgardo Cruzado (2008). *Análisis, críticas y recomendaciones para mejorar el funcionamiento de los fondos sociales/fideicomisos mineros*. Documento de trabajo. Lima: CooperAccion.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (2012). *Fondos Sociales: Informe Cuatrimestral No 9 al 30 de diciembre 2012: Informe de seguimiento elaborado por la Oficina de Gestión Social*. Diciembre 2012.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (2012). *Fondos Sociales: Informe Cuatrimestral No 8 al 31 de agosto 2012: Informe de seguimiento elaborado por la Oficina de Gestión Social*. Agosto 2012.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (2012). *Fondos Sociales: Informe Cuatrimestral No 7 al 30 de abril 2012: Informe de seguimiento elaborado por la Oficina de Gestión Social*. Abril 2012.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (2012). *Fondos Sociales: Informe Cuatrimestral No 6 al 30 de diciembre 2011: Informe de seguimiento elaborado por la Oficina de Gestión Social*. Enero 2012.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (2011). *Fondos Sociales: Informe Cuatrimestral No 5 al 30 de agosto 2011: Informe de seguimiento elaborado por la Oficina de Gestión Social*. Octubre 2011.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (2011). *Fondos Sociales: Informe Cuatrimestral No 4 al 30 de abril 2011: Informe de seguimiento elaborado por la Oficina de Gestión Social*. Junio 2011.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (2011). *Fondos Sociales: Informe Cuatrimestral No 3 al 31 de diciembre 2010: Informe de seguimiento elaborado por la Oficina de Gestión Social*. Febrero 2011.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (2011). *Fondos Sociales: Informe Cuatrimestral No 2 al 30 de agosto 2010: Informe de seguimiento elaborado por la Oficina de Gestión Social*. Octubre 2010.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (2011). *Fondos Sociales: Informe Cuatrimestral No 1 al 30 de abril 2010: Informe de seguimiento elaborado por la Oficina de Gestión Social*. Agosto 2010.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (2011). *Perú 2011, Anuario Minero. Reporte Estadístico*. Lima: MEM.
- NoticiasSer (2014). «Cajamarca, La Encañada toma el local del Fondo Social Michiquillay como protesta». *Asociación Ser*. Consultado el 23 de mayo de 2014. <<http://www.noticiasser.pe/09/04/2014/cajamarca/la-encanada-toma-el-local-del-fondo-social-ichiquillay-como-protesta-contra-an>> Consultado el 23 de mayo de 2014»
- RPP (2014). «Cajamarca, protestan contra funcionarios del Fondo Social Michiquillay». *Radio Programas del Perú*. Consultado el 23 de mayo de 2014. <http://www.rpp.com.pe/2014-04-07-cajamarca-protestan-contra-funcionarios-del-fondo-social-michiquillay-noticia_682607.html>
- Tanaka, Martin (2001). *Participación popular en las políticas sociales. Cómo y cuándo es democrática y eficiente, y por qué puede también ser lo contrario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.