



**UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO**

**Escuela de  
Postgrado**

**“APORTES DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL  
MINERA AL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN  
GOBIERNOS LOCALES”**

**Trabajo de Investigación presentado  
para optar el Grado Académico de  
Magíster en Gestión de la Inversión Social**

**Presentado por  
Sr. Diego Erick Bardales Sawada**

**Asesor: Profesor Rafael Gonzalo Delgado Jacob**

**[0000-0003-2420-7340](tel:0000-0003-2420-7340)**

**Lima, 2022**

# REPORTE DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANTIPLAGIO

A través del presente, Juan Carlos Ubillús Ramírez deja constancia que el trabajo de investigación titulado “APORTES DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL MINERA AL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN GOBIERNOS LOCALES”, presentado por don Diego Erick Bardales Sawada, de acuerdo con el D.N.I 45165534, para optar al Grado de Magíster en Gestión de la Inversión Social, fue sometido al análisis del sistema antiplagio Turnitin el 20 de marzo de 2023 dando el siguiente resultado:

turnitin Diego Erick Bardales Sawada 20221018 M08698 Diego Bardales Sawada (Prod) - L. 1 de 2 -

Resumen de coincidencias

18 %

1 28m9x12xdmu2v4k1z4... Fuente de Internet 1 %

2 hdi.handle.net Fuente de Internet 1 %

3 www.mef.gob.pe Fuente de Internet 1 %

4 repositorio.up.edu.pe Fuente de Internet 1 %

5 epoder.org.pe Fuente de Internet 1 %

6 docplayer.es Fuente de Internet 1 %

7 repositorio.usil.edu.pe Fuente de Internet <1 %

8 www.redalyc.org Fuente de Internet <1 %

9 issuu.com Fuente de Internet <1 %

10 repositorio.usmp.edu.pe Fuente de Internet <1 %

“APORTES DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL MINERA AL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN GOBIERNOS LOCALES”

Trabajo de Investigación presentado para optar el Grado Académico de Magíster en Gestión de la Inversión Social

Presentado por Sr. Diego Erick Bardales Sawada

Asesor: Profesor Rafael Gonzalo Delgado Jacob  
0000-0003-2420-7340

20 de marzo de 2023.

Capítulo I. Introducción,	1, 30, 38, 53
Antecedentes,	1, 30, 31
Planteamiento del Problema,	5
Objetivos,	6
3.1 Objetivo General,	6
3.2 Objetivos Específicos,	6
Hipótesis General y Específicas,	6
Hipótesis General,	6
Hipótesis Específicas,	6
Alcances y Limitaciones del Estudio,	7
Capítulo II. Marco Teórico,	9
La institucionalización de la protección del medio ambiente y la sostenibilidad,	9
Los 90, la creciente presión hacia la minería y la necesidad de alianzas,	9
La minería y los Objetivos del Milenio y Objetivos de Desarrollo Sostenible,	11
Bibliografía,	58

A toda mi familia y en especial a mis padres, por inculcarme la perseverancia que me acompaña en mis sueños y metas.

A Carolina, por su cariño incondicional.

Agradezco a todos los profesionales del sector minero que me brindaron su tiempo desinteresadamente y contribuyeron al desarrollo de este proyecto.

Agradezco de manera especial al profesor Gonzalo Delgado por su experiencia, sus acertados aportes, paciencia y por creer desde un inicio en la voluntad de esta investigación.

## Resumen ejecutivo

La reciente crisis generada por la llegada del COVID-19 expuso las deficiencias en infraestructuras hospitalarias y de atención médica en todas las regiones; la falta de carreteras para llevar oxígeno a áreas remotas como la selva; y así también, la tarea imposible de brindar clases virtuales a los niños en zonas rurales del país por la falta de infraestructura para la conectividad.

Al conocer que en promedio la ejecución de gobiernos regionales fue sólo del 66% de los recursos asignados por concepto de canon, sobrecanon y regalías para la década del 2009-2018 (SNMPE, 2019), nos damos cuenta que las deficiencias en los servicios públicos no se dieron por falta de recursos para lograr las mejoras necesarias, sino que se trató de un Estado que no contó con la capacidad suficiente para ejecutar el presupuesto asignado y/o no supo cómo priorizar las necesidades de las poblaciones locales para que cuente con mejores servicios públicos.

Desde el sector minero, se aprecia que la poca capacidad de gestión de las autoridades en países en desarrollo y sus riesgos para la industria no es un tema nuevo ni problema exclusivo del Perú. En el 2002, un reporte desarrollado en coordinación con los líderes de la industria alertaba ya que era clave para las empresas mineras de todo el mundo considerar el apoyo del desarrollo de capacidades de los gobiernos locales al momento de plantear sus estrategias de sostenibilidad, en especial para el caso de sus proyectos y operaciones en países en desarrollo. (MMSD, 2002)

A casi dos décadas de este reporte, en el Perú contamos con empresas mineras que mencionan en sus reportes de sostenibilidad la ejecución de iniciativas de ayuda al fortalecimiento de la gestión pública en los gobiernos locales de sus zonas de influencia minera. Sin embargo, existe una ausencia tanto de informes sobre los avances, resultados e impactos que se hayan logrado obtener a través de estas iniciativas; así como de investigaciones académicas con un enfoque específico en los efectos de estas. Ello motivó el desarrollo de la presente investigación.

La investigación aplica la metodología mixta. A través de modelos de datos panel se analiza cuantitativamente los indicadores de la gestión pública en distritos donde las empresas mineras, objeto del estudio, ejecutan (o ejecutaron) iniciativas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) enfocadas al fortalecimiento de gestión pública e instituciones locales; así como también, donde las empresas aún no tendrían iniciativas o programas articulados. La variable independiente se construye a partir de información recopilada de las Declaraciones Anuales Consolidadas (DAC). Para las variables dependientes se utilizan indicadores de gestión pública conocidos como el porcentaje de ejecución del Presupuesto Institucional Modificado (PIM); porcentaje de objetivos alcanzados anualmente del Plan de Incentivos (PI) Mejora de la Gestión Municipal del MEF; el Índice de Desarrollo Humano (IDH); y además, el Índice de Gestión

Municipal (IGM), utilizado anteriormente en un trabajo de investigación sobre la gestión pública por Navarro y Allpas (2018). Esta información es complementada con entrevistas semi-estructuradas con personal encargado del área de asuntos corporativos (gestión social, relaciones institucionales, etc.) de las empresas objeto del estudio.

Se evidencia que las iniciativas de fortalecimiento de la gestión pública local desarrolladas por empresas mineras cuentan cada vez con mayor relevancia para el sector. Así también, se encuentra evidencia estadística suficiente para aseverar que las iniciativas de fortalecimiento de la gestión pública local desarrolladas por empresas mineras generan ciertos efectos positivos sobre el fortalecimiento de las capacidades de planeamiento, organización y administración de los gobiernos locales intervenidos.

Por último, el presente documento encuentra diversas oportunidades de mejora para las políticas públicas, especialmente en lo relacionado a la medición y el monitoreo de los avances en la gestión pública local. Asimismo, se identifica la existencia de limitaciones y precariedad en el almacenamiento de información y conocimiento en el MINEM, especialmente en lo relacionado a la gestión social del sector minero.

## Índice de gráficos

Figura 1. Participación de la minería en el impuesto a la renta (1998-2019) .....	1
Figura 2. Gobiernos Subnacionales: Ejecución del Presupuesto de Canon, Sobre canon y Regalías (Millones de Soles).....	2
Figura 3. Apoyo para el desarrollo de capacidades de gobernanza local: Todas las empresas (n=26).....	4
Figura 4. Canon minero distribuido, 1998-2018 (Millones de Soles).....	13
Figura 5. Antamina: «Estrategia de enfoque multiactor» .....	19
Figura 6. Antamina: «Modelo de gestión FOGEL».....	19
Figura 7. El enfoque del IFC: Programa Canon y Mejora de la Inversión Municipal .....	21
Figura 8. IFC: Índice del Buen Gobierno. Municipalidades de la región Apurímac .....	22
Figura 9. Generación de valor en el sector público.....	24
Figura 10. Cadena de resultados en la gestión pública .....	25
Figura 11. Pilares de la Gestión por Resultados .....	26
Figura 12. Evolución de IDH en distritos de la región Apurímac .....	40
Figura 13. Inversión de Cerro Verde en iniciativas de fortalecimiento de la gestión pública local (Millones de Soles) .....	41
Figura 14. Inversión de Yanacocha en iniciativas de fortalecimiento de la gestión pública local (Millones de Soles) .....	43

## Índice de tablas

Tabla 1. Comisión de Reforma Institucional del Gobierno de Cajamarca: Principales resultados según línea de reforma.....	18
Tabla 2. Logros del FOGEL al año 2020.....	20
Tabla 3. Comparación de casos en los que el fortalecimiento de la gestión local .....	23
Tabla 4. Proceso metodológico.....	31
Tabla 5. Situación de programas de fortalecimiento de gestión pública local.....	38
Tabla 6. Participantes en el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Pública Local.....	48
Tabla 7. Indicadores para pilares de inversión social de Antamina .....	51
Tabla 8. Indicadores de la gestión territorial del FOGEL.....	51
Tabla 9. Líneas de acción FOGEL 2.0 (2022-2025).....	52
Tabla 10. Metas anuales de FOGEL 2.0 .....	52
Tabla 11: Inversiones mínimas anuales y promedio (Soles / Periodo 2012-2019).....	61
Tabla 12. Distribución de inversiones por deciles (Soles).....	61
Tabla 13. Resultados Datos Panel: 5 regiones - Componentes del IGM - Efectos rezagados .....	62
Tabla 14. Resultados Datos Panel: 5 regiones - Componentes del IGM - Efectos rezagados .....	63
Tabla 15. Resultados Datos Panel: Apurímac - IGM PI PIMEX IDH.....	64
Tabla 16. Resultados Datos Panel: Apurímac - IGM PI PIMEX IDH.....	64
Tabla 17. Resultados Datos Panel: Apurímac - IGM PI PIMEX IDH – Deciles de inversión .....	64
Tabla 18. Resultados Datos Panel: Arequipa – IGM PI PIMEX IDH - Efectos rezagados .....	65
Tabla 19. Resultados Datos Panel: Cajamarca – IGM PI PIMEX IDH - Efectos rezagados.....	65
Tabla 20. Resultados Datos Panel: Arequipa - Componentes del IGM - Efectos rezagados.....	66
Tabla 21. Resultados Datos Panel: Cajamarca - Componentes del IGM - Efectos rezagados.....	67
Tabla 22. Resultados Datos Panel: Ancash - IGM PI PIMEX IDH.....	68
Tabla 23. Resultados Datos Panel: Ancash - IGM PI PIMEX IDH – Deciles de inversión .....	68
Tabla 24. Resultados Datos Panel: Ancash - Componentes del IGM.....	69
Tabla 25. Resultados Datos Panel: Ancash - Componentes del IGM.....	69
Tabla 26. Resultados Datos Panel: Ancash - Componentes del IGM - Efectos rezagados.....	70
Tabla 27. Resultados Datos Panel: Ancash - Componentes del IGM - Efectos rezagados.....	71



## **Índice de anexos**

Anexo A. Lista de preguntas para entrevistas semi-estructuradas .....	71
Anexo B. Componentes del IGM.....	72
Anexo C. Tabla de comparación de iniciativas para el fortalecimiento de la gestión pública local .....	74

## Índice

<b>Resumen Ejecutivo.....</b>	<b>iv</b>
<b>Índice de Gráficos .....</b>	<b>vi</b>
<b>Índice de Tablas .....</b>	<b>vii</b>
<b>Índice de Anexos .....</b>	<b>viii</b>
<b>Capítulo I. Introducción.....</b>	<b>1</b>
1. Antecedentes .....	1
2. Planteamiento del Problema y Justificación .....	5
3. Objetivos .....	6
3.1 Objetivo General .....	6
3.2 Objetivos Específicos.....	6
4. Hipótesis General y Específicas.....	6
4.1 Hipótesis General.....	6
4.2 Hipótesis Específicas .....	6
5. Alcances y Limitaciones del Estudio .....	7
6. Esquema de la tesis .....	8
<b>Capítulo II. Marco de Referencia Teórico y Práctico.....</b>	<b>9</b>
1. El posicionamiento de iniciativas de RSE enfocadas en el fortalecimiento de capacidades de gestión pública para el desarrollo sostenible del sector minero. ....	9
1.1 El Concepto de Desarrollo Sostenible y su Aplicación en el Sector Minero Global .....	9
1.2 Minería Sostenible y Fortalecimiento de la Gestión Pública Local .....	12
2. Sobre la Gestión Pública.....	23
2.1 La Nueva Gestión Pública y la Gestión para Resultados en el Desarrollo .....	23
2.2 Proceso de Descentralización, Gobiernos Locales y La Gestión por Resultados en el Perú .....	24
2.3 Sobre la medición del desempeño en los gobiernos locales del Perú .....	26
2.4 Propuesta de medición del desempeño en los gobiernos locales para la presente investigación .....	27
<b>Capítulo III. Metodología.....</b>	<b>29</b>
1. Descripción .....	29
2. Diseño .....	29
2.1 Metodología Mixta: Enfoque Cuantitativo .....	29

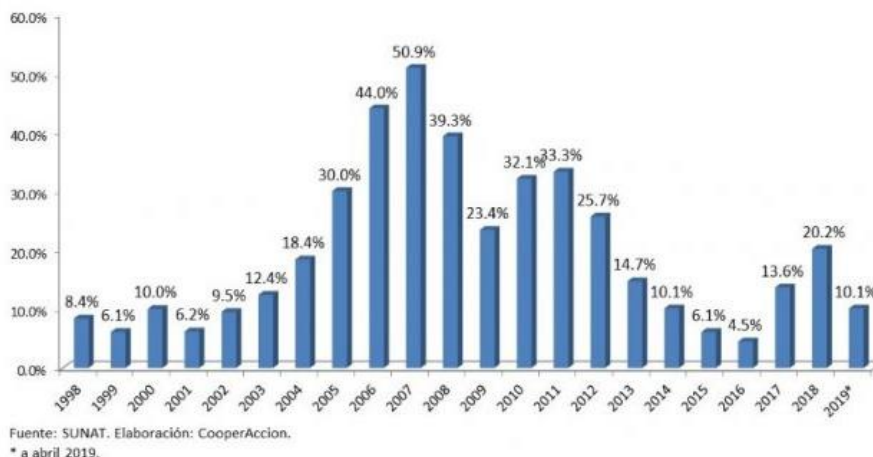
2.2 Metodología Mixta: Enfoque Cualitativo .....	30
3. Proceso.....	30
3.1 Fase 1: Recopilación Documental.....	31
3.2 Fase 2: Recopilación de datos panel y construcción de los indicadores e índices .....	31
3.3 Fase 3: Procesamiento de datos: Análisis descriptivo y estadístico inferencial.....	33
3.4 Fase 4: Estructuración de resultados cuantitativos y preparativos para entrevistas .....	35
3.5 Fase 5: Entrevistas semi-estructuradas .....	35
3.6 Fase 6: Estructuración de resultados cualitativos .....	35
3.7 Fase 7: Triangulación y refinación de conclusiones .....	35
<b>Capítulo IV. Resultados.....</b>	<b>36</b>
1. Resultados, reflexiones y consideraciones generales.....	36
2. Resultados encontrados en la región Apurímac – Minera Las Bambas .....	37
3. Resultados encontrados en la región Arequipa – Compañía Minera Cerro Verde .....	39
4. Resultados encontrados en la región Cajamarca – Minera Yanacocha.....	41
5. Resultados en la región Moquegua - Anglo American Quellaveco; Unidad Minera Cuajone .....	43
6. Resultados encontrados en la región Ancash – Compañía Minera Antamina .....	47
<b>Capítulo V. Conclusiones y Recomendaciones .....</b>	<b>51</b>
1. Conclusiones .....	51
2. Recomendaciones de política pública .....	54

## Capítulo I. Introducción{ XE "Capítulo I. Introducción;01" }

### 1. Antecedentes{ XE "Antecedentes;02" }

La minería ha sido uno de los pilares indiscutibles tanto para la economía global como para el Perú a lo largo de la historia (ver figura 1). Sin embargo, debemos admitir que en las últimas dos décadas la minería se ha posicionado también como sinónimo de conflictos sociales. Los conflictos que rodean los proyectos y operaciones de Río Blanco, Conga, Tía María, Las Bambas, etc. son una clara evidencia de ello. En este contexto, los ejecutivos mineros son muy conscientes de esta situación, considerando al riesgo de la «licencia para operar» entre los principales 10 riesgos de la minería a partir del año 2014, y como el riesgo más importante por cuatro años consecutivos 2018, 2019, 2020 y 2021; siendo solo superado por los riesgos «medioambiental y social» y «descarbonización» para el año 2022. (EYGM Limited., 2018; EYGM Limited, 2020; EYGM Limited 2022).

Figura 1. Participación de la minería en el impuesto a la renta (1998-2019)



(Flores & De Echave, 2019)

Para el caso peruano, podemos apreciar que la conflictividad social se da, en parte, por un incumplimiento de satisfacer las expectativas de calidad de vida en la población. Investigaciones a lo largo de los años sugieren que la llegada de las actividades mineras a localidades rurales a comienzos de la década de 1990 generó expectativas en la población por una mejora en la calidad de vida, solucionando problemas de empleo, educación y salud. En condiciones donde la ausencia del Estado era, y sigue siendo la realidad, y donde además el mismo no cumple su obligación constitucional de proveedor de servicios públicos y obras de infraestructura social y productiva, las expectativas y demandas locales se redirigieron a la empresa, creando retos socioeconómicos no sencillos de enfrentar para el sector privado. Por último, la falta de instrumentos<sup>1</sup> institucionalizados accesibles, para ejercer presión sobre ambos, Estado y sector privado

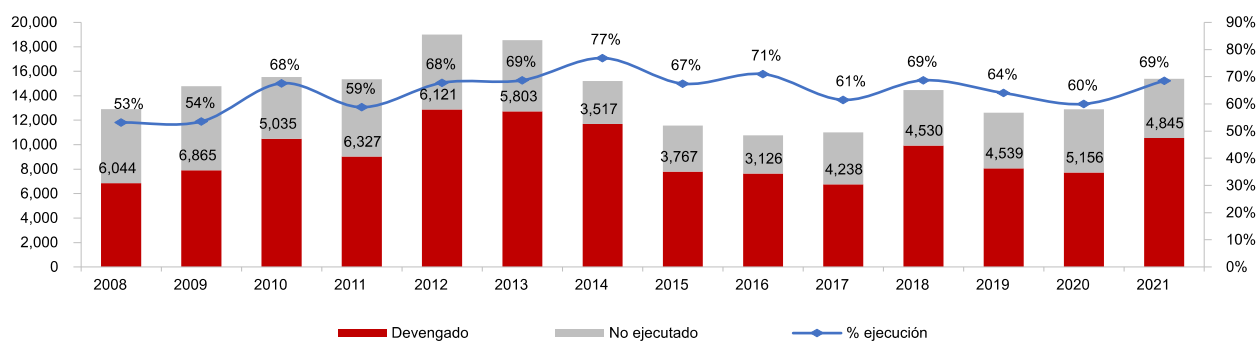
<sup>1</sup> La PCM admite a través de sus guías de gestión de mesas de diálogo que aún hay mucho por hacer en el ámbito de la prevención de conflictos; y que actualmente las mesas de diálogo generalmente nacen reactivamente a partir de crisis. Una buena práctica

desde la población local, ha sido un factor clave para que la población vaya adquiriendo una tendencia de recurrir al conflicto como medio de negociación para lograr mayores oportunidades de desarrollo local. (Arellano-Yanguas, 2011; Arellano-Yanguas & Barrera de la Torre, 2011; Social Capital Group & OXFAM International, 2007)

No obstante, con la excepción de oportunidades de empleo en el sector privado, la gran mayoría de expectativas no correspondidas en la población corresponden a precariedades por incumplimiento de metas por parte del Estado para brindar a la población servicios públicos de calidad en salud, educación, infraestructura de agua, saneamiento, electrificación, vías públicas, etc. Un ejemplo de los efectos de dichos incumplimientos se pudo ver claramente durante la reciente crisis generada a partir de la llegada del COVID-19, situación en la que se expuso las deficiencias en infraestructuras hospitalarias y de atención médica en todas las regiones; así como también, la falta de plantas de oxígeno y carreteras para llevar oxígeno a áreas remotas como la selva y la tarea imposible de brindar clases virtuales a los niños en zonas rurales del país por la falta de infraestructura para la conectividad.

Lo peor de todo es que estas deficiencias en los servicios públicos no se dieron por falta de recursos para lograr las mejoras necesarias, sino que se trató de que el Estado no contó con la capacidad suficiente para ejecutar el presupuesto asignado y/o no supo cómo priorizar las necesidades de las poblaciones locales para que cuente con mejores servicios públicos. Es así como, en promedio la ejecución de gobiernos regionales fue sólo del 66% de los recursos asignados por concepto de canon, sobrecanon y regalías para la década del 2009-2018 (SNMPE, 2019). En otras palabras, no es que la mejora del sector salud regional no se haya dado por falta de recursos, puesto que los recursos existían, sólo que las autoridades regionales y locales no supieron priorizar su uso debido a una escasa e inadecuada capacidad de gestión pública.

**Figura 2. Gobiernos Subnacionales: Ejecución del Presupuesto de Canon, Sobrecanon y Regalías (Millones de Soles)**



(COMEX Perú, 2022)

puesta en marcha por muchas empresas mineras serían los sistemas de atención de preguntas, quejas y reclamos, que con adecuado seguimiento permitirían la resolución temprana de conflictos. (Presidencia del Consejo de Ministros et al., 2011)

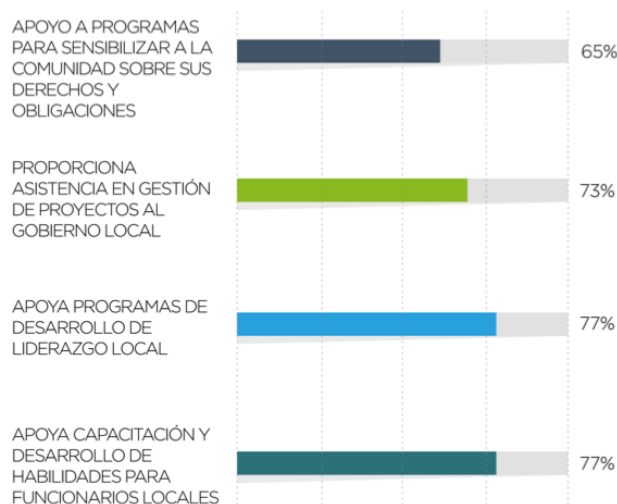
Las razones que se dan para la falta de capacidades de gestión en los gobiernos locales son diversas, pero la literatura académica apunta a que el proceso de descentralización que comenzó en el 2002 fue demasiado apresurado, y que lamentablemente los gobiernos locales fueron asumiendo muchas funciones nuevas pero en un contexto en el que no había acompañamiento por parte del gobierno central para que fueran adquiriendo la necesaria capacidad institucional, los recursos humanos o los presupuestos para llevarlas a cabo con eficacia (McNulty & Guerra Garcia, 2019; Muñoz, 2014). Este escenario, sumado al hecho de que la reelección de gobernadores regionales, alcaldes provinciales y distritales haya quedado prohibida por el Congreso desde el año 2014, genera que cada 4 años la gestión pública en el país prácticamente se paralice, dado que más de 2000 autoridades empiezan su gestión con cero o limitada experiencia en la gestión pública; además de tener en cuenta que, las nuevas autoridades acostumbran a traer a su propio equipo de técnicos.

Sin embargo, la poca capacidad de gestión de las autoridades en países en desarrollo y sus riesgos para la minería no son temas nuevos ni problemas exclusivos del Perú. En el 2002 el reporte del proyecto «*Mining, Minerals and Sustainable Development*», desarrollado por la industria minera alertaba ya que era clave para las empresas mineras de todo el mundo considerar el apoyo del desarrollo de capacidades de los gobiernos locales al momento de plantear sus estrategias de sostenibilidad, en especial para el caso de sus proyectos y operaciones en países en desarrollo. (MMSD, 2002)

La importancia de la relación empresa-gobierno local a nivel global se ve reflejada también en el Manual para las Buenas Relaciones entre Empresas y las Comunidades del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM), el cual indica que es clave identificar la capacidad y legitimidad del gobierno; y medir la legitimidad y responsabilidad de los procesos políticos, dado que pueden afectar considerablemente las relaciones con la comunidad y la licencia social necesaria para desarrollar sus operaciones (ICMM, 2015).

Por otro lado, un estudio encargado por la SNMPE a la Universidad del Pacífico en el 2018 nos muestra una fotografía del involucramiento proactivo por parte de las empresas mineras en la mejora de la gestión pública local. El estudio identificó que el 77% de las 26 empresas que participaron en el estudio habían tomado una o más medidas para mejorar la capacidad de gobierno a nivel local (Brereton et al., 2018).

**Figura 3. Apoyo para el desarrollo de capacidades de gobernanza local: Todas las empresas (n=26)**



(Brereton et al., 2018)

Como ejemplo reciente y en marcha de este tipo de iniciativas desde el sector minero peruano podemos citar al proyecto «Fortalecimiento de la Gestión Local» (FOGEL), llevado a cabo por la Compañía Minera Antamina. El proyecto FOGEL ganó el premio «Desarrollo Sostenible 2016», otorgado por la Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía aquel año; así como también fue el ganador del concurso «Perú por los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020» (PODS) en la categoría Paz, organizado por Perú 2021.

El FOGEL es desarrollado por Antamina como parte de su RSE desde el año 2015. Ésta es implementada en las provincias y distritos que conforman su zona de influencia. El proyecto FOGEL busca como principal meta el fortalecimiento de las capacidades de los gestores públicos en los gobiernos locales, así como también la de los actores de la sociedad civil con el propósito de lograr mayor institucionalidad para la generación de desarrollo a largo plazo (Zegarra Macchiavello, 2017).

Ante estas y otras iniciativas de similar índole<sup>2</sup>, la presente investigación plantea evaluar el efecto que las iniciativas de RSE de empresas mineras dirigidas al fortalecimiento de la gestión pública local, tienen sobre los indicadores de gestión pública de gobiernos locales en el Perú; así como también su efecto en la calidad de vida de la población local. Como producto adicional, la investigación pretende convertirse en un recopilatorio de las estrategias principales que posibilitan el éxito de estas iniciativas, así como oportunidades de mejora, lo que permitiría que intervenciones similares sean replicables a lo largo y ancho del Perú.

<sup>2</sup> Por ejemplo, el «Programa de fortalecimiento de las capacidades de las gestiones locales y regional» realizado por la Asociación Los Andes de Cajamarca (Entidad de la Minera Yanacocha) en alianza con la Agencia de EE. UU. Para el Desarrollo Internacional (USAID) desde el año 2009; el «Programa de fortalecimiento a la gestión pública» puesto en marcha por Anglo American Quellaveco en alianza con la Universidad del Pacífico desde el año 2020.

## **2. Planteamiento del Problema y Justificación{ XE "Planteamiento del Problema;03" }**

Se suele escuchar palabras que reconocen con orgullo el hecho de ser un país minero durante conferencias del sector; también es común decir que en el Perú contamos con operaciones en el país con los mejores estándares mundiales de gestión social. En muchas ocasiones también se menciona la labor que Antamina viene realizando con el FOGEL y que incluso esta iniciativa ha sido valorada internacionalmente por sus aportes a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Adicionalmente, contamos con muchas empresas de gran reputación que explícitamente mencionan en sus reportes de sostenibilidad que realizan actividades de ayuda al fortalecimiento de la gestión pública de los gobiernos locales parte de su zona de influencia minera.

Sin embargo, por otro lado existen constantes reportes, de investigaciones tanto académicas como periodísticas, que arrojan cifras preocupantes sobre la poca capacidad existente en los gobiernos locales, especialmente los comprendidos en las zonas de influencia minera, quienes cuentan con grandes dificultades para ejecutar sus presupuestos y poner obras públicas al servicio de la población local.

Esta investigación nace a partir de encontrar una contradicción entre estas dos posiciones en mención. Por un lado, la posición de la industria minera local, que destaca la labor social de algunas empresas mineras en el apoyo al fortalecimiento de la gestión pública local; y por otro lado, informes que indican que la gestión pública de las autoridades locales en zonas mineras es aún muy precaria.

Cabe mencionar que al realizar la revisión bibliográfica, se encuentra que las mineras no suelen publicar detalles o informes de los avances, resultados e impactos que hayan logrado obtener a través de sus iniciativas de fortalecimiento de la gestión pública local<sup>3</sup>. Además, tampoco existen investigaciones académicas con un enfoque específico en los efectos de estas iniciativas desarrolladas por el sector minero. Todo ello dificulta el reconocimiento de los efectos e impactos generados por estas iniciativas, y por tanto, justifica el desarrollo de la presente investigación.

---

<sup>3</sup> Es una práctica común para las empresas del sector minero, poner a disposición de sus accionistas y del público en general reportes anuales de sostenibilidad o reportes integrados, que por lo general, se encuentran alineados al GRI (Global Reporting Initiative), brindando información relevante y transparente para conocer las acciones que las organizaciones realizan para mantener la sostenibilidad de sus operaciones. Si bien dichos reportes representan las mejores prácticas globales existentes para informar públicamente sobre los impactos económicos, ambientales y sociales de una empresa, generalmente se limitan a reportar solo los logros o incidentes relevantes ocurridos durante el año, o explican a grandes rasgos el contenido de iniciativas en curso. Por ello, no suelen contar con un nivel de detalle que permita conocer si dichas iniciativas están obteniendo el efecto deseado y generalmente tampoco se cuenta con información que la organización considere poco relevante reportar durante dicho periodo.



### **3. Objetivos{ XE "Objetivos;04" }**

#### **3.1 Objetivo General{ XE "3.1 Objetivo General;05" }**

Evaluar el efecto que han tenido las iniciativas de RSE de empresas mineras, que se enfocan en el fortalecimiento de la gestión pública local, sobre los indicadores de gestión pública de gobiernos locales, a partir de información disponible en la última década.

#### **3.2 Objetivos Específicos{ XE "3.2 Objetivos Específicos;06" }**

1. Documentar el valor que las empresas mineras les dan a intervenciones de RSE que apuntan al fortalecimiento de capacidades en la gestión pública local, en comparación a las prácticas tradicionales de inversión directa en la mejora de infraestructura de educación, salud, saneamiento, etc.
2. Determinar el efecto de las iniciativas RSE de empresas mineras, que se enfocan en el fortalecimiento de la gestión pública local, en las capacidades de planeamiento, organización y administración en gobiernos locales intervenidos.
3. Determinar el efecto de las iniciativas RSE de empresas mineras, que se enfocan en el fortalecimiento de la gestión pública local, en los indicadores de ejecución de presupuesto y contrataciones en gobiernos locales intervenidos.
4. Determinar el efecto de las iniciativas RSE de empresas mineras, que se enfocan en el fortalecimiento de la gestión pública local, en los indicadores sociales y de desarrollo humano en gobiernos locales intervenidos.
5. Identificar oportunidades de mejora en las iniciativas RSE de empresas mineras, que se enfocan en el fortalecimiento de la gestión pública local.

### **4. Hipótesis General y Específicas{ XE "Hipótesis General y Específicas;07" }**

#### **4.1 Hipótesis General{ XE "Hipótesis General;08" }**

Las iniciativas RSE de empresas mineras que se enfocan en el fortalecimiento de la gestión pública local, tienen un efecto positivo en los indicadores de gestión pública de gobiernos locales y en consecuencia, existirían indicios de efectos positivos en los indicadores de calidad de vida de la población afectada.

#### **4.2 Hipótesis Específicas{ XE "Hipótesis Específicas;09" }**

1. El fortalecimiento de capacidades en la gestión pública local, como estrategia de RSE por parte de las empresas mineras, toma mayor relevancia en la última década ante la necesidad de buscar

solución a los conflictos sociales que éstas enfrentan y que nacen de las necesidades insatisfechas que aquejan a las comunidades en zonas rurales.

2. Las iniciativas RSE de empresas mineras, que se enfocan en el fortalecimiento de la gestión pública local, logran fortalecer las capacidades de planeamiento, organización y administración en gobiernos locales intervenidos.
3. Las iniciativas RSE de empresas mineras, que se enfocan en el fortalecimiento de la gestión pública local, tienen un efecto positivo en los indicadores de ejecución de presupuesto y contrataciones en gobiernos locales intervenidos.
4. Las iniciativas RSE de empresas mineras, que se enfocan en el fortalecimiento de la gestión pública local, logran una mejora perceptible en los indicadores sociales y de desarrollo humano en gobiernos locales intervenidos.
5. Las oportunidades de mejora en las iniciativas de RSE de fortalecimiento de la gestión pública local por parte de las empresas mineras, están ligadas a una mayor articulación y coordinación entre los gobiernos locales, las autoridades competentes de los gobiernos regionales, gobierno central y asociaciones de la sociedad civil.

## **5. Alcances y Limitaciones del Estudio{ XE "Alcances y Limitaciones del Estudio;10" }**

- La información cuantitativa disponible por parte de la mayoría de las empresas mineras es limitada a datos de «auto-reporte» presentes en los reportes de sostenibilidad; o contenido presente en las redes sociales y los canales de comunicación de las iniciativas, ya sea en el formato de *«post»* o en formato de breves video-reportajes, a través de los cuales la información disponible es breve. Por ello, fue clave la comunicación directa con los encargados de cada empresa que ha sido objeto de este estudio, lo que ha dejado lugar a asimetrías entre la cantidad de información disponible entre casos, en especial para el análisis cualitativo.
- Adicionalmente, se cuenta con información de auto-reporte reportada por las empresas contenida en las Declaraciones Anuales Consolidadas (DAC). Sin embargo, esta información no cuenta con detalles sobre las actividades realizadas, y la categorización para fines de este estudio dependió de la discreción del autor, en base a los títulos bajo los cuales dichas actividades son reportadas en las DAC.
- La información cuantitativa de las DAC se complementa con indicadores contruidos a partir de información pública presente en bases de datos oficiales como el RENAMU, Consulta Amigable, INEI y el PNUD.

- Se toma en cuenta que el PNUD realiza ajustes indirectos para limitar los errores de las proyecciones a nivel distrital. Sin embargo, el PNUD no cuenta con bases de datos con información correspondiente a los años 2013, 2014 y 2016. Por ello se utiliza el comando *tsfill* en Stata para interpolar datos y rellenar las series temporales faltantes. Esta operación podría restar robustez a los resultados por lo que se dejará constancia de ello igualmente en la sección de resultados.
- La información comprendida en el reporte compartido por el MINEM tuvo que ser filtrada y organizada manualmente, de acuerdo con el título para cada ítem declarado. Ello dado a que parte de la información clasificada como «aportes al fortalecimiento de la gestión pública / institucionalidad local» estaba relacionada con inversiones que no necesariamente se consideraban alineadas con el enfoque de esta investigación<sup>4</sup>.
- Las preguntas para la construcción del indicador 8 del «Índice de Gestión Municipal» utilizado en esta investigación no existen en el RENAMU correspondiente al año 2019. Dado que tampoco existe una pregunta similar, se opta por replicar los valores correspondientes a este indicador del año 2018 para el año 2019.

## 6. Esquema de la tesis

La investigación es estructurada de la siguiente manera:

En el Capítulo II, la investigación explora las tendencias que dan lugar a que en la industria minera se tome en consideración el fortalecimiento de la gestión pública local como un pilar clave para estrategias de sostenibilidad. También, se revisa la base conceptual para comprender de qué trata la gestión pública, así como también, cómo es que la gestión pública en el Perú se encuentra orientada a la obtención de resultados para el desarrollo.

En el Capítulo III se presenta la metodología cuantitativa y cualitativa que permitiría el logro de los objetivos de la investigación y en el Capítulo IV se presentan los resultados encontrados.

Finalmente, en el Capítulo V se presentan las conclusiones de la investigación y se discuten algunas recomendaciones que permitirían la mejora de la gestión pública en base a los resultados obtenidos y al proceso realizado para la investigación.

---

<sup>4</sup> Dentro de la información brindada por la DAC se encontraron ítems de inversión relacionado al traslado del ganado entre distritos. Este y otros ítems similares no se consideraron para el análisis cuantitativo puesto que no guardaban relación directa ni indirecta con los efectos y variables que se proponen en el estudio.

## **Capítulo II. Marco conceptual{ XE "Capítulo II. Marco Teórico;11" }**

### **1. El posicionamiento de iniciativas de RSE enfocadas en el fortalecimiento de capacidades de gestión pública para el desarrollo sostenible del sector minero.**

Es importante reconocer que el concepto de la RSE en el sector privado ha venido evolucionando a lo largo del tiempo. En este primer numeral del Capítulo II recurrimos a la literatura para comprender el contexto y las tendencias que relacionan a la industria minera y el fortalecimiento de la gestión pública local en el ámbito global.

#### **1.1 El Concepto de desarrollo sostenible y su aplicación en el sector minero global**

En esta sección, se explora cómo es que la industria minera se compromete con la agenda de desarrollo sostenible mundial desde hace aproximadamente tres décadas, convirtiéndose hoy en día, ampliamente reconocida como una de las industrias clave para la promoción del desarrollo sostenible por diversos organismos internacionales.

##### **1.1.1 La institucionalización de la protección del medio ambiente y la sostenibilidad{ XE "La institucionalización de la protección del medio ambiente y la sostenibilidad;15" }**

A mediados de los 80, después de tragedias como la hambruna de Etiopía(1983-85); el desastre de pesticidas en Bhopal, India (1984); el desastre nuclear de Chernobyl en la Unión Soviética (1986) y ante la percepción de que se debía hacer algo con el fin de armonizar el crecimiento económico, el medio ambiente y las necesidades sociales, la ONU creó la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que se encargó de organizar una serie de investigaciones que culminaron en lo que hoy conocemos como el «Informe de Brundtland»(Holden et al., 2014). Este informe representó un momento clave para la comunidad internacional puesto que popularizó y definió por primera vez el término «desarrollo sostenible». Con esto, Brundtland y su equipo proponían a los líderes mundiales el reto de lograr «un desarrollo que garantice las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades» (Holden et al., 2014).

##### **1.1.2 La década de 1990, la creciente presión hacia la minería y la necesidad de alianzas{ XE "Los 90, la creciente presión hacia la minería y la necesidad de alianzas;16" }**

Partiendo de los hallazgos del informe de Brundtland, en 1992 la ONU organizó la primera Cumbre Mundial de la Tierra (WSSD 92), conferencia que centraba su atención en la intrínseca relación del medio ambiente y el desarrollo económico. En las antecelas de la WSSD 92, la presión sobre las empresas mineras

para que manejaran de mejor manera sus impactos ambientales, sociales y culturales<sup>5</sup> ya venía siendo una de las grandes preocupaciones para la industria (Whitmore, 2006). Según Emel et al. (2006), es por ello que en 1991 se creó el Consejo Internacional de Metales y Medio Ambiente (ICME por sus siglas en inglés) para reunir los esfuerzos y buenas prácticas de las principales empresas mineras del mundo (Sadik, 2012).

El ICME actuaría, durante la siguiente década, como representante de la industria en cuestiones de medio ambiente a nivel global. Una de sus funciones sería la de trabajar con el Banco Mundial y organizaciones como la UNESCO, proporcionando soporte técnico y financiamiento de estudios de investigación sobre la conservación del medio ambiente mediante buenas prácticas y seguridad en la industria minera (Cairns & Australia, 2000; ICME & UNEP, 1996).

En paralelo a la ICME, las empresas líderes del sector minero en ese entonces crearon la Iniciativa Minera Global (GMI) en 1998. Ello, con el objetivo de obtener una mayor comprensión sobre el involucramiento necesario que la industria minera debía de tener en la transición hacia el desarrollo sostenible (Himley, 2010). Con esa meta, en el año 2000 la GMI encargó al Instituto Internacional del Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED), una iniciativa de investigación y diálogo que duró dos años, y que culminó con la presentación del informe de la iniciativa Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible (MMSD) (Kapustka et al., 2004). El informe propuso un programa de cambio que revitalizara el sector y aportara una mayor adecuación entre las acciones de la industria y los valores de la sociedad, precisamente donde se había abierto una importante brecha (Himley, 2010).

El informe no solo presentó un marco de principios rectores para la industria en lo relacionado a la esfera ambiental, sino que también incluyó a las esferas económicas, social y de gobernanza. De esta manera, la MMSD argumenta que estos 4 pilares debían de considerarse como aspiraciones de alto nivel para la toma de decisiones, y que, además, debía reconocerse el papel de la riqueza mineral en la maximización del bienestar humano, pero que ésta debía gestionarse de forma que se proteja el medio ambiente y otros valores sociales y culturales (MMSD, 2002).

A raíz de las recomendaciones del informe de la iniciativa MMSD, la GMI y el ICME terminan uniendo fuerzas, dando lugar a la creación del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) en el 2001 (ICMM, n.d.). Los resultados de la MMSD fueron presentados a la comunidad internacional en la conferencia mundial «*Resourcing the Future*», en mayo del 2002, en Toronto. La conferencia permitió que el mundo conozca por primera vez de manera conjunta, los esfuerzos de la industria minera por aportar al desarrollo sostenible y contó con la participación de muchos otros actores de la sociedad civil, externos a

---

<sup>5</sup> Desde 1972 a 1989, la mina de cobre de Panguna, operada por Rio Tinto, vertió residuos de sus operaciones directamente a los ríos cercanos causando una seria afectación medioambiental en Papua Nueva Guinea (Skidmore, 2021). Desde 1960 a 1996, Southern Peru Copper descargó directamente sus relaves a la bahía de Ite en Moquegua, práctica que si bien ha sido corregida y los efectos remediados en su mayor parte, sigue siendo criticada por la comunidad local incluso hoy en día. (Churata Neira, 2019)

la esfera de la industria minera, tales como el secretario de las Naciones Unidas, Kofi Annan (Kapustka et al., 2004).

### **1.1.3 Minería y su relación con los «Objetivos del Milenio» y «Objetivos de Desarrollo Sostenible»{ XE "La minería y los Objetivos del Milenio y Objetivos de Desarrollo Sostenible;18" }**

En paralelo a los eventos que se desarrollaban alrededor de la industria minera, en el año 2000 bajo el liderazgo de la ONU, se forjaron los 8 Objetivos del Milenio como parte de la Declaración del Milenio. Estos sirvieron como marco general para la organización de la WSSD02 y su Plan de Implementación; y también sirvieron como referentes para que todos los países miembros de la ONU y diversas industrias alinearan sus estrategias de crecimiento hacia la sostenibilidad (MMSD, 2002; United Nations, 2009; WSSD, 2002).

En el 2015, las 193 naciones integrantes de la ONU adoptaron el reto de la «Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», que representaba una agenda de sucesión para la Declaración del Milenio e incluía un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para los siguientes 15 años. Mientras que los Objetivos del Milenio se centraron en la agenda social, los nuevos ODS abordaban temas interconectados del desarrollo sostenible como la inclusión social, la sostenibilidad medioambiental y el desarrollo económico. La ONU enfatizó que el cumplimiento de los ODS hacia el 2030 requeriría una cooperación y colaboración sin precedentes entre gobiernos, organizaciones no gubernamentales, los sectores privados y las comunidades (UN System Task Team on the Post 2015 UN Development Agenda, 2013).

En el caso de la ICMM, los Objetivos del Milenio, el plan de implementación de la WSSD 02 y los resultados del informe de la MMSD sirvieron como base para la creación de los 10 Principios Mineros en el año 2003 (ICMM, n.d.). Los principios eran acompañados por herramientas y manuales para la gestión, definieron requisitos en buenas prácticas ambientales, sociales y de gobernanza para la industria minera; promoviendo la transparencia en los reportes de sostenibilidad corporativa; y estaban orientados a maximizar los beneficios para las comunidades adyacentes a las minas y minimizar los impactos negativos que éstas enfrentan. Entre ellos, el principio 9 «Contribuir al desarrollo social, económico e institucional de las comunidades en las que operamos» explicaría por qué en las décadas siguientes el ICMM se ha dedicado a fomentar que sus miembros lideren las buenas prácticas en gestión social y continuamente innoven en iniciativas para este ámbito.

Así, ICMM ha trabajado constantemente con la Corporación Financiera Internacional (IFC) para elaborar diversos estudios y guías prácticas para el sector. Estos estudios sirvieron como base para la elaboración del documento «Cartografía de la Minería en Relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Un Atlas», publicado en el 2016. (CCSI et al., 2016)

En resumen, el contenido del Atlas, además de servir como una hoja de ruta para el sector, propone que la minería tenga el mandato de colaborar movilizando todos sus recursos hacia el logro de los objetivos de desarrollo sostenible. Ello en función a que sus actividades suelen ubicarse en zonas apartadas, frágiles desde el punto de vista ecológico y con bajo desarrollado económico y social. De gestionarse de manera adecuada, la minería puede no solo generar puestos de trabajo sino estimular la innovación y conseguir inversión e infraestructura que conlleven cambios de carácter transformador en el largo plazo. Además de eso, el Atlas hace hincapié de que solo se cuenta hasta el año 2030 para el logro de los ODS, por lo que resalta la necesidad de trabajo en equipo del sector minero y la busca de sinergias con otros actores de la sociedad, la misma que es considerada indispensable. (CCSI et al., 2016).

## **1.2 Minería sostenible y fortalecimiento de la gestión pública local**

### **1.2.1 Diagnóstico y mapeo de retos: Desde las organizaciones multilaterales**

Al cambio de milenio, se aprecian notables esfuerzos por parte del Banco Mundial, la ONU y otros organismos de cooperación internacional para identificar precariedades en la gestión pública en África, América Latina y el Sudeste de Asia. Un denominador común en casi todos los casos era el reto de afianzar capacidades de gestión de las autoridades para la aplicación de las reformas políticas, y en algunos casos fiscales, que la corriente de descentralización desencadenaba.

Para el caso de Perú, en el año 2005 el Banco Mundial publicó su informe final de Actividades Analíticas y de Asesoría en el Perú, «Riqueza y Sostenibilidad: Las Dimensiones Socioambientales del Sector Minero en Perú», donde alerta que existe una seria falta de capacidad de administración para proyectos de inversión y desarrollo local en el país.

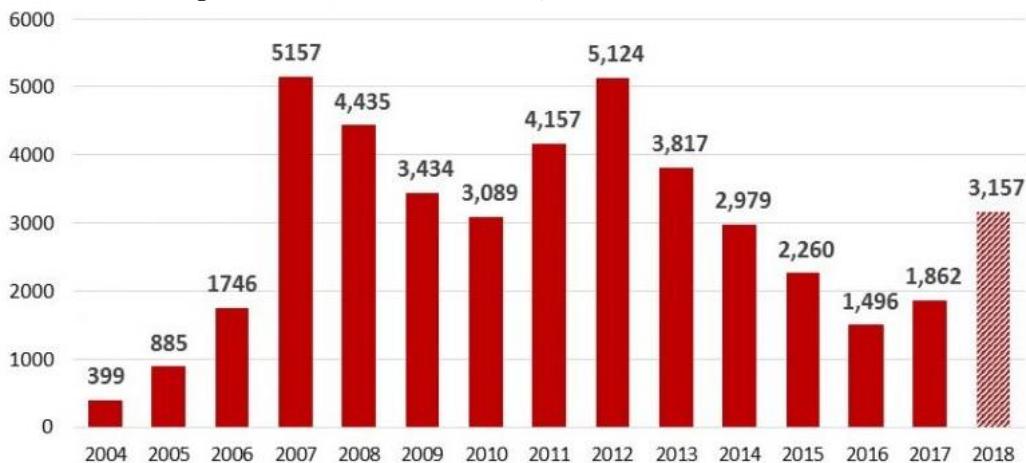
«Hay una grave falta de capacidad de gestión local para los proyectos de inversión y desarrollo local y poca responsabilidad o transparencia en la gestión de los fondos a nivel local y provincial. En general, el capital social es débil y está poco desarrollado. Las comunidades locales y los municipios necesitan una fuerte mejora de su capacidad de gestión para garantizar que los fondos del canon minero y los futuros royalties se utilicen para apoyar las prioridades locales de desarrollo de forma sostenible».

(World Bank Peru Country Management Unit, 2005)

Como se puede apreciar, por estos años no solo la descentralización, sino que la convergencia de esta corriente con la del incremento en los precios de metales comenzaba a preocupar a los formuladores de políticas y académicos en el mundo por una eficiente y correcta ejecución de los crecientes recursos fiscales. El boom en los precios de minerales, aproximadamente desde el año 2003, permitió que las regiones y localidades mineras recauden (o perciban transferencias desde los gobiernos centrales) históricas cantidades de recursos financieros por impuestos, canon y regalías minería. Ello dotó súbitamente de una cuantiosa

disponibilidad de recursos financieros a las nuevas autoridades, quienes se encontraron de la noche a la mañana cara a cara con la presión de la población por mejorar los servicios públicos y calidad de vida de sus jurisdicciones y con los recursos necesarios, pero sin las capacidades para lograrlo.

Figura 4. Canon minero distribuido, 1998-2018 (Millones de Soles)



Fuente: MEF, MINEM. Elaboración: COoperAcción.

(Flores, 2018)

La necesidad de mejorar las capacidades de gestión pública local también se ve claramente reflejada en el manual para «Inversiones Comunitarias Estratégicas» publicado en junio del año 2010 por el IFC; donde se incluye a «la inversión en construcción de capacidades» como uno de los siete pilares clave en el marco de planeamiento estratégico para los planes de inversión comunitaria de empresas privadas. Es importante notar que en este caso, el IFC no solo menciona la importancia de construir capacidades de ciertos grupos en la sociedad civil local, sino también hace hincapié en el personal de los gobiernos locales.

«El gobierno local no siempre se incluye en las consideraciones sobre el desarrollo de capacidades, aunque a menudo es el “eslabón perdido” fundamental. Es la institución con más probabilidades de dar continuidad a una zona tras la marcha de la empresa y suele tener la responsabilidad legal de prestar servicios básicos a las comunidades, a menudo los mismos servicios que las empresas ayudarán a apoyar a través de la [inversión en comunidades]. Sin embargo, el desarrollo de la capacidad de las instituciones gubernamentales locales tiene sus propios problemas (como los problemas de gobernanza, la falta de recursos, la capacidad de gestión y los conocimientos técnicos, así como las limitaciones a nivel político). No obstante, las empresas pueden comprometerse, y de hecho lo hacen, a ayudar a subsanar algunas de estas deficiencias». (International Finance Corporation, 2010)

### 1.2.2 Diagnóstico y mapeo de retos: Desde la industria minera

Como expuesto en la sección anterior, los líderes del sector minero de inicios del nuevo milenio comenzaron a contar con una visión integral sobre los nuevos retos a los que se enfrentaba la industria.



En efecto, el informe de la MMSD del 2002 fue uno de los primeros estudios que trajo al sector minero la discusión sobre la creciente corriente de descentralización en países en desarrollo a inicios de siglo, y los problemas que esta acarrearía para los gobiernos locales que no contaban con las capacidades necesarias para la gestión pública, ni una representatividad debidamente consolidada. Así, el informe también recomendaba a las empresas mineras a abstenerse de aplicar un modelo paternalista, en el cual la empresa se encarga de proveer todos los servicios públicos que serían en un principio responsabilidad de las autoridades locales. En cambio, se proponía un modelo multiactor (previamente recomendado también por el reporte de Brundtland) a través del cual las empresas tomen un acercamiento colaborativo, trabajando en conjunto con el gobierno, ONGs y otros actores de la sociedad civil, como organismos multilaterales, etc., no solo en el corto plazo para brindar los servicios públicos de calidad que la población local requería urgentemente, sino también con un enfoque a largo plazo, que permitiera la colaboración para la promoción y fortalecimiento de capacidades de gestión pública local; un paso sumamente necesario para lograr la sostenibilidad de las comunidades locales y las operaciones mineras mismas.

ICMM: Resource Endowment Initiative (REI; Iniciativa sobre dotación de recursos naturales):

Posterior a las conclusiones arrojadas en el reporte del MMSD y la publicación de los 10 Principios en Minería del ICMM, en mayo del año 2004 el ICMM puso en marcha la REI, con el fin de comprender de mejor manera cómo es que la minería a gran escala en los países en desarrollo puede mejorar su progreso socioeconómico. A través de un instrumento («*toolkit*») que la acompañaba para ser utilizado por las empresas mineras, la REI era un proyecto de investigación-acción, que se enfocaba en documentar la política, las buenas prácticas operativas y las asociaciones que posibilitaban resultados sostenibles sobre el terreno. Para ello, el ICMM contó con la asistencia técnica y el apoyo de la UNCTAD y el Grupo del Banco Mundial, actores con experiencia en el trabajo en promoción y desarrollo de políticas públicas en todos los niveles de gobierno. Además, el ICMM contaba con el apoyo de sus empresas miembro, gobiernos, organismos donantes, sindicatos y ONG. (ICMM et al., 2008)

No podemos dejar de resaltar la valiosa información recopilada y diagnósticos proporcionados por los informes de casos pilotos desarrollados por el ICMM en el marco de la REI, como lo son los correspondientes a los países de Tanzania (2007), Peru (2007), Zambia (2014), etc. Si bien dichos informes son más que nada un diagnóstico de línea base para que las empresas tomen futuras acciones en sus planes de sostenibilidad y relacionamiento comunitario, contienen información de relevancia que explica el contexto histórico en el que la industria minera se ve envuelta en cada país, así como también las dinámicas que posibilitan (u obstaculizan) el desarrollo de programas orientados al fortalecimiento de capacidades a nivel local.

Para el caso específico de Perú (ICMM, 2007), el informe final del piloto menciona entre otras conclusiones, las siguientes:

- La precariedad de capacidades institucionales y la efectividad del gobierno a nivel regional y municipal, alertando que si no se le presta atención a este problema de manera rápida, el país podría terminar sumido en lo que se llama la «maldición de los recursos».
- Se advierte sobre la poca legitimidad de los gobiernos subnacionales, que con sus limitantes capacidades de gestión someten a la población local a la exclusión económica y social, situación que promueve que busquen canales alternativos de representación política y adopten una posición de confrontación ante la minería si es que esto se vincula a generar beneficios inmediatos. Ante esta situación, las industrias extractivas son un objetivo obvio, entre otras cosas por la considerable inversión extranjera directa que demandan.
- En búsqueda de la aprobación social para sus proyectos, las mineras muchas veces prefieren soluciones de corto plazo como inversiones de capital en infraestructura que son más visibles y que atienden las necesidades inmediatas de la población, inversiones que no necesariamente se encuentran vinculadas a objetivos estratégicos de desarrollo de más largo plazo como la construcción de capital administrativo local.
- El dilema está en que los grupos de interés local también prefieren estas soluciones cortoplacistas de atención a las necesidades básicas, porque el gobierno central carece de credibilidad para desempeñar su papel en la consecución de éstas. (ICMM, 2007)

### **1.2.3 Empresas mineras y el IFC aplican la teoría en la práctica**

A pesar de estar al tanto de la necesidad de promover o desarrollar iniciativas de fortalecimiento de la gestión pública local desde el sector privado, la bibliografía, ya sean investigaciones académicas o informes al respecto, es limitada. En sí, hasta el año 2012, una década después de haberse publicado el reporte y las recomendaciones del MMSD, un informe de recuento de avances sobre el mismo por parte del IIED concluía que las iniciativas de fortalecimiento de capacidades en los gobiernos locales habían logrado poco avance y que ello restringía las posibilidades de aprovechar a la industria minera para la promoción del desarrollo sostenible añorado. (Buxton, 2012)

Por otro lado, los informes disponibles en el dominio público que exponen detalles sobre las iniciativas que apuntan hacia el fortalecimiento de la gestión pública llevadas a cabo por empresas mineras continúan siendo escasos. Por lo general, estos están generalmente enfocados en las fases de diagnóstico de la situación, previo a las intervenciones y solo brindan a grandes rasgos los retos encontrados y propuestas sobre las soluciones que se podrían aplicar al respecto.

Si bien encontramos información sobre algunas de estas iniciativas en los reportes de sostenibilidad publicados anualmente por las empresas mineras, dichos reportes exponen a grandes rasgos las actividades realizadas, los resultados esperados con su aplicación, así como también los logros cuantitativos en materia de inversión realizada y/o número de instituciones, autoridades u organizaciones locales que han recibido capacitación. Los logros en materia de impacto en mejoras de eficiencia o eficacia en gestión pública, así como el impacto que ello pudo tener en la calidad de vida local no son comúnmente publicados. En resumen, no existe evidencia sólida y documentada que valide los resultados que las empresas mineras presentan en sus informes anuales de sostenibilidad.

Kemp (2009) hacía alusión a esa característica de alcance global de la siguiente manera:

«Los reportes y sitios web sobre sostenibilidad describen en gran medida lo que hacen las empresas y cuánto gastan, en lugar de los procesos que utilizan [...], los resultados conseguidos, los retos a los que se enfrentan (por ejemplo, cuando no se garantiza la libertad de expresión) o las contradicciones en la práctica (por ejemplo, cuando el desarrollo puede haber dado lugar a resultados positivos en un nivel y a un mal desarrollo en otro). [...] Aunque es fácil descartar la documentación de las empresas por considerarla pura propaganda, esto no significa automáticamente que el trabajo de [desarrollo comunitario] sea bueno o malo. Lo que sí nos confirma es la ausencia de información sobre los procesos locales realizados para facilitar el desarrollo humano y la reducción de la pobreza y los resultados e impactos que tienen». (Kemp, 2009)

A continuación, se presentan tres casos en los que el fortalecimiento de la gestión local es documentado en Perú. Dos por empresas mineras, que si bien no serían los únicos, se considera que son los más representativos por la exposición mediática que han venido teniendo a la fecha y además porque la información que se encuentra disponible en el dominio público se considera de un volumen mayor a la del resto. Además, se presenta un caso desarrollado por el la Corporación Financiera Internacional (IFC). Es necesario enfatizar que en ninguno de ellos se cuenta con información estadística, análisis econométricos o bases de datos para escrutinio del público en general.

### **Cajamarca: Yanacocha / Asociación Los Andes de Cajamarca – Fortalecimiento Institucional**

El programa de «Fortalecimiento de las capacidades de las gestiones locales y regional» se desarrolló a través de una alianza que la Asociación Los Andes de Cajamarca (ALAC – Organización social corporativa que forma parte del programa de responsabilidad social de Yanacocha) suscribió con la Agencia de EE. UU. Para el Desarrollo Internacional (USAID) en el año 2009.

Dicho convenio duró desde el año 2009 al año 2011 y según información brindada a través de boletines informativos publicados en el año 2011 por ALAC, permitió lo siguiente:

«478 funcionarios del Gobierno Regional de Cajamarca y de los Gobiernos Locales, 333 miembros de organizaciones de desarrollo y 117 líderes comunales [han logrado ser] capacitados en gestión local y regional con el fin de hacerlas más eficientes, respondiendo de manera más eficaz a las demandas y necesidades de la población». (ALAC-YANACOCHA, 2012)

Por otro lado, la Comisión de Reforma Institucional del Gobierno de Cajamarca, auspiciado por el Grupo Norte (colectivo que agrupaba a aproximadamente 20 empresas con operaciones en la región Cajamarca, incluyendo a empresas no mineras)<sup>6</sup> y el ALAC, publicó en el año 2010 un informe que data de un paso previo y paralelo a lo reportado por el ALAC en su boletín.

El informe detalla el proceso de institucionalización que realizó el gobierno regional en el marco de la descentralización y regionalización del país entre los años 2007 al 2010, y si bien este no presenta datos cuantitativos sobre los logros alcanzados en materia de mejoras de gestión, ejecución, etc., sí menciona que los esfuerzos iniciales no permitieron superar con rapidez las débiles capacidades de inversión en el gobierno regional, el cual pese a los esfuerzos desplegados, obtuvo en el año 2008 el menor porcentaje de ejecución de gasto hasta ese entonces. Esta situación desconcertó a la Comisión y al sector privado que venía financiando las consultorías de capacitación, minando la credibilidad de estas. El informe relata que ello ocurrió por un desconocimiento de la dinámica pública local, lleno de intereses diversos por parte de los trabajadores públicos que mostraban resistencia ante las reformas propuestas, hecho que evidenciaba la necesidad de un mejor diseño de los programas.

La Comisión resalta el aporte económico brindado de aproximadamente USD 1,200 millones, por el sector privado desde el año 2007 al 2010, monto que fue canalizado a través de la ALAC. Este aporte fue clave para el financiamiento de consultorías externas para elaboración de varios productos de la reforma que no hubiera podido llevarse a cabo de otra manera dado a que el Estado no contemplaba presupuesto para ellas. Se esclarece que el sector privado no tuvo injerencia en la selección misma de consultores, la cual fue responsabilidad de la Comisión y del Coordinador Técnico de turno.

Si bien no es posible identificar el impacto neto del aporte de la minera Yanacocha en el fortalecimiento de gestión local de la región Cajamarca, pues como ya se indicó no se cuenta con análisis econométrico al respecto y además el aporte se dio dentro del marco de un esfuerzo multiactor en aras de la reforma institucional de la región, resumimos que en conjunto, los logros de la reforma son los enumerados a continuación, teniendo en cuenta que los aportes del sector privado fueron clave para el financiamiento de consultorías externas.

---

<sup>6</sup> Los miembros del Grupo Norte incluyen a las empresas mineras Yanacocha, Goldfields, Lumina Copper, Anglo American, Colquirumi, La Zanja y Tantahuatay; asimismo, Leche Gloria, Centro Comercial El Quinde, Visa Ingenieros y Piscifactoría Peña.

**Tabla 1. Comisión de Reforma Institucional del Gobierno de Cajamarca: Principales resultados según línea de reforma**

<b>Resultados en Modernización Institucional</b>	<b>Resultados en Gestión estratégica/ Programática</b>
1. PROREGION	1. Plan de Desarrollo Concertado
2. CEPLAR	2. ZEE-POT
3. Gerencias desconcentradas	3. Plan de Desarrollo de Capacidades
4. Plan de modernización institucional	4. Plan Regional Vial
5. Gobierno Electrónico	5. Plan Regional Hídrico
	6. Plan Regional de Inversiones en Salud
	7. Plan Regional de Inversiones en Educación

(Gobierno Regional de Cajamarca, 2010)

Este informe es de gran relevancia desde el punto de vista académico y para esta investigación, dado a que hace un recuento de los retos que se encontraron al emprender procesos de transformación institucional, incluyendo las resistencias y oposiciones por parte de empleados del gobierno regional y municipalidades reacios a someterse a los nuevos cambios.

Por su parte, posteriormente la empresa Yanacocha comunica a través de su reporte de sostenibilidad del año 2013, que había venido trabajando en el fortalecimiento institucional local mediante el apoyo a Comités de Desarrollo Comunal (CODECOs), indicando que a través de ellos gestiona el desarrollo de sus comunidades en corresponsabilidad con instituciones públicas y privadas de manera articulada al sistema de gestión municipal de participación ciudadana. Además, menciona que si bien el fortalecimiento institucional continuará siendo un objetivo transversal de sus intervenciones en inversión social, el foco de atención de sus actividades estaba migrando gradualmente desde los gobiernos subnacionales hacia las organizaciones base, en especial las vinculadas a los proyectos productivos y a aquellas relacionadas al fortalecimiento de la gestión educativa local. Ello como resultado de un análisis y reflexión del contexto político regional, de la madurez de las estrategias ya implementadas y la necesidad de enfocar los esfuerzos hacia la sostenibilidad de la educación. (Yanacocha, 2014)

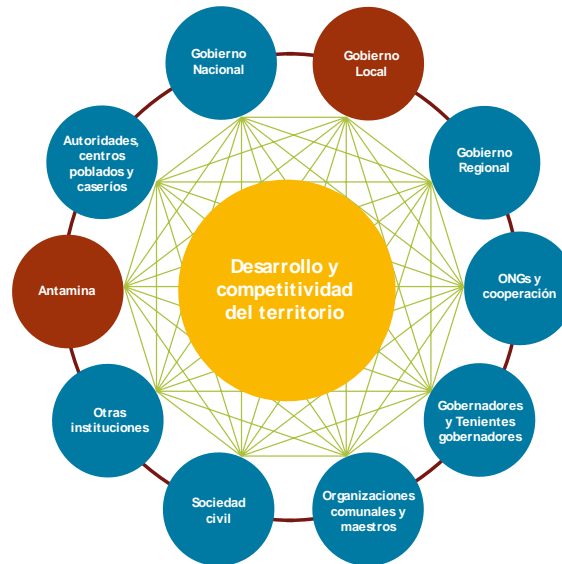
Desde entonces, la empresa menciona en sus reportes de sostenibilidad anuales que sigue apoyando al fortalecimiento institucional local y al fortalecimiento de capacidades de gestión para proveedores y empresas locales a través del ALAC, sin embargo, no ha habido mención adicional en detalle sobre programas de fortalecimiento de capacidades para autoridades locales.

### **Ancash: Antamina / FOGEL**

Otra iniciativa representativa del sector minero aportando al fortalecimiento de capacidades de gestión local es la del programa Fortalecimiento de la Gestión Local (FOGEL), que la empresa minera Antamina desarrolla en la región de Ancash. Desde el año 2015 al 2021, el programa se desarrolló con el apoyo de INICAM PROMCAD, ONG promovida por la Fundación Konrad Adenauer de Alemania; desde el año 2022, Antamina forma una alianza con CARE Perú para su ejecución (más información en el capítulo sub-siguiente). (Zegarra Macchiavello, 2017)

El FOGEL está constituido dentro del marco del «enfoque multiactor» que Antamina propone, el cual posiciona como clave para la sostenibilidad de la empresa al desarrollo del territorio local, involucrando y articulando la participación de actores locales, regionales y nacionales.

**Figura 5. Antamina: «Estrategia de enfoque multiactor»**

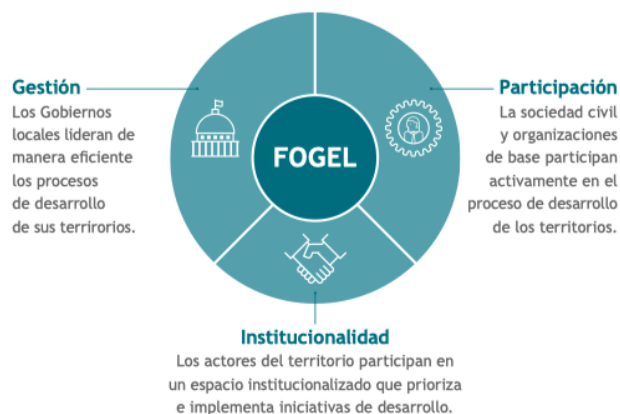


(ANTAMINA, 2018)

La empresa menciona que para ello, su estrategia de intervención busca fortalecer las capacidades de gestión del desarrollo local y la competitividad del territorio, de manera que los gobiernos locales se conviertan en líderes del desarrollo y las poblaciones locales puedan conducir también sus propios procesos de desarrollo mediante la participación y vigilancia ciudadana.

Así, el FOGEL se enfoca no solo en las capacidades de gestión de autoridades, sino también en las de las organizaciones sociales locales (vecinales, campesinas, productivas, etc.), acompañándolas a que formen entre sus integrantes capacidades de planificación y ejerzan vigilancia ciudadana sobre sus autoridades.

**Figura 6. Antamina: «Modelo de gestión FOGEL»**



(ANTAMINA, 2019)

Al cierre de su primera etapa, en el reporte de sostenibilidad de la empresa correspondiente al año 2020, se reportan los siguientes logros alcanzados por el proyecto:

- 11 gobiernos locales han mejorado sus capacidades de gestión planificando y aprobando acciones en sus documentos de gestión, priorizando el cierre de brechas y las agendas de desarrollo de sus distritos.
- 10 espacios de articulación interinstitucional e intergubernamental, con la participación de la empresa privada y organizaciones sociales, generan diálogos para la construcción del desarrollo local y aprueban y ejecutan planes operativos de acuerdo con la agenda local (planes de desarrollo) o para logros de lucha contra la desnutrición, la violencia o el desarrollo económico.
- 55 líderes, pertenecientes organizaciones sociales e institucionales, han fortalecido sus habilidades blandas y han asumido liderazgos para ejecutar acciones en sus organizaciones y realizan propuestas para sus territorios. (ANTAMINA, 2021)

Además, dentro de los objetivos secundarios del FOGEL, también al año 2020, se da cuenta de los siguientes logros:

**Tabla 2. Logros del FOGEL al año 2020**

Fortalecer capacidades de gestión de gobiernos locales en cuanto a la planificación y organización del desarrollo local.	Promover y fortalecer la gobernanza local, a partir de los espacios de desarrollo y mecanismos de participación.	Fortalecer a líderes y organizaciones locales de base para empoderarse como protagonistas del desarrollo.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 13 municipalidades se articulan a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.</li> <li>• 14 municipalidades participan de los procesos de incentivos «Programa Incentivos a Mejora Gestión Municipal» y 10 en la convocatoria de Sello Municipal «Edición Bicentenario».</li> <li>• 11 municipalidades implementaron actividades en materia de salud para la mejora de su IDH.</li> <li>• Más de 250 autoridades y regidores capacitados en gestión municipal desde el 2016 hasta el 2019.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12 alianzas institucionales formalizadas para impulsar Tribuna Electoral para elecciones municipales periodo 2018 y suscripción de 11 compromisos para el desarrollo del territorio por los candidatos.</li> <li>• 7 acuerdos de articulación intergubernamental y/o interinstitucional entre los espacios y las entidades distritales.</li> <li>• 5 espacios multiactor fortalecidos en programas de gestión local (diálogo, concertación y cultura de paz y gestión de las inversiones).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación a 48 líderes (54 % mujeres) representantes de organizaciones sociales, comunidades campesinas e instituciones.</li> <li>• 10 líderes elaboran planes de acción para fortalecer su organización y su territorio.</li> <li>• 8 planes operativos de organizaciones sociales articulados a las estrategias en salud de sus distritos.</li> </ul>

(Elaboración propia; ANTAMINA, 2021)

Enfatizamos que la empresa también brinda información sobre sus logros, a un similar nivel de detalle a lo expuesto hasta aquí, en sus reportes anuales de sostenibilidad publicados anualmente para el período entre los años 2015-2019. De esta manera, si bien no representa un informe con lujo de detalles o data que permita conocer resultados de análisis econométricos, la información brindada por la empresa Antamina con respecto a su programa FOGEL nos permite entender a grandes rasgos el alcance de este y dado que los

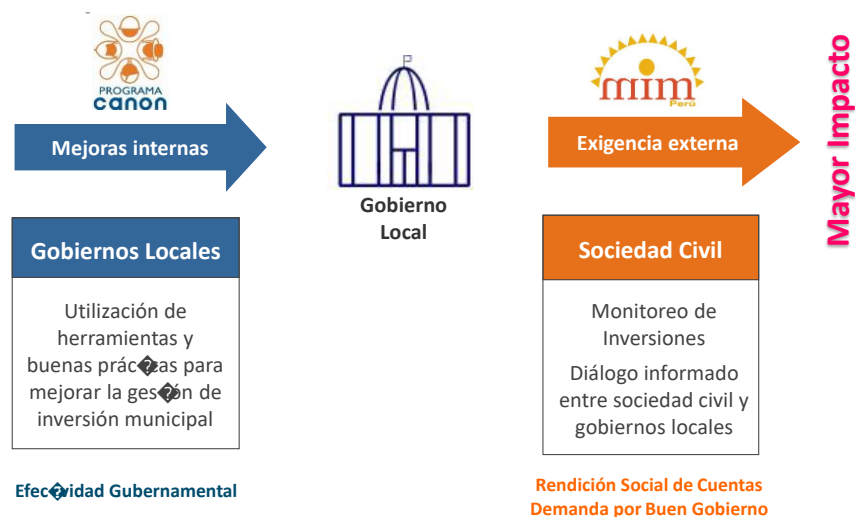
reportes se han dado de manera periódica (anualmente), nos permite conocer que este es un programa que mantiene continuidad en el tiempo y es de carácter relevante para los planes de sostenibilidad y responsabilidad social de la empresa.

### **IFC – Región Apurímac – Proyecto Apurímac Buen Gobierno Municipal**

Desde el año 2005, el IFC viene desarrollando programas de apoyo a gobiernos subnacionales para el manejo del canon y regalías en varios países de Latinoamérica y el África, incluyendo al Perú. Para el caso peruano, desde el año 2006 el IFC en asociación con USAID, CONFIEP, SNMPE e instituciones públicas, ha brindado apoyo directo a más de 40 municipalidades y de manera virtual a más de 1400 a través del programa Mejora de la Inversión Municipal (MIM) y el Programa Canon (PC). Estos cuentan con un enfoque en el fortalecimiento de la gobernanza local a través de las buenas prácticas de gestión y el fortalecimiento de capacidades de líderes locales. (International Finance Corporation, 2009a)

Por un lado, el PC se encargaba en generar mejoras internas dentro de los gobiernos locales logrando la efectividad gubernamental, mientras que el MIM se encargaba de fortalecer a organizaciones de la sociedad civil para que se realice una correcta rendición social de cuentas y se genere una demanda por un buen gobierno desde la población local. (International Finance Corporation, 2009b; Romero & Toledo, 2016)

**Figura 7. El enfoque del IFC: Programa Canon y Mejora de la Inversión Municipal**



(Barraza & International Finance Corporation, n.d.)

El proyecto Apurímac Buen Gobierno Municipal se desarrolló en el marco de los programas mencionados entre los años 2015 y 2018 con el apoyo del gobierno regional de Apurímac y el gobierno de Canadá.

El programa utilizó el Índice de Buen Gobierno Municipal (IBGM) desarrollado por el IFC permitió contar con un diagnóstico de línea base para el primer año y medir el alcance de los resultados para los años

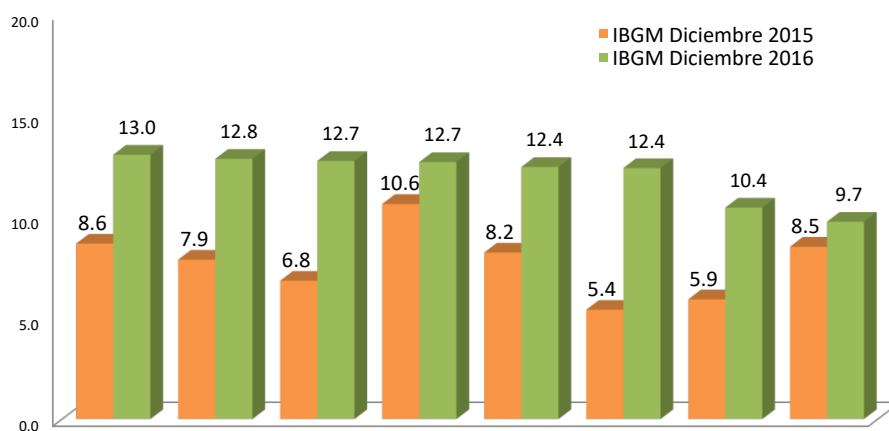


siguientes. El IBGM se construye a partir de 3 subíndices, los cuales son compuestos por 9 indicadores disponibles en el dominio público y un indicador recogido a través de una encuesta de recepciones<sup>7</sup>.

El Buen Gobierno Municipal, cuenta con 3 componentes: (i) capacidad de respuesta, (ii) gestión responsable de recursos, y (iii) transparencia y rendición de cuentas; los cuales fueron fortalecidos mediante capacitaciones en base a la metodología del IFC, que cuenta con guías y herramientas didácticas publicadas en línea a través de la biblioteca digital del IFC. (Barraza & International Finance Corporation, n.d.)

Al cierre de la intervención en el año 2018, se logró que «más del 69% de los gastos de las municipalidades participantes estén alineados con las necesidades de la población, mientras el 74% de la inversión fue priorizada a través del presupuesto participativo». (Stakeholders.com.pe, 2018)

**Figura 8. IFC: Índice del Buen Gobierno. Municipalidades de la región Apurímac**



(Barraza & International Finance Corporation, n.d.)

El trabajo realizado por el IFC en Apurímac es una muestra representativa del enorme valor y potencial que tienen iniciativas con esfuerzos concertados de autoridades, la sociedad civil, los organismos multilaterales y el sector privado, y cuyos logros a gran escala permitirían lograr que los recursos generados por la minería contribuyan verdaderamente al desarrollo sostenible local, respondiendo a las necesidades reales de la población.

Sin embargo, se deja constancia que la bibliografía encontrada en el dominio público para este caso también estuvo limitada a breves notas de auto reporte por el IFC, dadas a conocer en presentaciones al público, guías, herramientas y a reportajes en medios digitales que se hicieron sobre el evento del cierre del programa. Por ello, se considera que existe un campo de investigación académico aún por cultivar al respecto, el cual podría aportar mucho más al desarrollo de una efectiva y replicable gobernanza local.

En la tabla que sigue se ilustran los elementos comunes y diferencias más notables entre los tres casos:

<sup>7</sup> La existencia del indicador recogido a través de una encuesta de percepciones imposibilitó la aplicación de este indicador para la fase estadística de la presente investigación.

**Tabla 3. Comparación de casos en los que el fortalecimiento de la gestión local**

Iniciativa o programa	Fortalecimiento de las capacidades de las gestiones locales y regional (Cajamarca)	Fortalecimiento de la Gestión Pública Local (FOGEL)	Apurímac Buen Gobierno Municipal
Elementos comunes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñados para promover el fortalecimiento de las capacidades de gestión de gobiernos locales.</li> </ul>		
Diferencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño e intervención de corto plazo, sin visión de largo plazo.</li> <li>• Financiamiento de múltiples fuentes, implementación por la Comisión de Reorganización y Reestructuración del Gobierno Regional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño e intervención de largo plazo, ligado a la estrategia de desarrollo de Antamina para la región Ancash.</li> <li>• Financiamiento e implementación por la empresa Antamina.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño e intervención de corto plazo, diseñado para ser replicable y escalable por otros actores.</li> <li>• Financiamiento e implementación por un tercero (IFC)</li> <li>• No hubo una apropiación del modelo planteado, ni por la empresa minera ni por gobierno central o regional.</li> </ul>

Es importante notar que el programa de Fortalecimiento de las capacidades de las gestiones locales y regional de Cajamarca fue desarrollado entre los años 2007 al 2010, años en los cuales recién se instalaba en el Perú el Presupuesto por Resultados y no existía una política nacional orientada al fortalecimiento institucional de los Gobiernos Regionales. (Gobierno Regional de Cajamarca, 2010; Secretaría de Descentralización, 2016)

Otra diferencia importante se da en la duración de cada intervención. Mientras que la intervención del IFC y la que se da en Cajamarca son cortas y de 3-4 años, la intervención del FOGEL es mucho más larga, continuando incluso al día de hoy. Aquí es importante ver los mecanismos de financiamiento: mientras el FOGEL es financiado por Antamina y es parte de la estrategia de desarrollo que la minera plantea para su región, en los otros dos casos el financiamiento es con fondos destinados a intervenciones únicas.

Adicionalmente, es importante resaltar que el programa FOGEL es parte de una estrategia de largo plazo y visión de apoyo al desarrollo integral del territorio más allá del área de influencia definida por el marco legal del EIA<sup>8</sup> de Antamina, elemento que está ausente en los otros dos casos. Ello pone en evidencia el potencial que tiene la minería en financiar y apoyar procesos de fortalecimiento de la gestión pública local que tengan sostenibilidad en el tiempo.

## 2. Sobre la gestión pública

Hasta el momento se ha venido mencionando el fortalecimiento de la gestión pública de manera general, sin entrar en detalle sobre lo que ello implica. Cabe destacar que la gestión pública es una rama que ha sido de mucho interés para académicos a lo largo de las últimas décadas, existiendo cuantiosa bibliografía, material didáctico e investigaciones de tesis específicamente enfocadas en ello. Por esa razón en este

<sup>8</sup> Estudio de Impacto Ambiental.

numeral se limitará a revisar algunos conceptos fundamentales, enfocándose en los más relevantes para el caso peruano y esta investigación en particular.

## **2.1 La Nueva Gestión Pública y la Gestión para Resultados en el Desarrollo**

Desde la década de 1970, los países desarrollados emprendieron reformas para dar respuesta a la crisis fiscal del momento ese momento y para enfrentar algunas disfunciones que el «Estado de Bienestar» había generado. Esas reformas, fueron conocidas genéricamente como la Nueva Gestión Pública (NGP) y se inspiraron en la gerencia del sector privado, eficaz en el cumplimiento de objetivos trazados, proveedor de bienes y servicios de calidad. (Aranda et al., 2018)

Según Ausejo (2019) en los últimos años, la lógica gerencial de la gestión pública comparte tres objetivos principales:

- Asegurar la constante optimización del uso de los recursos públicos en la producción y distribución de bienes públicos como respuesta a las exigencias de más servicios, menos impuestos, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad.
- Asegurar que el proceso de producción de bienes y servicios públicos, incluidas las fases de asignación y distribución, así como las medidas para mejorar la productividad, sean transparentes, equitativas y controlables.
- Promover y desarrollar mecanismos internos para mejorar el desempeño de los servidores públicos, y con ello promover la efectividad de los organismos públicos, en miras a posibilitar los dos objetivos anteriores.

El enfoque de la NGP se aterriza en el marco de la Gestión Pública por Resultados para el Desarrollo (GpRD) o Gestión por Resultados (GpR), recogiendo procedimientos del régimen democrático para la toma de decisiones, la rendición de cuentas, y el interés público como centro de atención de la gestión. En el centro del concepto de GpRD se encuentra la expresión valor público, que se refiere a los cambios sociales —observables y susceptibles de medición— que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar. (García Moreno & García López, 2010)

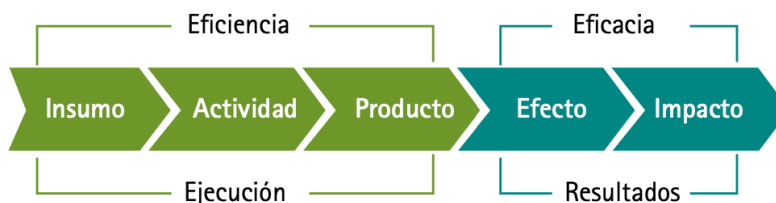
**Figura 9. Generación de valor en el sector público**



(Ausejo, 2019)

Según García Moreno y García López (2010), el «gran cambio» que propone la GpRD es poner en primer lugar los resultados que se desea alcanzar y, en función de estos, definir la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo. Este enfoque difiere fundamentalmente del tradicional burocrático, en el que se parte de los insumos (físicos y financieros) con los que se cuenta, las actividades o los procesos actuales o conocidos y, en función de estos, se define los resultados. (García Moreno & García López, 2010)

**Figura 10. Cadena de resultados en la gestión pública**



(García López & García Moreno, 2011)

## 2.2 Proceso de descentralización, gobiernos locales y la Gestión por Resultados en el Perú

A partir del año 2002 y la reforma constitucional Constitución del Perú con la Ley No 27680, la descentralización se concibe como una Política de Estado y un proceso democrático, permanente e irreversible que ha venido expresándose de manera acentuada en una transferencia gradual de competencias, funciones y recursos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales. (Secretaría de Descentralización, 2016) El proceso de descentralización es clave para que el Estado pueda desarrollar capacidad de gestión a un nivel local, respondiendo directamente a las necesidades de la población en territorios de todo el país.

En ese contexto, con la ley orgánica de municipalidades del año 2003<sup>9</sup> surgen los Gobiernos Locales como «entidades, básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población

<sup>9</sup> LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES LEY N° 27972

y la organización». Asimismo, se les atribuye como finalidad «representar al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción».

De esta manera, desde que se implementa el proceso de descentralización, los gobiernos locales (municipalidades) cumplen un rol fundamental en el desarrollo local, siendo la entidad estatal más cerca al ciudadano con responsabilidad de suministrar servicios básicos para la población, construcción y mantenimiento de infraestructura de uso público y emisión de licencias de funcionamiento, etc., implicando que el gobierno nacional deje atrás estas funciones y asumiendo nuevos roles relacionados a la definición y dirección del cumplimiento de objetivos a nivel nacional para la prestación de estos servicios y bienes. (Secretaría de Descentralización, 2016)

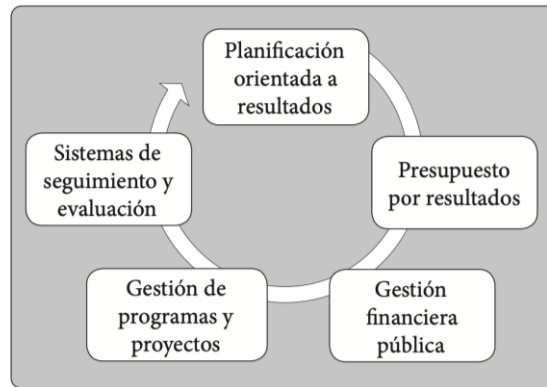
Al contar con gobiernos locales descentralizados y autónomos, ello demandó que exista una mayor necesidad y exigencia de responsabilidades por rendir cuentas a través de los resultados obtenidos. Con ese fin, se instala en el Perú el Presupuesto por Resultados desde el año 2007, de manera que se facilite la rendición de cuentas desde los gobiernos locales y el Ejecutivo hacia el Congreso y la Sociedad Civil, y de hacer una mejor asignación funcional y distribución de recursos públicos para suplir las necesidades de la población. (Secretaría de Descentralización, 2016)

Se entiende que la Gestión por Resultados (GpR) en el Perú inició formalmente con la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) desde el año 2007. Ello en consecuencia a la implementación del Sistema de Evaluación PRODEV<sup>10</sup> (SEP) desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La metodología del SEP introduce un cambio en la forma de hacer el presupuesto y parte de una visión integrada de planificación y presupuesto y la articulación de acciones y actores para la consecución de resultados. El PpR se enfoca en la resolución de problemas críticos que afectan a la población, transita de un proceso presupuestario centrado en la ejecución de medios a otro caracterizado por el logro de fines. (Shack & Rivera, 2017)

---

<sup>10</sup> Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo.

**Figura 11. Pilares de la Gestión por Resultados**



(Shack & Rivera, 2017)

En ese sentido, el MEF expone que de manera conceptual «la GpR en el sector público prioriza la evaluación y financiación de los resultados (*outcomes*) y no únicamente de los insumos (*inputs*). Así, un gobierno se concentra en la consecución de metas o resultados esperados en el sector público, dejando de enfocar sus esfuerzos en el control del gasto de recursos, recompensando a las agencias públicas que alcanzan o exceden sus metas. Este enfoque mide el logro de resultados que legitima y valora la población, priorizando así mejorar la calidad en la prestación de los servicios y la satisfacción del ciudadano». (MEF & Dirección de Calidad del Gasto Público, 2018)

### **2.3 Sobre la medición del desempeño en los gobiernos locales del Perú**

Por lo expuesto hasta el momento, la manera más simple para describir la *raison d'être* de los gobiernos locales, sería «administrar ciertos servicios y representar los deseos de la ciudadanía en el contexto geográfico en el que vive» (Tindal, 1977). En consecuencia, la manera más simple<sup>11</sup> de medir el desempeño de los gobiernos locales debería partir del enfoque en la efectividad y la eficiencia que estos tienen al realizar estas dos funciones generales.

Sin embargo, a través de un análisis de los canales de comunicación e informes disponibles a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), vemos que si bien existen reportes de seguimiento de indicadores específicos a cada sector, no existe un indicador o índice general que simplifique la medición a grandes rasgos sobre desempeño de las gestiones municipales en el marco de las funciones que éstas deben de cumplir.

Por otro lado, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), órgano rector del Sistema Estadístico Nacional, publica anualmente el documento «Perú: Indicadores de Gestión Municipal», con la

<sup>11</sup> Desde la década de 1970 a la actualidad, el interés académico global por la «capacidad estatal» ha sido vasto, desatando una amplia variedad de definiciones y sub-definiciones, sobre las cuales esta investigación no tiene por finalidad exponer en detalle. Para más información revisar Aguilar 2019, Completa 2017, Jie Gao 2021.

finalidad de proporcionar información estadística descentralizada que sirva de apoyo a la gestión nacional, regional y municipal en el marco del fortalecimiento del proceso de descentralización. Si bien este documento del INEI permite conocer indicadores sobre algunos recursos, acciones y productos a través de los cuales las municipalidades generan valor para la ciudadanía, el valor como tal, proveniente de los efectos e impactos en la calidad de vida de la ciudadanía no es identificable a partir de ellos.

## **2.4 Propuesta de medición del desempeño en los gobiernos locales para la presente investigación**

Ante la situación expuesta, con el fin de medir los efectos que las iniciativas de fortalecimiento de la gestión pública local de las empresas mineras han obtenido en las municipalidades de sus zonas de influencia, esta investigación recurre a la utilización de indicadores e índices complementarios, y que en conjunto permitan identificar de manera más comprensiva los efectos e impactos deseados en la gestión pública local y calidad de vida de la población local.

### **IDH**

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un índice que mide las dimensiones clave del desarrollo humano en base a la metodología utilizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las tres dimensiones clave son:

- Vida larga y saludable – medida por la esperanza de vida.
- Acceso a la educación, medido por los años de escolarización previstos para los niños en edad escolar y los años medios de escolarización de la población adulta.
- Nivel de vida digno – medido por ingreso familiar per cápita mensual.

(UNDP, 2018)(Ames, 2020)

### **Porcentaje del Presupuesto Institucional Modificado Ejecutado**

Representa el presupuesto institucional modificado ejecutado (PIMEX) en el marco de programas presupuestales. La ejecución presupuestal en el marco de los programas presupuestales, implica que los recursos se han destinado al logro de resultados concretos. Cabe precisar que los programas presupuestales constituyen un instrumento para orientar la gestión presupuestal con una lógica de resultados; cuentan con una cadena de valor definida (insumos, actividades, productos, resultados) y con indicadores que permiten medir el logro de los resultados.

### **Plan de Incentivos**

El Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI) es un instrumento del PpR, que se crea en el año 2009 con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios públicos provistos por las municipalidades a nivel nacional. El Programa es liderado por la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. (MEF, 2022)

El PI se enmarca en la estrategia de PpR y permite contar con una definición clara y objetiva de los resultados esperados en línea a los objetivos nacionales. Es en este contexto, el PI juega un rol importante, en tanto condiciona una serie de incentivos, monetarios y no monetarios, al cumplimiento de un conjunto de metas, que competen por funciones a las municipalidades, con el objetivo de mejorar la eficiencia del gasto público articulando esfuerzos y recursos públicos al logro de los objetivos nacionales. (MEF et al., 2014)

Las municipalidades se hacen acreedoras a una serie de incentivos al cumplimiento de las metas propuestas para cada año. Además, se resalta que los saldos de todas aquellas municipalidades que no cumplieron una meta, forman un fondo que se distribuye única y exclusivamente entre las municipalidades que cumplieron el 100% de sus metas evaluadas en el año, representando un incentivo adicional para una buena gestión. (MEF et al., 2014)

### **Índice de Gestión Municipal y sus componentes**

Desde el punto de vista conceptual, el trabajo de Navarro y Allpas (2018), alumnas de la Universidad del Pacífico, complementa de manera notable las definiciones de desempeño de la gestión que proponemos en esta investigación. Navarro y Allpas toman como referencia un índice de gestión pública municipal desarrollado por de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento de Planeación de Colombia, pero lo adaptan a la interacción de las variables de desempeño de la gestión pública en el Perú. De esta manera constituyen un índice a partir de un conjunto de indicadores para identificar diversas dimensiones en la gestión municipal como: i) disposición de recursos financieros o capacidad financiera; ii) ámbito organizacional; iii) ámbito relacional; iv) ámbito técnico; v) dimensión administrativa. Se brindará mayor detalle sobre el índice en el Capítulo III.



## **Capítulo III. Metodología{ XE "Capítulo I. Introducción;01" }**

### **1. Descripción{ XE "Antecedentes;02" }**

El presente capítulo desarrollará la metodología que permitirá responder de manera empírica, las preguntas relacionadas al efecto que tendrían iniciativas de RSE enfocadas al fortalecimiento de gestión pública e instituciones locales (en adelante «las iniciativas») sobre los indicadores de gestión pública local, realizar un diagnóstico y plantear recomendaciones para cada uno de los casos abordados.

La investigación se enmarcó en el análisis de los indicadores de la gestión pública de gobiernos locales previamente expuestos, y se complementó con el análisis de las experiencias de implementación de las iniciativas aplicadas por las empresas objeto del estudio.

A través de un modelo de datos panel se pretendió hallar correlación estadística, o la ausencia de ella, entre las iniciativas y la mejora de indicadores de gestión pública en los gobiernos locales y determinar si ésta es significativa y robusta. En base a los resultados obtenidos, se identificaron los contextos en los que éstos se dan y se confirman o descartan vínculos o influencias determinadas para cada caso.

Adicionalmente, se documentaron los retos experimentados al llevar a cabo una investigación que intenta medir los efectos de inversiones privadas en materia social, documentadas a través de las Declaraciones Anuales Consolidadas (DAC) presentadas ante el MINEM, en indicadores de la gestión pública, una propuesta de investigación sobre la cual no existen precedentes.

### **2. Diseño{ XE "Antecedentes;02" }**

La metodología aplicada para la investigación es mixta, descriptivo-retrospectiva, de corte longitudinal de ocho años, e investigación acción.

#### **2.1 Metodología Mixta: Enfoque Cuantitativo**

Para la fase cuantitativa, se busca entender el desempeño en gestión pública de los gobiernos locales comprendidos en las zonas de influencia minera donde las empresas mineras ejecutan (o ejecutaron) las iniciativas, así como también, donde las mineras aún no tendrían iniciativas o programas articulados.

Se decide aplicar el modelo de datos panel, puesto que la variable independiente propuesta muestra variabilidad en ambas dimensiones: a través del tiempo y del espacio. Por ello, en principio, el grupo de control o contrafactual en el modelo estaría representado por las mismas municipalidades analizadas, pero para los años donde estas no han sido beneficiadas por las iniciativas. La variable independiente se construyó a partir de la información recopilada de las DAC.

En esta fase, se utilizaron los indicadores de gestión pública ya mencionados: el porcentaje de ejecución del Presupuesto Institucional Modificado (PIM); porcentaje de objetivos alcanzados anualmente del Plan

de Incentivos (PI) Mejora de la Gestión Municipal del MEF; el Índice de Desarrollo Humano (IDH); y el Índice de Gestión Municipal (IGM).

Se aplican 2 tipos de modelos panel:

- Modelo panel con variable independiente dicotómica: El modelo busca indagar si una inversión mayor al promedio de la inversión mínima, en el fortalecimiento de la gestión pública e instituciones locales, para el periodo de ocho años desde el año 2012 al 2019<sup>12</sup>, tiene algún efecto en los indicadores de gestión pública propuestos.
- Modelo panel con variable independiente por deciles: Este modelo pretende hallar si es que la diferencia entre montos de inversión, en el fortalecimiento de la gestión pública e instituciones locales, tiene algún efecto sobre los indicadores de gestión pública.

## 2.2 Metodología Mixta: Enfoque Cualitativo

Para la rama cualitativa, se busca comprender con mayor detalle el contexto del comportamiento de dichos indicadores con la presencia o ausencia de las iniciativas.

Se realizan entrevistas semi-estructuradas con personal encargado del área de asuntos corporativos (gestión social, relaciones institucionales, etc.) en las empresas mineras objeto del estudio.

Nótese que el diseño de la investigación fue concebido de manera que las entrevistas de la fase cualitativa sean complementarias a la fase cuantitativa. Dado que las empresas mineras son las que financian estas iniciativas, las evaluaciones e informes ex – post incluyendo resultados de las intervenciones son generalmente recibidos por éstas y no son de acceso público es que se decidió solamente entrevistar a personeros de las empresas. Ello fue corroborado posteriormente en algunas de las entrevistas. Sin embargo, se considera que sería de gran valor que investigaciones posteriores se enfoquen en entrevistar a funcionarios del sector público receptores del apoyo de estas iniciativas.

## 3. Proceso{ XE "Antecedentes;02" }

Para la aplicación de la metodología se han definido siete fases, las cuales se presentan en la tabla 4.

**Tabla 4. Proceso metodológico**

Fase	Fuente / Información	Objetivos
(1) Recopilación documental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reportes de sostenibilidad publicados por las empresas.</li> <li>• Solicitud directa de información adicional, entrevistas de consulta general.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar empresas que cuentan con iniciativas de fortalecimiento de la gestión pública e instituciones locales y de manera general, los alcances y definiciones para cada caso.</li> <li>• Identificar a los Gobiernos Locales dentro de la zona de influencia de las empresas mineras</li> </ul>
(2) Recopilación de datos panel y	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (MEF) PI Mejora Gestión Municipal</li> </ul>	Identificar la multidimensionalidad de los alcances de la gestión pública local:

<sup>12</sup> Ver tabla 11

construcción de los indicadores e índices propuestos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (MEF) Consulta Amigable</li> <li>• (INEI) RENAMU, ENAHO</li> <li>• (PNUD) Bases de Datos: IDH</li> <li>• (MINEM) Declaración Anual Consolidada (Anexo IV – Gestión Social)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplimiento de metas en la gestión municipal</li> <li>• Ejecución de presupuesto municipal</li> <li>• Condiciones de vida de los ciudadanos</li> <li>• Otros indicadores de la gestión pública local</li> </ul> <p>Construcción de variable independiente o explicativa</p>
(3) Procesamiento de datos: Análisis descriptivo y estadístico inferencial.	Indicadores e índices obtenidos en (2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar las propiedades de las variables de interés.</li> <li>• Pruebas estadísticas de las hipótesis planteadas.</li> <li>• Visualizar la posibilidad de generalizar resultados.</li> <li>• Comprobar la robustez de los resultados.</li> </ul>
(4) Estructuración de resultados cuantitativos y preparativos entrevistas	Resultados obtenidos en (3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparar resultados y bases para entrevistas semi-estructuradas</li> </ul>
(5) Entrevistas semi-estructuradas	Personal encargado del área de Asuntos Corporativos (Gestión social, relaciones institucionales, etc.) en las empresas mineras objeto del estudio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprender con mayor detalle el contexto detrás de los resultados hallados en (3)</li> </ul>
(6) Estructuración de resultados cualitativos	Resultados obtenidos en (5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización de información recopilada por prioridades en relación con las variables de interés y en orden cronológico</li> </ul>
(7) Triangulación y refinación de conclusiones	Información recopilada en etapas anteriores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planteamiento de explicaciones sobre los vínculos encontrados entre los indicadores de gestión pública y las iniciativas.</li> <li>• Elaboración de diagnósticos</li> <li>• Elaboración de recomendaciones</li> </ul>

### 3.1 Fase 1: Recopilación Documental

Se revisa a detalle los Reportes de Sostenibilidad publicados por 6 empresas mineras que públicamente reportan contar (o haber contado) con iniciativas de RSE de fortalecimiento de la gestión pública e instituciones locales. Se identifican los alcances de dichas iniciativas, así como también los distritos y provincias que pertenecen a la zona de influencia de éstas. En los casos donde existen dudas sobre la información disponible de acceso público, se solicita directamente la información a los departamentos a cargo de dichas iniciativas dentro de las empresas mineras y se entabla contacto directo con los encargados.

Las 6 empresas mineras seleccionadas para esta investigación son las siguientes:

- Minera Yanacocha (Región Cajamarca)
- Compañía Minera Antamina (Región Ancash)
- Minera Las Bambas (Región Apurímac)
- Sociedad Minera Cerro Verde (Región Arequipa)
- Anglo American Quellaveco (Región Moquegua)
- Southern Copper Perú, Unidad Minera Cuajone (Región Moquegua)

La selección de estas empresas fue basada en la magnitud del aporte de cada empresa al PBI de producción y exportación de cada región, así como también, la relación de las iniciativas de cada empresa con la presente investigación, de acuerdo con lo expuesto a través de sus reportes de sostenibilidad anuales u otros reportes y experiencias encontrada en el dominio público.

### 3.2 Fase 2: Recopilación de datos panel y construcción de los indicadores e índices

Para la construcción de la base de datos, se recurre a las diversas fuentes de información mencionadas en la Tabla 2. Debido a la disponibilidad de información, en especial, información crítica para la construcción de la base de datos de variables dependientes, se decide que el periodo de observación se limite a 8 años, comprendiendo el período desde el año 2012 al año 2019.

#### Con respecto a las variables independientes:

- En base a la información brindada por el MINEM con relación a la Sección IV de la DAC<sup>13</sup>, se construyó una base de datos exclusivamente comprendiendo aquellas inversiones sociales realizadas por las compañías mineras, que tuviesen un enfoque específico en el fortalecimiento de gestión pública e instituciones locales. Dichos montos constituyen la variable independiente utilizada en el modelo de datos panel.
  - La información comprendida en los reportes compartidos por el MINEM tuvo que ser filtrada y organizada manualmente, de acuerdo con el título para cada ítem declarado. Ello dado a que parte de la información clasificada como «aportes al fortalecimiento de la gestión pública e instituciones locales» estaba relacionada con inversiones que no necesariamente se consideraban alineadas con el enfoque de esta investigación.
  - El desafío para ello fue grande, puesto que pareciera no existir exigencias ni lineamientos específicos claros para que las empresas reporten sus inversiones en el rubro. Por ejemplo, se encontró que las empresas pueden categorizar bajo este rubro a ítems tan diversos como «Servicio de transporte de personal de la comunidad campesina de (...)» y «Fortalecimiento capacidades de gestión instituciones del ámbito de influencia», situación que obligó a este estudio a realizar una exhaustiva preparación previa de la base de datos para la variable independiente, ítem por ítem, antes de procesarla.
  - La variable independiente muestra variabilidad en ambas dimensiones: a través del tiempo y del espacio, hecho que constituye una de las razones principales por las cuales el modelo de datos panel se ajusta mejor a la presente investigación.
- En términos generales y en línea con la hipótesis de esta investigación, se espera que la variable independiente impacte positivamente en las variables explicadas. Por ejemplo, se supone que los indicadores de gestión pública local (variables dependientes) de un municipio determinado mejoren si es que ha sido beneficiado con inversiones enfocadas con el fortalecimiento de la gestión pública e instituciones locales, por parte de las empresas mineras correspondientes.

---

<sup>13</sup> El anexo IV de las DAC es de acceso público, pero se debe de presentar una solicitud de información a través de la plataforma de transparencia del MINEM.

Con respecto a las variables dependientes:

- Se realizó un trabajo de recopilación de bases de datos a nivel de gobierno local (municipalidades provinciales y distritales) disponibles a través de las plataformas del MEF y el INEI (Datos Abiertos, Consulta amigable, Consulta Histórica de PI, RENAMU, etc.), de manera directa y también utilizando web scraping<sup>14</sup>.
- Una vez compilada la información necesaria, se procedió a procesarla y estructurarla a fin de generar las variables requeridas para la presente investigación.
- A partir de ello, se construyeron los indicadores de gestión pública previamente mencionados:
  - Porcentaje de ejecución del Presupuesto Institucional Modificado (PIMEX)
  - Porcentaje de objetivos alcanzados anualmente del Plan de Incentivos Mejora de la Gestión Municipal del MEF (PI)
- Además, se toman en cuenta los índices de condiciones de vida de los ciudadanos, incluidos aquellos preparados por el PNUD:
  - Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>15</sup> (PNUD, 2019)
- Adicionalmente, como ya se mencionó, se pone en práctica el Índice de Gestión Municipal (IGM) desarrollado por Navarro y Allpas.
  - La decisión de utilizar el IGM se da debido a que este proporciona un resumen claro de un conjunto de trece variables, sintetizadas en 6 componentes relacionados con las dimensiones financiera, organizacional, técnica y administrativa de la gestión local (municipal). Por ello, se considera que representa una manera rápida y clara de medir el desempeño de un gobierno local, tanto que un gobierno local con mejor IGM tiene las condiciones institucionales que le permiten garantizar la cobertura de los servicios públicos, mediante la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública y acciones de gestión social. El método de cálculo y peso respectivo se presentan en la Tabla 10.

### **3.3 Fase 3: Procesamiento de datos: Análisis descriptivo y estadístico inferencial**

Se realiza un análisis descriptivo de los indicadores e índices obtenidos en la Fase 2 y se determinan las propiedades y comportamientos de las variables de interés aplicando la metodología de datos panel. La

---

<sup>14</sup> Método para extraer grandes cantidades de datos de una página web con información pública.

<sup>15</sup> Las bases de datos proporcionados por el PNUD no contienen información correspondiente a los años 2013, 2014 y 2016. Por ello se utiliza el comando *tsfill* en Stata para interpolar datos y rellenar las series temporales faltantes. Por otro lado,

población consta de las 1874 municipalidades provinciales y distritales del país. La muestra difiere para cada caso (mina, región) evaluado.

Se espera que el efecto de la variable independiente sobre el desempeño de la gestión pública municipal, que viene a ser la variable dependiente, pueda ser analizada a través de los dos siguientes modelos:

$$Y_{i,k,t} = \alpha_0 + \beta_1 Tdic_i + \beta_2 X_{i,k,t} + \beta_3 Y_{i,k,t-1} + \epsilon_{i,k,t}$$

$$Y_{i,k,t} = \alpha_0 + \beta_1 Tdec_i + \beta_2 X_{i,k,t} + \beta_3 Y_{i,k,t-1} + \epsilon_{i,k,t}$$

Donde:

- $Y_{i,k,t}$  es la variable dependiente, que mide el desempeño de la gestión pública en los municipios. Como se explicó previamente, la variable dependiente toma la forma de PIMEX, PI, IGM o IDH.
- $Tdic_i$  es la variable independiente y dicotómica. Indica si el municipio ha sido o no beneficiado por una inversión mayor al promedio de la inversión mínima, en el fortalecimiento de la institucionalidad local, para el periodo de ocho años desde el año 2012 al 2019, por parte de las empresas mineras correspondientes.
- $Tdec_i$  es la variable independiente por deciles. Indica la magnitud de la inversión recibida por los municipios beneficiados por inversiones orientadas al fortalecimiento de la institucionalidad local, para el periodo de ocho años desde el año 2012 al 2019<sup>16</sup>, por parte de las empresas mineras correspondientes.
- $X_{i,k,t}$  son variables de control a nivel distrital.
  - Cuando las variables dependientes son PIMEX, PI o IGM; las variables de control son: Percepción de Canon y regalías, Población, Esperanza de Vida al Nacer, Población de 18 años con educación secundaria completa, Años de educación (pob. de 25 años a más), Ingreso familiar per cápita; todas ellas variables que guardan relación con el IDH.
  - Cuando la variable dependiente es IDH, las variables de control son: Percepción de Canon y regalías, y Población. No se utilizan otras variables de control en este caso, puesto que la hipótesis de la investigación es que la variable independiente mantenga una relación directa sobre los demás indicadores de gestión pública local (que son los frecuentemente utilizados como controles en análisis de datos panel<sup>17</sup>).
- $\epsilon_{i,k,t}$  es el error estimado.

<sup>16</sup> Ver tabla 12

<sup>17</sup> Se tomó como referencia investigaciones con modelo de panel que evaluaban circunstancias similares. (Clausen, 2021; Lidén & Wilhelmson, 2020; Vera et al., 2013)

Con la finalidad de elegir el modelo definitivo o el estimador (de efectos fijo o aleatorio) de mayor consistencia, se aplica el test de Hausman, el cual indica que habría que aplicar el modelo de efectos fijos para todos los casos.

Se busca la posibilidad de generalizar resultados y conclusiones preliminares.

#### **3.4 Fase 4: Estructuración de resultados cuantitativos y preparativos para entrevistas**

En base a la información, resultados y conclusiones preliminares obtenidas en las Fases 1, 2 y 3; se estructuran las preguntas principales a consultar con los entrevistados en la Fase 5. Notar que las preguntas variaron para cada caso debido a que en todos los casos se encontró distinta cantidad de información y los resultados con significancia estadística fueron distintos entre cada operación.

Nótese que las preguntas para las entrevistas fueron estructurándose desde la fase 1 del proceso metodológico. A través de la recopilación documental se empezaron a identificar brechas de información, en especial sobre el proceso y los resultados de las iniciativas de fortalecimiento de la gestión pública local. A ello se añadieron las preguntas relacionadas a los resultados obtenidos en la fase cuantitativa, obteniendo al final la lista de preguntas para cada minera. (ver Anexo A)

#### **3.5 Fase 5: Entrevistas semi-estructuradas**

Se llevan a cabo las entrevistas semi-estructuradas con el personal encargado del área de Asuntos Corporativos (Gestión social, relaciones institucionales, etc.) en las empresas mineras que han sido objeto del estudio. El propósito fue el de comprender con mayor detalle el contexto detrás de los resultados hallados en la Fase 3.

Para evitar el sesgo en los resultados del entrevistado, primero se realizaron las preguntas que se prepararon en la Fase 4. Luego, se presentaron los materiales preparados con los resultados preliminares y se solicitó al entrevistado complementar información en caso sea necesario.

#### **3.6 Fase 6: Estructuración de resultados cualitativos**

Se llevó a cabo la organización y estructuración de la información recopilada en la fase de entrevistas. Se realiza el análisis narrativo de las respuestas de los entrevistados, dado que estas fueron bastante diversas, exponiendo las diferentes realidades de cada operación. Se enmarcó dicha información en los antecedentes y contexto de cada mina, de manera que las experiencias relatadas sean accesibles al público en general.

#### **3.7 Fase 7: Triangulación y refinación de conclusiones**

En la fase final de la investigación, se plantearon teorías explicativas sobre los vínculos encontrados entre los indicadores de gestión pública y las iniciativas por parte de las empresas mineras.

Para cada caso, se elaboraron los diagnósticos respectivos mediante la triangulación de los resultados obtenidos tanto en la investigación cuantitativa como cualitativa. Además, se examinó la posibilidad de encontrar diagnósticos aplicables para toda la industria minera en el país.

Además, se elaboraron recomendaciones para cada caso y de manera general, ya sean de aplicación desde el sector privado, público o aplicable para ambos.

Finalmente, se resolvió aceptar o rechazar las hipótesis generales y específicas de la investigación y se elaboraron recomendaciones para futuras investigaciones que deseen tomar un enfoque similar.



## Capítulo IV. Resultados{ XE "Capítulo I. Introducción;01" }

### 1. Resultados, reflexiones y consideraciones generales

Desde el enfoque cuantitativo y de manera general, al analizarse a las 5 regiones de manera conjunta, se aprecia que solo para los componentes del IGM, en los indicadores 7 (Alineación del gasto a presupuesto por resultados) y 8 (Gestión por resultados)<sup>18</sup> existiría un efecto positivo retardado estadísticamente significativo. Los resultados permitirían afirmar que de manera general, para las 5 regiones y operaciones mineras observadas, las inversiones en fortalecimiento de la gestión pública local incrementan entre 15% y 19% los indicadores relacionados a la Gestión por Resultados de los gobiernos locales. Este efecto es consistente a partir del 2 año de realizada la primera inversión, tanto para los casos en los que se considera la inversión regional y provincial, como para los casos en que solo se considera la inversión realizada en los gobiernos locales, tal como se observa en la tabla 13 y tabla 14.

El análisis de las demás variables dependientes propuestas nos indica que no existirían otros resultados homogéneos con significancia estadística relevante. Los efectos son en su mayoría heterogéneos y se entienden mejor cuando se analizan caso por caso, en el contexto de cada operación y en su interacción con las autoridades locales de cada distrito, provincia o región.

Desde el enfoque cualitativo, a través de todas las entrevistas realizadas, se advirtió que no existiría una estrategia o conjunto de prácticas estandarizadas para llevar a cabo los programas de fortalecimiento de la gestión pública local, ni tampoco un modelo a seguir en el marco nacional o internacional. Si bien se encontró que todos los entrevistados conocían el caso del FOGEL de Antamina, en la práctica, cada empresa, en base a las realidades de los distritos de su área de influencia, la fase de su operación y su presupuesto deciden cómo estructurar y qué ámbitos del fortalecimiento de la gestión pública o de instituciones locales priorizan y priorizarán a futuro.

En esencia, la fase de entrevistas permitió comprender que esta área específica de la RSE minera está aún en una etapa de desarrollo inicial, siendo actualmente estructurada como programa en solo 3 de las 6 compañías analizadas (ver tabla 5). Aun así, en estos casos pareciera encontrarse en un proceso inicial de prueba y error, adaptándose a las cambiantes necesidades y escenarios sociopolíticos de cada operación.

**Tabla 5. Situación de programas de fortalecimiento de gestión pública local**

Operación	¿Cuenta con programa?	Situación
Las Bambas	No.	En consideración. La coyuntura no lo permite.
Cerro Verde	Sí.	Inversión comienza desde año 2015.
Yanacocha	No. (Sí anteriormente)	Se migró a otras iniciativas con distinto enfoque.
Cuajone	No.	-
Quellaveco	Sí.	Inicia 2da etapa en el 2022, en alianza con el IFC.
Antamina	Sí.	Inicia 2da etapa en el 2022, en alianza con ONG CARE.

<sup>18</sup> Cabe precisar que las preguntas correspondientes para construir el indicador 8 del IGM no existen en el año 2019, teniéndose que replicar los valores hallados en el 2018, por lo que se debe tomar estos hallazgos con precaución.

Dicho hallazgo a través de las entrevistas nos condujo a otro hallazgo de la presente investigación. La base de datos de variables independientes construida a partir de la información de las DAC tendría un problema de comparabilidad. Ello puesto que al contener solo montos invertidos y una breve descripción del gasto, cada ítem es como una «caja negra» sin información precisa sobre los detalles de contenido (alcances, prioridades, movilización de personal, duración, etc.) que cada iniciativa contempla. Esta situación nos lleva a cuestionar la comparabilidad de las iniciativas entre cada empresa para lograr los objetivos de esta investigación<sup>19</sup>.

Al mismo tiempo, es un hallazgo que nos conduce a reflexionar sobre la precariedad de información y conocimiento que el sector público tiene capacidad de acumular a través de los instrumentos de reporte existentes, en especial los relacionados a las iniciativas de gestión social en minería. Asimismo, desde el sector minero se debe reflexionar sobre la calidad de información voluntariamente transparentada al público en general y en especial a la academia, existiendo una gran oportunidad para potenciales sinergias orientadas a la mejora de sus iniciativas en gestión social a través del *benchmarking* y análisis independientes realizados por expertos académicos e investigadores en fase de formación.

Otro hallazgo, identificado en la fase de entrevistas fue que habría casos en que la información incluida en la DAC no sería completamente equivalente a las actividades realmente ejecutadas por las empresas mineras. Como se relata a continuación para los casos de Quellaveco y Antamina, la DAC indicaría que la inversión se da en una menor cantidad de territorios que los que actualmente las percibirían. No se pudo esclarecer si este error se daría por una mala clasificación de los montos de inversión por parte del MINEM, por la poca claridad de las indicaciones brindadas por el MINEM, o por un error de reportes por parte de las empresas. En todo caso este hallazgo pondría en duda la idoneidad de la utilización de la información brindada por las DAC para los análisis estadísticos propuestos. Otra vez, una situación que nos invita a reflexionar sobre la calidad de los sistemas de acumulación de conocimiento con los que contamos.

## **2. Resultados encontrados en la región Apurímac – Minera Las Bambas**

En el caso de Las Bambas y la región Apurímac, cabe mencionar que la empresa no menciona en sus reportes de sostenibilidad ninguna iniciativa de fortalecimiento de la gestión pública local. Ello se conoció recién a través de la información brindada por la DAC, donde la empresa reportaba inversiones bajo la descripción de «Fortalecimiento de capacidades de gestión de instituciones del ámbito de influencia Las Bambas», «Fortalecer la gestión de las comunidades, municipios y organizaciones», etc. razón por la cual se consideró interesante incluirla para esta investigación.

---

<sup>19</sup> La falta de comparabilidad de las iniciativas es un problema que la presente investigación cayó en cuenta a través de la fase de entrevistas detalladas, puesto que la revisión bibliográfica y las breves entrevistas en la fase preparatoria no permitieron encontrar más información al respecto que permitiera diseñar la investigación de una manera donde este problema fuera eliminado.

De todas las regiones analizadas, Apurímac es la única donde el modelo panel con variable independiente dicotómica permitió encontrar un resultado con significancia estadística en el indicador IDH. Como se muestra en las tablas 15 y 16, las inversiones en fortalecimiento de la gestión local tendrían un impacto positivo de 1.8% sobre el indicador de IDH, considerando o no las inversiones a nivel de provincia y región.

Asimismo, el modelo por deciles de inversión también permitió encontrar que la variable IDH es afectada positivamente en 12% y de manera muy significativa<sup>20</sup> cuando existe una inversión de magnitud del decil 7 (ver tabla 17). Sin embargo, la misma variable es afectada negativamente en -5% y con significancia cuando la inversión es de magnitud del decil 9, por lo que no podría generalizarse este resultado.

Sin embargo, el hecho de observar que la variable dependiente IDH se vio afectada de manera positiva y con significancia estadística en el modelo dicotómico, sin que ninguna variable de gestión pública local que hayamos propuesto sea afectada, nos estaría insinuando que la calidad de vida local habría mejorado en los distritos observados por factores ajenos al desempeño de la gestión pública local.

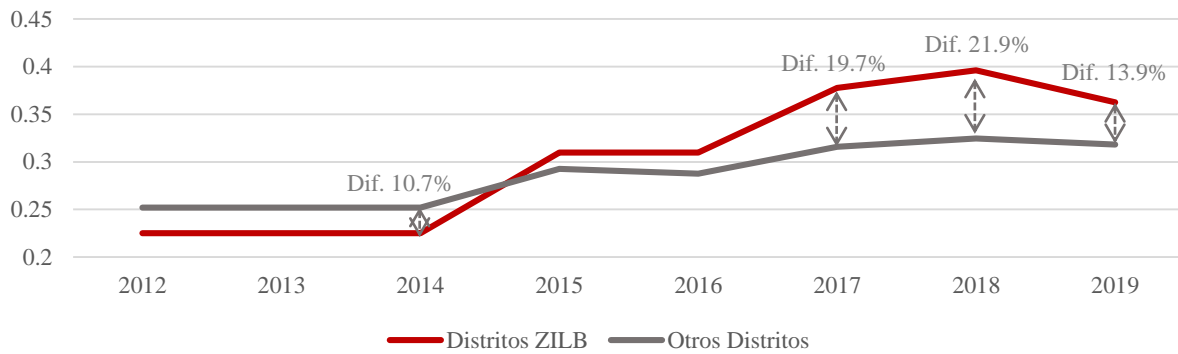
Una posible explicación podría encontrarse en los tiempos de construcción e inicio de operaciones de la mina Las Bambas y el impacto directo que este ha tenido en la calidad de vida de los distritos circundantes. Según un informe de Macroconsult, Las Bambas ha transformado la economía de la región, triplicando su tamaño. Además, la mina trajo consigo cambios a nivel demográfico, reduciendo niveles de pobreza monetaria y no monetaria (Macroconsult, 2022). Para la construcción de la mina entre los años 2012 a 2015 se demandó una mano de obra de más de 15 mil trabajadores, quienes permitieron un flujo importante de recursos económicos hacia las zonas de influencia de la mina, incluyendo los distritos cuyo IDH se observa afectado positivamente en el modelo econométrico de esta investigación. Además, se debe tener en cuenta que los contratos de mano de obra no capacitada fueron otorgados en su mayoría a trabajadores locales, lo que significaría una contribución directa a la economía familiar de los habitantes de los distritos en cuestión (Minería Chilena, 2016; Ramos, 2018).

Además del incremento de ingresos que lo expuesto representa localmente, se ha de tener en cuenta que Las Bambas también ha venido mejorando la infraestructura de salud pública y educativa de sus zonas de influencia directa, incluyendo un centro de salud y colegios para la comunidad de Nueva Fuerabamba, que alberga a las más de 500 familias que fueron reasentadas previo a la construcción de la mina. De esta manera, es comprensible que los 3 componentes que integran el IDH: salud, educación e ingresos, hayan sido afectados positivamente por la mina. Esto se aprecia en el gráfico 12, que muestra cómo es que ha evolucionado el IDH en los distritos de la zona de influencia de la mina (ZILB).

---

<sup>20</sup> Significancia estadística al 95% de confianza.

**Figura 12. Evolución de IDH en distritos de la región Apurímac**



Elaboración propia. Fuente: PNUD

Por otro lado, la DAC nos indica que los registros existentes por Las Bambas para las iniciativas de interés van desde el año 2012 al 2018 y suman aproximadamente un total de 2.8 millones de soles. Esto es una suma minúscula comparado, por ejemplo, a la inversión que se reporta habría costado el reasentamiento de la comunidad de Nueva Fuerabamba, 1,200 millones de dólares. (Gestión, 2022)

A través de la comunicación con un encargado en el departamento de Estrategia e Integración en Sostenibilidad de Asuntos Corporativos de Las Bambas, se pudo conocer que las iniciativas llevadas a cabo por la mina con respecto al fortalecimiento de la gestión pública local o capacidades de gestión de las autoridades locales, fueron en su mayoría de carácter reactivo, sin encontrarse necesariamente enmarcadas en un programa articulado con planes de desarrollo territoriales, ni tampoco cuenta con una estructuración en el largo plazo. Dicho ello, el personal aclaró que no se trata de que la empresa no se encuentre interesada en este tipo de programas a largo plazo, solo que la coyuntura política y social a la que actualmente se enfrenta la operación<sup>21</sup> y el equipo de asuntos corporativos y desarrollo social en la mina, no les ha permitido aún enfocarse en estrategias con este tipo de alcances.

Se deja constancia que a través de una reunión con una representante del IFC, se conoció que se le había extendido a Las Bambas la propuesta de formar una alianza y continuar el programa Apurímac Buen Gobierno Municipal. Sin embargo, no se logró obtener el respaldo de la minera por razones desconocidas.

### **3. Resultados encontrados en la región Arequipa – Compañía Minera Cerro Verde**

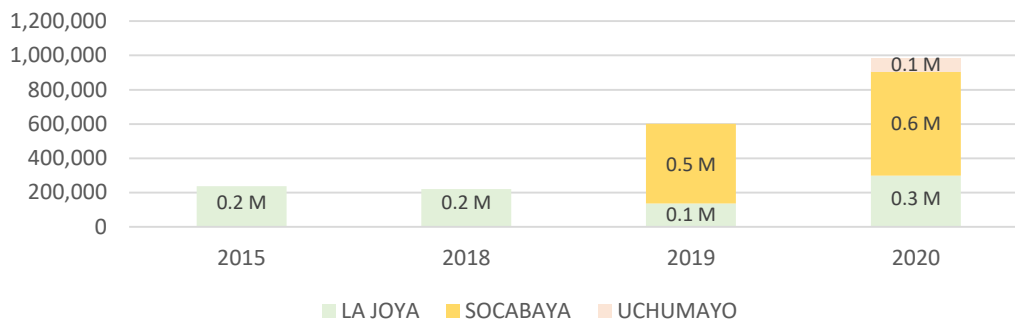
La información de la DAC nos permite apreciar que Cerro Verde ha venido incrementando gradualmente su inversión en iniciativas de fortalecimiento de la gestión pública local a partir del año 2015, llegando a 984 mil soles para el año 2020<sup>22</sup>, tal como se aprecia en el gráfico 13. Ello sugeriría que de manera general

<sup>21</sup> En los primeros días de junio del 2022, fecha en que se realizó la entrevista, la operación llevaba más de 50 días paralizada por el cierre de vías de acceso y la invasión a sus instalaciones.

<sup>22</sup> Si bien se cuenta con información de la DAC correspondiente hasta el año 2020, no existe información disponible para construir las variables dependientes del año 2020, por lo que este no es incluido en el modelo panel utilizado.

estas iniciativas vienen cobrando cada vez más relevancia para la empresa. En los 4 años con registros existentes, se habría llegado a realizar una inversión total cercana a los 2 millones de soles.

**Figura 13. Inversión de Cerro Verde en iniciativas de fortalecimiento de la gestión pública local (Millones de Soles)**



Elaboración propia. Fuente: MINEM

El modelo de variable dependiente dicotómica (ver tabla 18) permite encontrar un efecto retardado positivo y estadísticamente significativo en los indicadores de IGM y PI, del orden del 12% y 50% respectivamente, para el tercer año desde que se realizaron inversiones de fortalecimiento de la gestión pública local.

Adicionalmente, el análisis de los resultados brindados por el modelo panel de los componentes del IGM en la tabla 20, nos permite conocer que existiría un efecto retardado positivo y significativo en el indicador 7 del IGM, para segundo y tercer año desde realizadas las inversiones con un efecto de 42% y 41% respectivamente. El efecto positivo en el indicador 7 del IGM, que representa la alineación del gasto al presupuesto por resultados de las municipalidades, guarda relación con los efectos encontrados para el indicador PI, puesto que en todos los años desde su creación, el Plan de Incentivos para la Mejora de la Gestión Municipal del MEF contiene metas específicas para que las municipalidades realicen gastos que concuerden con el presupuesto por resultado correspondiente por tipo de municipalidad.

Adicionalmente, para el caso de Cerro Verde, se tuvo la oportunidad de entrevistar a un ejecutivo en una posición de alta jerarquía dentro de la estructura organizacional de la empresa, quien comentó sobre la gran complejidad y retardada experiencia de trabajar con las autoridades locales. El ejecutivo resaltó el hecho de que en Arequipa la sensación es que cada vez son más las autoridades que son electas por voluntad popular sin necesariamente cumplir con un perfil profesional adecuado para la gestión pública. Por ello, Cerro Verde consideró oportuno forjar alianzas con diversas instituciones educativas como la Universidad Católica Santa María, la Universidad Católica San Pablo, ambas en la ciudad de Arequipa; así como también la Pontificia Universidad Católica del Perú, en Lima, con el objetivo de diseñar programas de capacitación para las autoridades locales que los necesiten.

Consultado sobre la falta de información y reportes en el ámbito público sobre estas capacitaciones, el ejecutivo fue muy claro en precisar que dado el complejo contexto sociopolítico que actualmente existe en

la región de Arequipa y en base a una meticulosa evaluación por la compañía, no resulta estratégico para Cerro Verde transparentar detalles sobre estas iniciativas. Ello, puesto que sin un entendimiento correcto del contexto en el que se dan las capacitaciones, el apoyo de Cerro Verde en este ámbito podría ser fácilmente sacado de contexto, poniendo así en riesgo la reputación de la empresa y los esfuerzos de la empresa en consolidar una gestión social responsable y sostenible en la región y los distritos de su área de influencia.

En cambio, el ejecutivo hizo referencia a los impactos ya perceptibles en el IDH y también en la cantidad y calidad de agua de la que Arequipa puede gozar gracias a las inversiones de gran magnitud<sup>23</sup> realizadas por Cerro Verde. En efecto, dichos impactos han sido percibidos de manera directa por la población local y son mucho más fáciles de explicar y mediatizar que la mejora de indicadores de la gestión pública local.

Sin embargo, aun así teniendo ya impactos positivos palpables sobre la calidad de vida de la población local gracias a la gestión social exitosa de Cerro Verde, el hecho que la empresa siga apostando por iniciativas como el fortalecimiento de la gestión pública local, aún sin contar con resultados inmediatamente perceptibles por la población, permite corroborar la importancia de éstas para la sostenibilidad social de las operaciones de la mina en el largo plazo, justificando el primer esfuerzo que esta investigación realiza para tratar de medir sus efectos.

No obstante, al comparar la inversión realizada por la empresa en este tipo de iniciativas: en total 2 millones de soles para los últimos años, con la inversión realizada por Cerro Verde, por ejemplo en infraestructura para el agua: 700 millones de dólares, nos encontramos con que la realidad que el ICMM describía en su reporte sobre Perú en el 2007, se encuentra aún vigente.

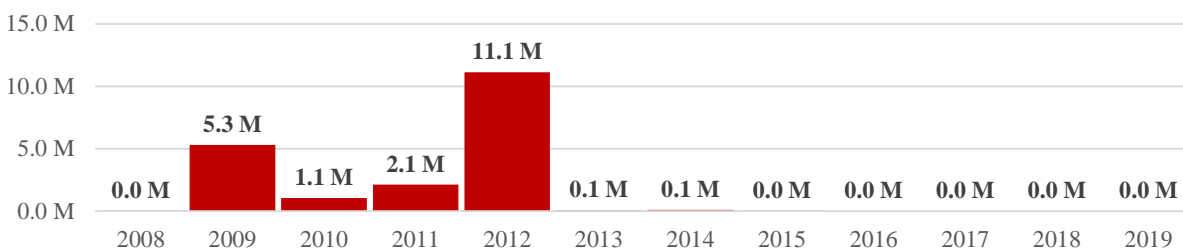
#### **4. Resultados encontrados en la región Cajamarca – Minera Yanacocha**

Como se mencionó en el Capítulo III Sección 1.2.3, Yanacocha decidió migrar de inversiones en iniciativas de fortalecimiento de la gestión pública local hacia inversiones en organizaciones base vinculadas a proyectos productivos o relacionadas a la gestión educativa local a partir del año 2012. Esta situación se aprecia claramente en el gráfico 14, donde se registra que la inversión para este tipo de actividad tuvo una disminución drástica desde un nivel superior al millón de soles anuales para los 4 años en los que duró, a menos de 100 mil soles en el año 2013, y pasando a quedar totalmente eliminada a partir del año 2016.

---

<sup>23</sup> Con una inversión de 700 millones de dólares, Cerro Verde construyó la infraestructura necesaria para represar agua, tratar agua potable y tratar aguas residuales que antes contaminaban directamente el río Chili. Esta inversión ha permitido la disminución considerable de enfermedades diarreicas agudas, estabilizado la dotación interanual y mejorado la calidad del agua para toda la región, beneficiando a miles de Arequipeños. (Cerro Verde, 2021)

**Figura 14. Inversión de Yanacocha en iniciativas de fortalecimiento de la gestión pública local (Millones de Soles)**



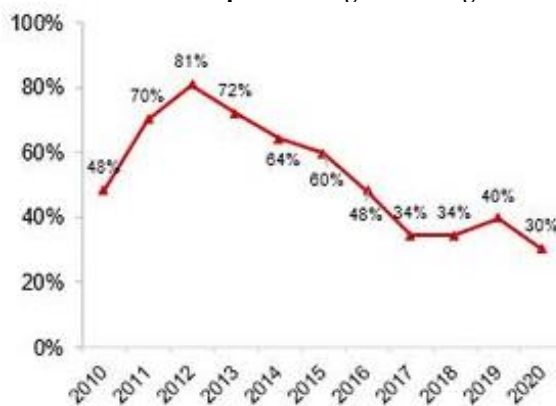
Elaboración propia. Fuente: MINEM

El modelo de variables dependientes dicotómicas permitiría encontrar resultados rezagados con significancia a partir del año 6 para las variables del IDH y del PI, tal como se muestra en la tabla 19, la falta de resultados con significancia para años más cercanos a los años en donde se da la inversión nos obliga a descartar que estos efectos se hayan dado por las iniciativas realizadas y a tomarlos con cautela.

Adicionalmente, se encuentran resultados rezagados negativos para el indicador 2 (Generación de recursos propios) componente del IGM. El efecto sería negativo en -18% para el segundo año desde que se dio la primera inversión y disminuyendo con el paso de los años, pero con una significancia continua (ver tabla 21). En la misma tabla se aprecia que existiría un efecto positivo y rezagado desde el segundo año de haberse realizado la inversión para el indicador 6 (Ejecución de otras fuentes de ingreso). Los resultados nos indicarían que las inversiones en las iniciativas que realizó Yanacocha habrían tenido un efecto negativo en la generación de recursos propios pero positivo en la ejecución de otras fuentes de ingreso.

Lamentablemente, para esta investigación no se logró concretar entrevistas con ningún ejecutivo de la empresa Yanacocha ni de la ALAC debido a falta de disponibilidad. Dada la situación en el que se encuentra la inversión pública local de Cajamarca (ver gráfico 15) quedaría pendiente consultar con los ejecutivos de Yanacocha si es que después de realizar la transición desde el fortalecimiento de la gestión pública local hacia otras iniciativas de RSE, se habrá reconsiderado en algún momento su implementación para ayudar a afrontar nuevamente la evidente y crítica falta de capacidad de gestión pública por las autoridades locales.

**Figure 15. Ejecución de la inversión pública del gobierno regional de Cajamarca (%)**



Elaboración: Comex Perú (Gestión, 2021)

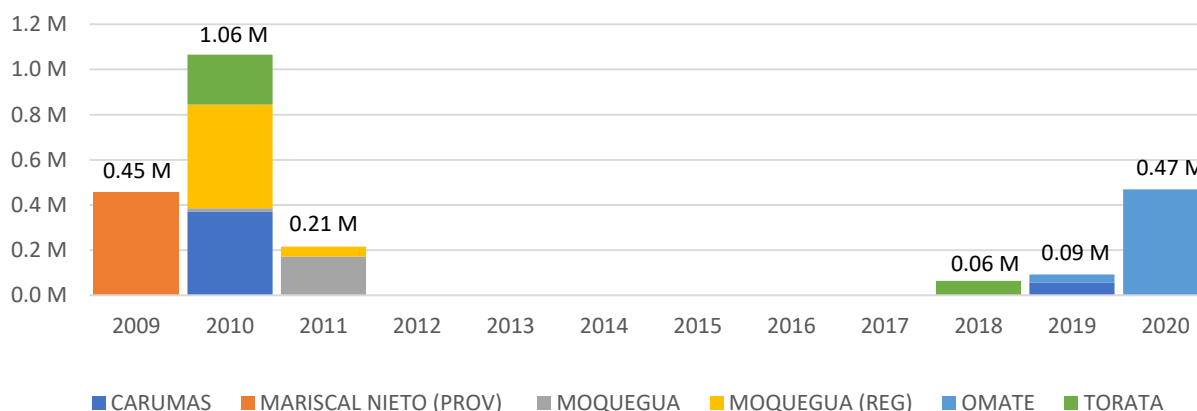
## 5. Resultados en la región Moquegua - Anglo American Quellaveco; Unidad Minera Cuajone

Para el caso de la región Moquegua, se analizó la información brindada por las DAC de Southern Copper Perú – Unidad Cuajone y Anglo American Quellaveco, por considerarse ambas minas clave por sus inversiones en materia social en la región, y a pesar de estar una en fase de operación (Cuajone) y la otra (Quellaveco) en fase de construcción durante los años observados.

A través del proceso inicial de clasificación de inversiones, se pudo conocer que las inversiones realizadas y declaradas por la Unidad Minera Cuajone bajo el rubro de interés estuvieron mayormente enfocadas en el fortalecimiento institucional de las Juntas de Usuarios de Agua<sup>24</sup> de la región; capacitaciones en riego tecnificado para asociaciones de agricultores; fortalecimiento de emprendimientos locales; apoyo económico para organizaciones religiosas (parroquias); etc. Considerando que estas inversiones no guardaban relación directa ni indirecta con los indicadores propuestos por la investigación; y luego de una breve entrevista con un encargado del área de Asuntos Internos de la minera, quien confirmó que no existían otras iniciativas del interés de esta investigación, se decidió no tomar en cuenta las inversiones de Cuajone para el presente análisis cuantitativo ni cualitativo.

Por otro lado, las inversiones declaradas bajo el mismo rubro por el proyecto Quellaveco incluían ítems como «Curso de gestión de proyectos para funcionarios públicos»; «Elaboración de plan de desarrollo estratégico de comunidades campesinas de Torata Pocata Coscore y Tala»; etc. En principio, al contener menciones que se consideraron guardaban relación directa e indirecta con los indicadores propuestos por esta investigación, se decide considerar estas inversiones para el análisis estadístico y posteriormente contrastar y complementar los resultados con la fase cualitativa de la investigación.

**Figure 16. Inversión de Quellaveco en iniciativas de fortalecimiento de la gestión pública local (Millones de Soles)**



Elaboración propia. Fuente: MINEM

<sup>24</sup> Las juntas o comisiones de usuarios se constituyen sobre la base de sectores o subsectores hidráulicos previamente delimitados por la Autoridad Nacional del Agua y comparten una fuente y sistema hidráulico-común. Son organizaciones de personas naturales y jurídicas sin fines de lucro que canalizan la participación de los usuarios de agua en la gestión multisectorial. (MIDAGRI, 2015)



Se debe de mencionar que la data (utilizada para la construcción de la variable independiente) muestra que existió un hiato de inversiones realizadas por Quellaveco en este rubro, como se muestra en el gráfico 16. Por ello, solo se pudieron analizar los efectos de las inversiones correspondientes a los años 2018 y 2019.

Los modelos panel de variables dependientes dicotómicas para las variables IGM, PI, PIMEX e IDH, así como el de los componentes del IGM no permiten encontrar ningún resultado significativo para los años analizados. Así también, los modelos por deciles tampoco encuentran resultados homogéneos significantes.

Para el caso de Quellaveco se tuvo la oportunidad de entrevistar al equipo de Sostenibilidad y Asuntos Externos, quienes compartieron información clave para entender el contexto que enmarca la información recopilada y los resultados encontrados.

#### Contexto del proyecto Quellaveco:

- Desde marzo del año 2011 a agosto del año 2012 se desarrolló la Mesa de Diálogo de la región Moquegua y Quellaveco, espacio donde la empresa y las autoridades establecieron 26 acuerdos y la empresa acordó un aporte social de 1000 millones de soles para financiamiento de iniciativas relacionadas al desarrollo sostenible de la región, recursos hídricos y medio ambientales.
- Desde el año 2014, el contexto de la caída de los precios de los metales obligó a Quellaveco y sus accionistas a revisar el estudio de factibilidad mientras que se llevaban a cabo obras tempranas para prepararse ante la eventual construcción de la mina, sin dejar de lado y priorizando los compromisos asumidos durante la mesa de diálogo (esto explicaría por qué no se realizaron actividades de fortalecimiento de gestión pública local durante este periodo).
- A mediados del año 2018 se anunció el comienzo de la construcción de la mina, demandando una fuerte movilización de personal de mano de obra para ello y el *ramp-up* de las operaciones de todos los equipos del proyecto (incluyendo el de asuntos corporativos y gestión social) a partir de la segunda mitad del año.

#### Contexto de la gestión pública en Moquegua y necesidad de tomar acciones por parte del proyecto:

- En enero del 2019 asumen sus cargos las nuevas autoridades elegidas para el periodo 2019-2022.
- Al cierre del primer semestre del 2019, el nivel de ejecución pública financiera de la región Moquegua alcanzó solo un 32.3%, representando solo la tercera parte de su asignación de presupuesto anual.
  - Esta situación preocupó al proyecto y sus accionistas, dado que dentro de la estrategia de sostenibilidad del proyecto, las autoridades locales son considerados socios estratégicos para el desarrollo y la prosperidad de las comunidades locales.
- Se realizaron estudios y análisis institucionales que hallaron:

- La ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación del presupuesto público.
- Una inadecuada política y gestión de recursos humanos en las oficinas de estudios y unidades formuladoras dentro de los gobiernos locales debido a falta de presupuesto.
- Una débil articulación intergubernamental (gobierno central – gobierno regional - municipalidades) e intersectorial (ministerios – instituciones públicas locales).

Ante esta situación, desde Quellaveco, a la fecha se han puesto en marcha dos iniciativas para el fortalecimiento de la gestión pública local. Una de ellas realizada en alianza con la Universidad del Pacífico para el periodo 2020-2021 (cuya preparación tuvo inicio en el 2019); y otra en alianza con el IFC y que a mediados de agosto 2022 se encuentra en las fases iniciales de ejecución, canalizada a través de la plataforma Moquegua Crece<sup>25</sup>.

#### Sobre el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Pública Local

**Primera Etapa:** Se invirtió S/ 476,000 soles en el programa de especialización en gestión pública para 50 representantes de entidades públicas de 19 distritos de la región Moquegua. El programa tuvo una duración de 200 horas distribuidas en 4 meses entre el 5 de mayo al 16 de agosto del año 2020. Al final del programa, se certificaron 39 representantes (el 78%), quienes cumplieron satisfactoriamente con el plan de estudio. Se considera que fue una cifra alta de certificados tomando en cuenta el contexto de la pandemia en el que el programa se llevó a cabo.

**Segunda Etapa:** Se llevó a cabo entre mayo y diciembre del año 2021, un periodo un poco mayor al de la primera etapa en base a la sugerencia de los participantes de la primera etapa. Tuvo 60 participantes de las entidades públicas de la región, de las cuales se certificaron a 49, entre ellos a seis alcaldes: dos provinciales y cuatro distritales.

Similar a los resultados reportados por Antamina para el programa FOGEL (Capítulo II de este documento), al momento de la entrevista con Quellaveco, la empresa no contaba con resultados estadísticos sobre las iniciativas que habían sido realizadas. Sin embargo, se mencionó que dicha medición había sido identificada como necesaria para mejorar el proceso de seguimiento de la inversión y mejorar la calidad de las iniciativas en este ámbito llevadas a cabo por la empresa, por lo que formaba parte de la lista de mejoras a implementar en futuros programas similares.

---

<sup>25</sup> Moquegua Crece es una plataforma colaborativa cuyo objetivo principal es el de promocionar el desarrollo sostenible y fortalecer la economía de toda la región. La plataforma es liderada por Anglo American, Mitsubishi Corporation, el Gobierno Regional de Moquegua y el IFC; contando con el apoyo y participación de otras organizaciones sin fines de lucro. Moquegua Crece es la respuesta de Quellaveco a la necesidad de un espacio multiactor donde se adquiriera una agenda común para el desarrollo sostenible local con la participación de la minería.

Por otro lado, en base a la información brindada por Quellaveco en la fase de entrevistas, se creó la tabla 6.

**Tabla 6. Participantes en el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Pública Local**

<b>Primera Etapa: Año 2020</b>	
<b>50 representantes de entidades públicas de la región Moquegua</b>	
<b>Institución</b>	<b>Número de participantes</b>
Gobierno Regional de Moquegua Subregión de Desarrollo Ilo	05
Municipalidad Provincial M. Nieto 06 Distritos: Moquegua, Samegua, Torata, Carumas, Cuchumbaya, y Calacoa.	13
Municipalidad Provincial de Ilo 03 Distritos: Pacocha, Algarrobal e Ilo.	07
Municipalidad Provincial S. Cerro 11 Distritos	23
Universidad Nacional de Moquegua	02
<b>Segunda Etapa: Año 2021</b>	
<b>60 representantes de entidades públicas de la región Moquegua</b>	
<b>Institución</b>	<b>Número de participantes</b>
Gobierno Regional Moquegua Subregión de Desarrollo Ilo, Subregión de Desarrollo Sánchez Cerro, Proyecto Especial Pasto Grande, Gerencia Regional de Agricultura, Gerencia Regional de Transportes, Hospital Regional Moquegua	11
Municipalidad Provincial M. Nieto 06 Distritos.	13
Municipalidad Provincial de Ilo 03 Distritos.	10
Municipalidad Provincial S. Cerro 11 Distritos.	22
Universidad Nacional de Moquegua	04

- **Nota:** Lo que se encuentra a partir del ordenamiento de esta información es que, si bien la DAC correspondiente al año 2020 solo reporta inversiones en el distrito de Omate (véase gráfico 16), la información brindada por la empresa da cuenta de que no solo las autoridades del distrito de Omate fueron beneficiadas por el programa de capacitaciones de Quellaveco. Por tanto, se considera que lo correcto hubiera sido que la DAC brindara información sobre los montos invertidos de manera proporcional al número de participantes por cada institución, o en todo caso, que toda la inversión correspondiente al año 2020 y al programa en cuestión, hubiese sido clasificada como inversión para toda la región Moquegua, más no exclusivamente al distrito de Omate (en la provincia de General Sanchez Cerro). Este hallazgo pondría en duda la idoneidad de la utilización de la información brindada por las DAC para los análisis estadísticos propuestos en el caso Quellaveco.

#### Sobre la Alianza con el IFC – Fortalecimiento Institucional - Asistencia Técnica a Gobiernos Subnacionales

Además de las iniciativas de capacitación llevadas a cabo en los años 2020 y 2021, en la entrevista se hizo mención de que a través de Moquegua crece y con el soporte de IFC, Quellaveco apunta a fortalecer la gestión de inversiones de las instituciones públicas y así contribuir a un manejo más eficiente y transparente de los recursos. Como detallado en el Capítulo II, el IFC cuenta con una experiencia positiva en el apoyo a la gestión pública a través de sus programas MIM y el PC. Se comprendió que Moquegua Crece pretendería

aprovechar la experiencia y *expertise* del IFC, y generar sinergias con los resultados obtenidos por el programa previamente realizado por Quellaveco y la Universidad Pacífico.

Así, a través de sus redes de comunicación en línea, Moquegua Crece reporta que desde el año 2022 se encuentran brindando soporte y financiamiento a la preparación del plan de desarrollo regional concertado (PDRC) Moquegua 2030, el cual considera los nuevos lineamientos propuestos por el CEPLAN para el enfoque territorial. Además se menciona que la plataforma actualmente brinda asistencia técnica para los gobiernos locales de las tres provincias de Moquegua, a través de un programa de largo plazo diseñado en base a resultados del diagnóstico realizado en la región y que se encontraría orientado a mejorar las prácticas y gestión.

No se obtuvo acceso a más información sobre esta iniciativa pero se deja constancia de su puesta en marcha en el año 2022, de manera que pueda ser tomada en cuenta por futuras investigaciones.

Para el caso Quellaveco también, si se compara la inversión comprometida por la minera: 1,000 millones de soles; y es comparada con la inversión realizada en iniciativas de interés a la fecha (2009-2020): 2.4 millones de soles, nos podemos dar cuenta que la importancia que se le da a estas iniciativas es aún muy pequeña en comparación con otras iniciativas sociales financiadas por la empresa.

## **6. Resultados encontrados en la región Ancash – Compañía Minera Antamina**

En la región de Ancash, a partir del análisis de la información brindada por la DAC, se encuentra que si bien Antamina destaca la puesta en marcha de su programa FOGEL desde el año 2015, previamente también había venido invirtiendo en el fortalecimiento de la gestión pública local. En base a la data brindada por la DAC, se da cuenta que para el distrito de San Marcos, al menos desde el año 2008 se registran estas inversiones.

La suma de toda la inversión realizada por Antamina en la iniciativa de interés desde que se tiene registro disponible (2008) es de 50.7 millones de soles. Incluso tomando en cuenta solo los años en los que se conoce que el FOGEL fue desarrollado (2015-2020) el monto invertido es de 8.3 millones de soles, mayor al de todos los casos previamente expuestos. Aun así, el monto total se encuentra muy por debajo de la inversión que Antamina habría ejecutado hasta el año 2020 en Obras por Impuesto (OxI): 352.2 millones de soles (ANTAMINA, 2021). Hay que tomar en cuenta que las OxI, vendrían a ser la antítesis del FOGEL, puesto que bajo este mecanismo de inversión, el sector público es quien brinda el financiamiento mientras la empresa brinda la capacidad ejecutora de proyectos.

Para el análisis cuantitativo, el modelo panel de variable independiente dicotómica indicaría que las inversiones en fortalecimiento de la gestión pública local por parte de Antamina generarían un efecto negativo de -2.7% en el IGM cuando se incluye a las inversiones realizadas en los gobiernos provinciales

y regionales (véase tabla 22). Además, en la tabla 24 se encuentra que los indicadores 9 (Participación de la población en la gestión pública local) y 10 (Atención al ciudadano) serían los afectados negativamente en -14% y -8.7% respectivamente cuando se consideran las inversiones a nivel regional y provincial; y cuando no (tabla 25), el indicador 1 (Dependencia de las transferencias en los ingresos) sería afectado negativamente en -8.6%.

Los resultados del modelo panel propuesto para medir los efectos rezagados de los componentes del IGM (ver tabla 26), indicaría que existirían efectos rezagados positivos para el indicador 8 (Gestión por resultados), con un efecto mayor a los 25% a partir del primer año de haberse generado la inversión y cuando se consideran las inversiones regionales y municipales. Ello sugeriría que las inversiones realizadas por Antamina en el fortalecimiento de la gestión pública local sí tendrían un efecto positivo y perdurable en el tiempo solo para el indicador 8 (Gestión por resultados).

En caso no se consideren inversiones en las provincias y la región, se aprecia que el efecto es similar al anterior (ver tabla 27). Los efectos en el indicador 8 (Gestión por resultados) tendrían una magnitud cercana al 25%; además, se encuentra también un efecto rezagado para el indicador 7 (Alineación del gasto al presupuesto por resultados) para los años 1 y 3 desde que se da la inversión inicial.

El modelo panel por deciles permitiría encontrar también que de manera general, el IGM es afectado negativamente para diversos deciles de inversión (ver tabla 23). Los demás resultados son heterogéneos y no permitirían un análisis lógico de los mismos.

- Nota: Durante la entrevista con Antamina, se identificó que similar al caso de Quellaveco, la información brindada por la DAC no es totalmente representativa de las actividades que el FOGEL realiza en los distritos de la región Ancash, puesto que la cantidad de distritos que Antamina mencionó que el FOGEL abarca con sus actividades es mayor (casi el doble) a la reportada por la DAC. De ser cierta esta aseveración, ello generaría distorsiones en la estadística y pondría en duda el modelo propuesto para identificar los efectos que el FOGEL tendría sobre las capacidades de gestión pública de los gobiernos locales, explicando de cierta manera, la heterogeneidad de los resultados encontrados en la fase cuantitativa.

Para la fase cualitativa se tuvo oportunidad de dialogar con la gerencia de Desarrollo Sostenible y un representante de CARE Peru, la ONG encargada de poner en marcha la segunda etapa del FOGEL a partir del año 2022. Ellos brindaron información que complementa lo presentado previamente acerca del FOGEL.

#### Sobre los indicadores utilizados por Antamina y el FOGEL

La entrevista permitió conocer que la empresa cuenta con indicadores específicos para cada uno de sus pilares de inversión social, además de un indicador general, que es el IDH. En cuanto al IDH, Antamina es

consciente que es un instrumento que puede ser influenciado por factores externos a las acciones realizadas por la empresa, pero justifica su uso por el hecho de ser un indicador mundialmente comparable, sencillo en su composición y resumido para diversos usos, además de tener secuencialidad histórica. Los demás indicadores se ordenan en la tabla 7.

**Tabla 7. Indicadores para pilares de inversión social de Antamina**

Indicador general para medir el performance de la inversión social: IDH				
Pilar 1: Institucionalidad	Pilar 2: Oportunidades a Generaciones Futuras	Pilar 3: Cierre de Brechas en Infraestructura	Pilar 4: Generación de Ingresos	Pilar 5: Atención a la Emergencia
KPI: Índice de Densidad del Estado KPI: Confianza hacia las Instituciones Públicas	KPI: Logros Académicos KPI: Anemia KPI: Jóvenes (15-29) con estudios superiores	KPI: Acceso a internet KPI: Continuidad del servicio de agua KPI: IIEE con capacidad instalada adecuada	KPI: Ingreso Familiar KPI: PEA desocupada	KPI: Porcentaje de población asistida en emergencia

Por otro lado, se cuenta con una serie de indicadores adicionales específicos para el ámbito de acción del FOGEL, los cuales se ordenan en la siguiente tabla. Se precisó que para la construcción de estos indicadores se utiliza bases de datos de acceso público.

**Tabla 8. Indicadores de la gestión territorial del FOGEL**

Gestión municipal eficiente	Institucionalidad y gobernanza local	Aprendizaje e incidencia pública	Ciudadanía y transformación del talento local
1. Planeamiento y organización 2. Promoción de la participación 3. Administración del desarrollo social y económico 4. Gestión de inversiones	5. Espacio multiactor 6. Agenda de desarrollo	7. Sistemas de seguimiento de agenda 8. Institucionalización del modelo de gestión de desarrollo	9. Capacidad de planeamiento de las organizaciones 10. Capacidad de participación efectiva 11. Capacidad de vigilancia y gestión local 12. Capacidad de liderazgo

Adicionalmente, a través del FOGEL, Antamina fomenta la persecución voluntaria de metas existentes para la gestión municipal, tales como el «Premio Nacional Sello Municipal» organizado por el MIDIS; el Programa de Incentivos del MEF; la preparación de Memoria de Gestión Municipal para su presentación ante la Contraloría General de la República; y la adecuación del Presupuesto Participativo en sus jurisdicciones. Se conoció que gracias al apoyo brindado, hasta 14 municipalidades habrían logrado atraer recursos adicionales a sus territorios gracias a sus logros alineados al Plan de Incentivos en los últimos años.

Posiblemente no se habría podido corroborar ello a través del modelo propuesto por esta investigación, dados los problemas ya mencionados en la base de datos de la DAC.

### Sobre la transferencia municipal

Otro de los logros alcanzados según Antamina, es el de lograr un proceso de transferencia municipal entre las autoridades salientes y las entrantes. Ello se dio gracias a los diálogos de concertación y espacios que Antamina ha venido organizando. En las últimas elecciones los candidatos electorales firmaron acuerdos de gobernabilidad alineados a una gestión territorial legítima, poniendo como prioridad el desarrollo de la región.

## Sobre FOGEL 2.0

A partir del año 2022, Antamina forma una alianza con la ONG Care Perú quien brindaría soporte para el desarrollo del programa bajo el nuevo nombre de FOGEL 2.0. Los pilares del programa pasarían a ser 4, con líneas de acción más específicas, mostradas en tabla 9.

**Tabla 9. Líneas de acción FOGEL 2.0 (2022-2025)**

Ciudadanía	Diálogo y Concertación	Gestión Municipal	Aprendizaje e Incidencia
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación de liderazgo</li> <li>• Organizaciones sociales base (OSB)</li> <li>• Empoderar mujeres líderes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espacios multiactor funcionales</li> <li>• Agendas legítimas de desarrollo local</li> <li>• Monitoreo de diálogo</li> <li>• Diálogos democráticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de inversiones</li> <li>• Articulación multinivel (PI y Sello Municipal)</li> <li>• Formación de autoridades y funcionarios</li> <li>• Transferencia municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observatorio información del territorio</li> <li>• Incidencia para políticas públicas</li> </ul>

Además, se han propuesto metas anuales hasta el año 2025, tomando en cuenta el desarrollo de las elecciones y una formación gradual pero intensiva de las capacidades institucionales municipales.

**Tabla 10. Metas anuales de FOGEL 2.0**

2022: Priorización de agendas y acuerdos de gobernabilidad	2023: Implementación agendas para cierre de brechas	2024: Avance en cierre de brechas del territorio	2025: Institucionalización de procesos multiactor
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100 líderes 20 OSB y 15 espacios multiactor comprometidos con agendas</li> <li>• 12 acuerdos de gobernabilidad firmados por autoridades elegidas</li> <li>• 16 municipalidades con informe de cierre y transferencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16 agendas incorporadas en planes de gestión municipal</li> <li>• 12 municipalidades con autoridades y funcionarios fortalecidos</li> <li>• 200 líderes 40 OSB y 15 espacios participan y monitorean agendas</li> <li>• 1 observatorio territorial suministra información para la toma de decisiones</li> <li>• 13 espacios multiactor funcionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16 municipalidades mejoran inversiones alineadas a brechas priorizadas</li> <li>• 300 líderes 60 OSB y 16 espacios monitorean y vigilan inversiones para cierre de brechas</li> <li>• 13 espacios multiactor funcionales: medición de diálogo positiva + actividades propias</li> <li>• 1 observatorio territorial permite monitoreo de inversiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16 distritos ejecutan inv. en brechas priorizadas</li> <li>• 400 líderes 80 OSB y 16 espacios institucionalizan modelo local de concertación para cierre de brechas</li> <li>• 1 observatorio territorial referente de información para los espacios y actores en el territorio</li> <li>• 13 espacios multiactor funcionales: medición de diálogo positiva + actividades propias + prevaricación para cambio de autoridades</li> </ul>

## Consolidación de información: Memorias anuales del FOGEL

Contando con abundante información hasta la fecha, los funcionarios de Antamina y Care enfatizaron que una de las metas del FOGEL y de CARE Peru a partir del año 2022 es transparentarla y brindar acceso público a mayores detalles de las acciones realizadas por el FOGEL en la región Ancash. Ello permitiría que la academia y el público en general se anime a investigar y conocer más acerca de lo realizado por el programa, promoviendo un mayor involucramiento de la gestión pública local, afectando positivamente la rendición de cuentas por parte de las autoridades locales, logrando una dinamización del desarrollo territorial en la región Ancash y además, permitiría que otras compañías consideren la introducción de programas similares para sus operaciones, fomentando su replicabilidad.

## Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones{ XE "Capítulo I. Introducción;01" }

En este capítulo, además de exponer las conclusiones y recomendaciones, se realiza un análisis integral de los resultados expuestos en el Capítulo IV.

### 1. Conclusiones

1. El valor que las empresas mineras brindan a las iniciativas de fortalecimiento de la gestión pública es aún limitado en comparación a las prácticas tradicionales de inversión directa en la mejora de infraestructura pública diversa.
  - a. No obstante, se identificó que estas iniciativas vienen cobrando mayor relevancia para los casos de Cerro Verde y Quellaveco en los últimos años. Además, se encontró que Antamina ha apostado por darle continuidad al programa FOGEL, llevándolo a una segunda etapa para los siguientes 4 años.
  - b. Además, se encontró que en el contexto internacional, las iniciativas de interés vienen adquiriendo mayor relevancia toda vez que son un reto pendiente identificado por el reporte del MMSD hace 2 décadas; y que actualmente la ONU y otras organizaciones internacionales incluyendo la ICMM fomentan la cooperación y la colaboración entre gobiernos, ONG, el sector privado y comunidades para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para lo cual el liderazgo de los gobiernos locales es fundamental.
  - c. Por otro lado, se aprecia un mayor interés por parte de los inversionistas por inversiones socialmente responsables que integren criterios ESG<sup>26</sup>. Esto sobre todo en minería donde muchas de las empresas matrices (dueñas de las operaciones mineras) se encuentran listadas en bolsa y bajo el constante escrutinio de sus inversores, las autoridades fiscalizadoras, la sociedad civil y las comunidades cercanas a sus operaciones. Bajo este contexto, no solo ha crecido el interés por operaciones que cumplan todos los estándares medioambientales o que se apoye la transición hacia energías renovables, sino que también existe interés y nuevos estándares<sup>27</sup> que exigen que las empresas generen valor y promuevan el desarrollo de las comunidades y los territorios donde operan.
2. Las estimaciones del modelo panel propuesto, sobre el total de iniciativas de las 5 regiones analizadas evidencia que las inversiones en el fortalecimiento de la gestión e instituciones locales incrementaría entre 15% a 19% los indicadores relacionados a la Gestión por Resultados

---

<sup>26</sup> ESG: Criterios de responsabilidad «Medioambiental, Social y de Gobernanza» por sus siglas en inglés.

<sup>27</sup> Por ejemplo, la marca «Copper Mark» y el índice «RMI» incluyen entre sus indicadores, métricas relacionadas a la intervención de las empresas mineras en programas de desarrollo en alianza con gobiernos locales.



(componente 7 y 8 del IGM). Sin embargo, dichos efectos tendrían que ser tomados con cautela por los siguientes motivos:

- a. Uno de los indicadores no contó con valores para el último de los 8 años analizados (2019) dado a que se cambió la pregunta de interés en la encuesta del RENAMU para ese año. Ello obligó a replicar la data del penúltimo año solo para este indicador, lo que le restaría robustez al efecto encontrado.
  - b. Se encontró que la información brindada por las DAC no sería totalmente representativa de la inversión ejecutada por las empresas para los casos de Antamina y Quellaveco. Los distritos tratados por las iniciativas serían de menor cantidad en las DAC que los reportados por las empresas a través de la fase de entrevistas.
3. Las estimaciones del modelo panel propuesto no permiten encontrar evidencia estadística sobre efectos de las inversiones en el fortalecimiento de la gestión e instituciones locales en indicadores de ejecución de presupuesto (PIMEX) y contrataciones en los gobiernos locales intervenidos (componentes 11, 12 y 13 del IGM).
  4. Las estimaciones del modelo panel propuesto no permiten encontrar evidencia estadística sobre efectos de las inversiones en el fortalecimiento de la gestión e instituciones locales en indicadores sociales y de desarrollo humano (IDH).
    - a. Solo en el caso de Las Bambas se encuentra una mejora significativa del IDH. Sin embargo, ello no estaría relacionado al fortalecimiento de la gestión pública local sino a factores ajenos relacionados a las fases de construcción y operación de la mina.
  5. Existirían oportunidades de mejora en las iniciativas analizadas.
    - a. A pesar de los factores de índole socio político y reputacional que, por ejemplo, Cerro Verde menciona para transparentar la información de sus iniciativas sociales relacionadas al apoyo a las autoridades locales de su zona de influencia, se considera que la decisión de no hacer esta información pública ocasiona también una pérdida de oportunidades. Aquí habría una oportunidad de mejora para todos los casos analizados, puesto que una mayor apertura y transparencia sobre los detalles de dichas iniciativas no solo generaría valor reputacional ante la comunidad académica y ante los inversionistas internacionales; sino que también permitiría el desarrollo de un diálogo más informado con las autoridades locales y del gobierno central; así también, la generación de sinergias, *benchmarking* y análisis independientes realizados por expertos académicos y estudiantes de políticas públicas y la gestión social.

- b. Tomando en cuenta que el FOGEL pretende realizar una labor de consolidación de información a través de una memoria anual del programa a partir del año 2022, se recomendaría a las empresas del sector con iniciativas similares a seguir de cerca esta publicación y analizar los beneficios que una publicación similar ocasionaría.
6. Las estimaciones de los modelos panel para el análisis de cada una de las regiones arrojan resultados diversos de acuerdo con las realidades de cada caso.
- a. Por ejemplo, se encontrarían efectos rezagados positivos y estadísticamente significativos en los indicadores de IGM y PI, así como de uno de los indicadores relacionados al presupuesto por resultados (componente 7 del IGM) para el caso de Cerro Verde, pero los demás indicadores se encontrarían afectados heterogéneamente sin lugar a un análisis lógico.
  - b. Dicha heterogeneidad podría ser originada por posibles errores en la data brindada por la DAC, como se menciona en los capítulos previos.
7. Las iniciativas de fortalecimiento de gestión pública local son una rama de la RSE minera que se encuentra en una etapa de desarrollo inicial de prueba y error.
- a. El programa FOGEL desarrollado por Antamina se encontraría en una etapa más avanzada, progresando hacia la consolidación de un modelo de éxito en el sector y un posible modelo replicable y escalable. Es importante resaltar el enfoque de largo plazo y visión de apoyo al desarrollo integral del territorio más allá del área de influencia definida por el marco legal del EIA de Antamina. Ello pone en evidencia el potencial que tiene la minería en financiar y apoyar procesos de fortalecimiento de la gestión pública local que tengan sostenibilidad en el tiempo.
  - b. Por otro lado, si bien no cuenta con mucha exposición mediática, el IFC cuenta también con experiencia en el apoyo al fortalecimiento de capacidades de gestión pública local y actualmente se encontraría brindando soporte a la iniciativa orientada a ese fin por parte de Quellaveco (Moquegua Crece).
8. Existiría un campo de investigación académico aún por cultivar sobre las colaboraciones público-privadas en el fortalecimiento de la gestión pública local.
- a. Dicho campo tiene el potencial de aportar muchísimo al fortalecimiento institucional y al desarrollo de una efectiva y replicable gobernanza local, contribuyendo no solo al desarrollo de inversiones privadas más sostenibles sino también a la mejora de la calidad de vida de la población.

Por lo expuesto, se concluye que con la información levantada y analizada no es posible aceptar ni rechazar de manera categórica las hipótesis planteadas por la investigación. Sin embargo, sí es posible inferir ciertas relaciones que sugieren la validez de algunas de las hipótesis, como:

1. Hipótesis Específica 1: Las iniciativas de fortalecimiento de la gestión pública local desarrolladas por empresas mineras cuentan cada vez con mayor relevancia. Ello se evidencia claramente en las decisiones tomadas por 3 de las 6 operaciones mineras analizadas por la investigación. Así también por lineamientos propuestos por organizaciones internacionales como la ONU y ICMM, a través de los ODS y los 10 Principios Rectores respectivamente, los cuales resaltan la importancia de contar con un mayor apoyo por parte de las empresas mineras al desarrollo de las capacidades de los gobiernos locales en sus zonas de influencia. No es posible aseverar que dicha tendencia se da a partir de la última década o de manera general, pero al menos en el caso del Perú, en 3 de los 6 casos analizados, esta tendencia toma relevancia a partir de mediados de década.
2. Hipótesis Específica 2: Las iniciativas de fortalecimiento de la gestión pública local desarrolladas por empresas mineras contarían con ciertos efectos positivos sobre el fortalecimiento de las capacidades de planeamiento, organización y administración de los gobiernos locales intervenidos. No es posible aseverar de manera categórica dicho efecto, puesto que existe heterogeneidad entre las coyunturas sociopolíticas de cada proyecto y heterogeneidad en la significancia estadísticas de los efectos encontrados por el modelo estadístico propuesto para su identificación.

## **2. Recomendaciones de política pública**

1. Hace falta de un índice para medir el desempeño de la gestión municipal de manera general (y que no se limite a medir meramente la ejecución de presupuesto).
  - a. Ante esta situación, la investigación tuvo que recurrir a la utilización de varios indicadores, cuya construcción y análisis fue bastante complejo. Queda la interrogante sobre cómo es que las autoridades toman decisiones sin un indicador que de manera general exponga cómo se encuentra el desempeño de la gestión municipal.
  - b. Se recomienda a las autoridades encargadas del monitoreo de la gestión pública tomar en cuenta el indicador de buen gobierno que viene utilizado por el IFC con aparente éxito. También, el índice de gestión pública municipal desarrollado por de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento de Planeación de Colombia, el cual fue tomado como modelo para crear el IGM que Navarro y Allpas proponen.
2. El RENAMU es aún una herramienta de monitoreo irregular.

- a. En la revisión de esta encuesta, se encontró que muchas preguntas van cambiando o simplemente desaparecen con el pasar de los años. Además, el orden de las preguntas cambia constantemente. Todo ello dificulta la construcción de indicadores que permitan realizar un seguimiento histórico del desempeño de municipalidades en temas específicos.
3. Existe precariedad en la capacidad de almacenamiento de información y conocimiento en el MINEM, especialmente en lo relacionado al Anexo IV (Gestión Social) de la DAC.
    - a. Siendo la gestión social una disciplina tan amplia y con aristas tan complejas, se pierde valor al encasillar el reporte realizado por las empresas acerca de sus iniciativas sociales en un simple ítem con monto de inversión y título.
    - b. Además, se encuentra que haría falta un proceso de auditoría que confirme si no existen errores en la información reportada por las empresas mineras, o en todo caso, errores en el en el proceso de almacenamiento de dicha información.
    - c. Se recomienda a las autoridades del MINEM a analizar el potencial para convertir esta herramienta en una plataforma de información, que no se limite a las cifras de inversión, sino que pueda ordenar y clasificar experiencias y casos de estudio, consolidando conocimiento que posteriormente pueda ser referenciado por autoridades, gestores de política, la academia y el público en general. Ello permitiría elaborar líneas base, radiografías e indicadores acerca del sector; insumos clave para realizar procesos de seguimiento y control en la gestión de aspectos hoy en día claves como lo son la sostenibilidad y el desarrollo local. Todo ello ayudaría a lograr un diálogo informado, maduro y constructivo que conduzca al desarrollo sostenible de los territorios en los que se desarrolla la actividad minera.

La presente investigación es un primer esfuerzo por poner en la agenda académica el análisis de iniciativas de responsabilidad social minera enfocadas en el fortalecimiento de la gestión pública, a través de indicadores de gestión pública disponibles. Se espera que este esfuerzo sirva como base de conocimiento para que futuras investigaciones puedan sortear las limitaciones encontradas y contribuyan a generar inversiones mineras e inversiones sociales más sostenibles.

## Bibliografía{ XE "Bibliografía;25" }

- ALAC-YANACOCHA. (2012). *DESARROLLANDO - Un Boletín Sostenible*. [www.losandes.org.pe](http://www.losandes.org.pe)
- Ames, A. (2020). Reporte del Índice de Desarrollo Humano distrital del Perú 2019 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD. *Evidencia Para Una Nueva Gestión Pública*.
- ANTAMINA. (2018). Reporte de Sostenibilidad 2017. .
- ANTAMINA. (2019). *2018 SUSTAINABILITY REPORT*.
- ANTAMINA. (2021). *Reporte de Sostenibilidad 2020*.
- Aranda, M., Ordoñez, L., & Peralta, C. (2018). *La gestión por procesos como medio para mejorar la eficacia en el cumplimiento de objetivos institucionales del Minagri*.
- Arellano-Yanguas, J. (2011). Aggravating the Resource Curse: Decentralisation, Mining and Conflict in Peru. *Journal of Development Studies*, 47(4). <https://doi.org/10.1080/00220381003706478>
- Arellano-Yanguas, J., & Barrera de la Torre, G. (2011). ¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú, Instituto de Estudios Peruanos y Pontificia Universidad Católica del Perú. *Investigaciones Geográficas*, 77. <https://doi.org/10.14350/rig.31028>
- Ausejo, F. (2019). *Guía de Gestión por resultados*.
- Barraza, F., & International Finance Corporation. (n.d.). *Proyecto Apurímac Buen Gobierno Municipal*.
- Brereton, D., Cano, Á., & Paredes, Á. (2018). *Prácticas de gestión social en la industria minera peruana: hallazgos clave de la encuesta a empresas de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE)*.
- Buxton, A. (2012). *MMSD+10: Reflecting on a decade of mining and sustainable development*. <https://docplayer.net/20893446-Mmsd-10-reflecting-on-a-decade-of-mining-and-sustainable-development.html>
- Cairns, & Australia. (2000). *World Heritage 24 EXT BUR Distribution limited WHC-2000/CONF.203/INF.7 Paris, 12 October 2000 Original : English/French UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION CONVENTION CONCERNING THE PROTECTION OF THE WORLD CULTURAL AND NATURAL HERITAGE BUREAU OF THE WORLD HERITAGE COMMITTEE Twenty-fourth Extraordinary session*.
- CCSI, SDSN, UNDP, & WEF. (2016). *Mapping Mining to the Sustainable Development Goals: An Atlas*.
- Cerro Verde. (2021). *Reporte de Sostenibilidad 2020*. <https://www.cerroverde.pe/assets/img/publicaciones/mineria-cobre-molibdeno-arequipa-minera-cerro-verde-peru-reporte-2020.pdf>
- Churata Neira, A. (2019). Historia de la contaminación de la bahía de Ite por la empresa minera Southern Perú. *La Vida & La Historia*, 10, 70–79. <https://doi.org/10.33326/26176041.2019.10.874>
- Clausen, J. (2021). *Vista de ¿Cómo se asocian la participación política de las mujeres y la asignación de recursos públicos a la educación y a la salud? | Journal de Ciencias Sociales*. <https://dspace.palermo.edu/ojs/index.php/jcs/article/view/5380/10446>
- COMEX Perú. (2022). *Análisis del canon, sobrecanon y regalías Edición especial*.
- EYGM Limited. (2018). *Top 10 business risks facing mining and metals in 2019-20*.
- EYGM Limited. (2020). *Top 10 business risks and opportunities for mining and metals in 2021 | EY - Global*. [https://www.ey.com/en\\_gl/mining-metals/top-10-business-risks-and-opportunities-for-mining-and-metals-in-2021](https://www.ey.com/en_gl/mining-metals/top-10-business-risks-and-opportunities-for-mining-and-metals-in-2021)
- Flores, C. (2018). *Los datos del canon minero y los desafíos del desarrollo regional (Cooperación)*. <https://cooperacion.org.pe/los-datos-del-canon-minero-y-los-desafios-del-desarrollo-regional/>
- Flores, C., & De Echave, J. (2019). *La minería y el comportamiento de la economía peruana en lo que va del año - CooperAcción | CooperAcción*. <https://cooperacion.org.pe/la-mineria-y-el-comportamiento-de-la-economia-peruana-en-lo-que-va-del-ano/>
- García López, R., & García Moreno, M. (2011). *Gestión para Resultados en Desarrollo en Gobiernos Subnacionales*.
- García Moreno, M., & García López, R. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe | Publications*.

- <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Gestión. (2021, April). *Inversión pública | Cajamarca | Moquegua | las dos regiones mineras que tomaron rumbos diferentes | ECONOMIA | GESTIÓN*. <https://gestion.pe/economia/inversion-publica-cajamarca-moquegua-las-dos-regiones-mineras-que-tomaron-rumbos-diferentes-noticia/>
- Gestión. (2022, May). *Las Bambas: comuneros reconocen que ya gastaron dinero entregado por mina de casi US\$ 500,000 por familia*. <https://gestion.pe/economia/las-bambas-comuneros-reconocen-que-ya-gastaron-dinero-entregado-por-mina-de-casi-us-500000-por-familia-noticia/>
- Gobierno Regional de Cajamarca. (2010). *Gobierno Regional de Cajamarca REFORMA INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA*.
- Himley, M. (2010). Global Mining and the Uneasy Neoliberalization of Sustainable Development. *Sustainability*, 2(10). <https://doi.org/10.3390/su2103270>
- Holden, E., Linnerud, K., & Banister, D. (2014). Sustainable development: Our Common Future revisited. *Global Environmental Change*, 26. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.04.006>
- ICME, & UNEP. (1996). *Case studies illustrating environmental practices in mining and metallurgical processes*. (p. 61 p. :). UNEP, Industry and Environment ; <https://books.google.com.pe/books?id=rcvPv2eyeYcC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- ICMM. (n.d.). *ICMM • Our history*. Retrieved June 10, 2021, from <https://www.icmm.com/en-gb/about-us/our-history>
- ICMM. (2007). *Peru Country Case Study The challenge of mineral wealth: using resource endowments to foster sustainable development*. <http://hdl.handle.net/20.500.12424/188179>
- ICMM. (2015). *Understanding Company-Community Relations Toolkit*.
- ICMM, World Bank, & UNCTAD. (2008). *Resource Endowment Toolkit*.
- International Finance Corporation. (2009a). *Annual Report 2009. IFC Advisory Services in Environmental and Social Sustainability*. [www.IFC.org](http://www.IFC.org)
- International Finance Corporation. (2009b). *Manual de Gestión del Canon*. <https://docplayer.es/11765848-Manual-de-gestion-del-canon.html>
- International Finance Corporation. (2010). *Strategic Community Investment A Quick Guide*. [www.ifc.org](http://www.ifc.org)
- Kapustka, L., Galbraith, H., Luxon, M., & Biddinger, G. (2004). *Landscape Ecology and Wildlife Habitat Evaluation: Critical Information for Ecological Risk Assessment, Land-Use Management Activities, and Biodiversity Enhancement*.
- Kemp, D. (2009). Mining and community development: Problems and possibilities of local-level practice. *Community Development Journal*, 45(2), 198–218. <https://doi.org/10.1093/CDJ/BSP006>
- Lidén, J., & Wilhelmson, L. (2020). *The Stock market and Human development A regression analysis of Stock markets indicator on Human development index*.
- Macroconsult. (2022, May). *Minera Las Bambas ha triplicado el tamaño de la economía de Apurímac (PDF)*. Web ProActivo. <https://proactivo.com.pe/macroconsult-las-bambas-ha-triplicado-el-tamano-de-la-economia-de-apurimac-pdf/>
- McNulty, S. L., & Guerra Garcia, G. (2019). Politics and Promises: Exploring Fifteen Years of Peru's Participatory Decentralization Reform. *Public Organization Review*, 19(1). <https://doi.org/10.1007/s11115-018-0419-5>
- MEF. (2022). *Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal*. <https://www.gob.pe/institucion/pnsr/campa%C3%B1as/7536-programa-de-incentivos-a-la-mejora-de-la-gestion-municipal>
- MEF, Despacho Viceministerial de Hacienda, & Cooperación Alemana. (2014). *Plan de Incentivos Municipales. La herramienta para una gestión local eficiente*.
- MEF, & Dirección de Calidad del Gasto Público. (2018). *Marco Conceptual del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal*.
- MIDAGRI. (2015). *Reglamento de la ley de organizaciones de usuarios de agua*. <https://www.midagri.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/resolucionesministeriales/2014/agosto/reglam-usuario-agua.pdf>

- Minería Chilena. (2016). *Catastro de Proyectos Mineros 2016-17*. [www.mch.cl](http://www.mch.cl)
- MMSD. (2002). *Breaking New Ground: Mining, Minerals and Sustainable Development*.
- Muñoz, P. (2014). *Agenda 2014. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA DESCENTRALIZACIÓN. Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia*.
- Navarro, C., & Allpas, Lady. (2018). *RELACIÓN ENTRE LA GESTIÓN MUNICIPAL Y EL ACCESO A SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO*.
- PNUD. (2019). *IDH-y-Componentes-2003-2019 (archivo en excel)*. IDH-y-Componentes-2003-2019 (Archivo En Excel).
- Presidencia del Consejo de Ministros, Comisión Europea, & PNUD Perú. (2011). *Pautas para procesos de diálogo desde la gestión pública*.
- Ramos, L. W. (2018). *Gobernanza y Gobernabilidad: el caso Las Bambas*.
- Romero, G., & Toledo, C. (2016). Coordinación estratégica de la gestión de la inversión pública local como un elemento clave para lograr el desarrollo local. In *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.
- Sadik, A. (2012). *Corporate Social Responsibility and the Gold Mining Industry : The Ghana Experience*. <https://digitalcommons.montclair.edu/etd>
- Secretaría de Descentralización. (2016). *CAPACIDADES INSTITUCIONALES UN NUEVO ENFOQUE HACIA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA*. [www.descentralizacion.gob.pe](http://www.descentralizacion.gob.pe)
- Shack, N., & Rivera, R. (2017). *Seis años de la gestión para resultados en el Perú (2007-2013)*.
- Skidmore, Z. (2021). Rio Tinto and the legacy of the Panguna mine. *Mining Technology*. <https://www.mining-technology.com/analysis/rio-tinto-panguna-mine-bougainville/>
- SNMPE. (2019). *El Canon Sobrecañon y Las Regalías en el Perú (2009-2018)*.
- Social Capital Group, & OXFAM International. (2007). *Responsabilidad Social Empresarial en el sector minero en el Perú Agosto 2007*.
- Stakeholders.com.pe. (2018). *Reportaje: Minem destaca aporte del IFC y el Gobierno de Canadá para mejorar calidad de vida de comunidades mineras de Apurímac*. <https://stakeholders.com.pe/compromiso-empresarial/rse/minem-destaca-aporte-del-ifc-gobierno-canada-mejorar-calidad-vida-comunidades-mineras-apurimac/>
- Tindal, C. R. (1977). "Structural changes in local government: Government for urban regions."
- UN System Task Team on the Post 2015 UN Development Agenda. (2013). *A renewed global partnership for development*. [http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam\\_undf/them\\_tp2.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/them_tp2.shtml).
- UNDP. (2018). *Human Development Indices and Indicators 2018 Statistical Update*.
- United Nations. (2009). *The Millennium Development Goals Report 2009*. <http://eds.a.ebscohost.com.up.idm.oclc.org/eds/ebookviewer/ebook/ZTAwMHh3d19fMzQ4ODMzX19BTg2?sid=d320c0ff-6ea5-4c8a-97e9-49b51c4285c2@pdc-v-sessmgr01&vid=1&format=EB&rid=8>
- Vera, L., Hernández, A., Osorio, D., & Especialista Senior, E. (2013). Can financial development promote human development? Evidence for Venezuela. *Clasificación JEL: G21*, 5(1), 16.
- Whitmore, A. (2006). The emperors new clothes: Sustainable mining? *Journal of Cleaner Production*, 14(3–4). <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2004.10.005>
- World Bank Peru Country Management Unit. (2005). *Wealth and Sustainability: The Environmental and Social Dimensions of the Mining Sector in Peru*.
- WSSD. (2002). *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development Contents*.
- Yanacocha. (2014). *Reporte de Sostenibilidad*.
- Zegarra Macchiavello, D. (2017). *Minería con propósito. Modelo Multiactor para la Competitividad Territorial*.

## Anexos y Tablas

**Tabla 11: Inversiones mínimas anuales y promedio (Soles / Periodo 2012-2019)**

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Inversión mínima en el año	29,505	35,730	3,700	15,123	9,057	28,000	23,488	37,736
Promedio 2012-2019	22,792							

**Tabla 12. Distribución de inversiones por deciles (Soles)**

Decil de inversión	Número de Observaciones	Promedio	Inversión mínima	Inversión máxima
1	8	14,502	7,939	23,488
2	7	30,138	26,071	35,730
3	7	41,282	36,600	49,025
4	7	63,737	54,855	73,009
5	7	83,995	74,882	100,553
6	8	131,239	108,629	171,716
7	7	234,255	185,901	298,391
8	7	369,589	303,189	464,682
9	7	680,366	469,158	996,792
10	7	8,833,585	1,079,801	41,148,599



**Tabla 13. Resultados Datos Panel: 5 regiones - Componentes del IGM - Efectos rezagados (Considerando inversiones en regiones y provincias)**

VARIABLES	(1) ind_1	(2) ind_2	(3) ind_3	(4) ind_4	(5) ind_5	(6) ind_6	(7) ind_7	(8) ind_8	(9) ind_9	(10) ind_10	(11) ind_11	(12) ind_12	(13) ind_13
1.zimacum	-0.0098 (0.051)	0.0043 (0.016)	-0.0025 (0.022)	-0.044 (0.044)	0.059 (0.070)	-0.12 (0.081)	0.15** (0.060)	0.11* (0.068)	-0.031 (0.078)	-0.037 (0.057)	-0.095 (0.082)	0.038 (0.070)	-0.041 (0.062)
2.zimacum	0.029 (0.052)	0.031* (0.017)	0.028 (0.023)	-0.019 (0.045)	0.062 (0.072)	-0.034 (0.083)	0.15** (0.062)	0.16** (0.070)	-0.024 (0.080)	-0.00059 (0.058)	-0.030 (0.084)	-0.019 (0.072)	-0.039 (0.064)
3.zimacum	0.0041 (0.054)	0.0016 (0.017)	0.00029 (0.023)	-0.020 (0.046)	0.12* (0.075)	0.0033 (0.086)	0.19*** (0.064)	0.15** (0.072)	-0.014 (0.082)	0.030 (0.060)	-0.058 (0.087)	0.059 (0.074)	-0.043 (0.066)
4.zimacum	0.040 (0.054)	0.021 (0.017)	0.023 (0.023)	-0.072 (0.046)	0.17** (0.075)	-0.16* (0.086)	0.16** (0.064)	0.097 (0.072)	-0.21** (0.082)	-0.063 (0.060)	-0.036 (0.087)	-0.030 (0.074)	-0.071 (0.066)
5.zimacum	0.0081 (0.057)	-0.0093 (0.018)	-0.016 (0.025)	-0.15*** (0.049)	0.092 (0.078)	-0.017 (0.090)	0.28*** (0.067)	0.17** (0.076)	-0.097 (0.086)	0.055 (0.063)	-0.12 (0.091)	-0.015 (0.078)	-0.0082 (0.070)
6.zimacum	0.16*** (0.062)	-0.0038 (0.020)	-0.020 (0.027)	-0.13** (0.053)	0.039 (0.086)	-0.080 (0.099)	0.19** (0.074)	0.082 (0.083)	0.038 (0.095)	-0.068 (0.070)	-0.076 (0.10)	0.0037 (0.086)	-0.065 (0.077)
7.zimacum	0.14** (0.066)	0.017 (0.021)	-0.0076 (0.029)	-0.16*** (0.056)	0.061 (0.091)	-0.14 (0.10)	0.20** (0.078)	0.19** (0.088)	0.058 (0.10)	-0.017 (0.073)	-0.11 (0.11)	0.043 (0.090)	-0.14* (0.081)
8.zimacum	0.16** (0.071)	0.049** (0.023)	-0.0079 (0.031)	-0.085 (0.061)	0.12 (0.099)	-0.19* (0.11)	0.17** (0.085)	0.22** (0.095)	0.028 (0.11)	0.023 (0.080)	-0.080 (0.11)	-0.032 (0.098)	-0.022 (0.088)
Observations	12,966	12,966	12,966	12,966	12,966	12,966	12,966	12,966	12,911	12,912	12,966	12,912	12,901
Number of ubigeo	1,874	1,874	1,874	1,874	1,874	1,874	1,874	1,874	1,872	1,872	1,874	1,872	1,872

Nota: zimacum muestra los efectos percibidos por el distrito para las variables dependientes propuestas en una n cantidad de años desde que se da la primera inversión. No se consideran los efectos rezagados a partir del año 4 si es que no existieron efectos rezagados significativos en años previos.

Los errores estándar son presentados en paréntesis.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

**Tabla 14. Resultados Datos Panel: 5 regiones - Componentes del IGM - Efectos rezagados (Sin considerar inv. en regiones ni provincias)**

VARIABLES	(1) ind_1	(2) ind_2	(3) ind_3	(4) ind_4	(5) ind_5	(6) ind_6	(7) ind_7	(8) ind_8	(9) ind_9	(10) ind_10	(11) ind_11	(12) ind_12	(13) ind_13
1.zimacum	0.020 (0.046)	-0.0031 (0.015)	-0.017 (0.020)	-0.011 (0.040)	0.054 (0.064)	-0.095 (0.074)	0.098* (0.055)	0.074 (0.062)	-0.033 (0.071)	-0.021 (0.052)	-0.098 (0.074)	-0.033 (0.064)	-0.045 (0.057)
2.zimacum	0.058 (0.048)	-0.018 (0.015)	-0.035* (0.021)	-0.011 (0.042)	0.040 (0.067)	-0.082 (0.077)	0.12** (0.058)	0.18*** (0.065)	-0.0039 (0.074)	-0.013 (0.054)	-0.0039 (0.078)	-0.083 (0.067)	-0.075 (0.060)
3.zimacum	-0.012 (0.050)	-0.018 (0.016)	-0.032 (0.022)	-0.0076 (0.043)	0.12* (0.069)	-0.066 (0.080)	0.19*** (0.059)	0.14** (0.067)	-0.0064 (0.076)	0.037 (0.056)	-0.048 (0.081)	-0.011 (0.069)	-0.067 (0.061)
4.zimacum	0.084 (0.051)	-0.0050 (0.016)	-0.016 (0.022)	-0.11** (0.044)	0.039 (0.071)	-0.17** (0.082)	0.19*** (0.061)	0.12* (0.069)	-0.14* (0.078)	-0.021 (0.057)	-0.036 (0.083)	-0.043 (0.071)	-0.011 (0.063)
5.zimacum	0.10* (0.055)	-0.024 (0.018)	-0.042* (0.024)	-0.12** (0.048)	0.071 (0.077)	-0.0072 (0.088)	0.19*** (0.066)	0.20*** (0.074)	-0.037 (0.085)	0.097 (0.062)	-0.11 (0.089)	-0.071 (0.076)	-0.019 (0.068)
6.zimacum	0.18*** (0.060)	-0.021 (0.019)	-0.047* (0.026)	-0.10** (0.052)	0.032 (0.083)	-0.087 (0.096)	0.16** (0.072)	0.11 (0.080)	0.017 (0.092)	-0.019 (0.067)	-0.11 (0.097)	-0.049 (0.083)	-0.076 (0.074)
7.zimacum	0.16** (0.066)	-0.0025 (0.021)	-0.028 (0.029)	-0.098* (0.057)	0.13 (0.091)	-0.14 (0.11)	0.15* (0.078)	0.15* (0.088)	0.078 (0.10)	-0.041 (0.074)	-0.098 (0.11)	-0.013 (0.091)	-0.13* (0.081)
8.zimacum	0.093 (0.081)	0.053** (0.026)	-0.037 (0.035)	-0.13* (0.070)	0.081 (0.11)	-0.29** (0.13)	0.13 (0.097)	0.19* (0.11)	0.057 (0.12)	-0.021 (0.091)	-0.043 (0.13)	-0.065 (0.11)	-0.063 (0.10)
Observations	12,966	12,966	12,966	12,966	12,966	12,966	12,966	12,966	12,911	12,912	12,966	12,912	12,901
Number of ubigeo	1,874	1,874	1,874	1,874	1,874	1,874	1,874	1,874	1,872	1,872	1,874	1,872	1,872

Nota: zimacum muestra los efectos percibidos por el distrito para las variables dependientes propuestas en una n cantidad de años desde que se da la primera inversión. No se consideran los efectos rezagados a partir del año 4 si es que no existieron efectos rezagados significativos en años previos.

Los errores estándar son presentados en paréntesis.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

**Tabla 15. Resultados Datos Panel: Apurímac - IGM PI PIMEX IDH  
(Considerando inversiones en regiones y provincias)**

VARIABLES	(1) igm	(2) pi	(3) pimex	(4) idh
1.zim	0.0072 (0.030)	0.048 (0.090)	0.049 (0.088)	0.018** (0.0088)
Observations	572	572	572	572
Number of ubigeo	84	84	84	84

Nota: zim muestra los efectos percibidos por los distritos beneficiados para las variables dependientes propuestas. Los errores estándar son presentados en paréntesis.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

**Tabla 16. Resultados Datos Panel: Apurímac - IGM PI PIMEX IDH  
(Sin considerar inv. en regiones ni provincias)**

VARIABLES	(1) igm	(2) pi	(3) pimex	(4) idh
1.zim	0.0072 (0.030)	0.048 (0.090)	0.049 (0.088)	0.018** (0.0088)
Observations	572	572	572	572
Number of ubigeo	84	84	84	84

Nota: zim muestra los efectos percibidos por los distritos beneficiados para las variables dependientes propuestas. Los errores estándar son presentados en paréntesis.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

**Tabla 17. Resultados Datos Panel: Apurímac - IGM PI PIMEX IDH – Deciles de inversión  
(No se consideran inv. en regiones ni provincias para modelo con deciles)**

VARIABLES	(1) igm	(2) pi	(3) pimex	(4) idh
1.decinvzim	0.055 (0.067)	0.17 (0.20)	0.026 (0.20)	0.013 (0.019)
2.decinvzim	0.021 (0.067)	0.19 (0.20)	0.12 (0.19)	-0.00050 (0.019)
4.decinvzim	-0.0047 (0.047)	-0.067 (0.14)	0.057 (0.14)	0.018 (0.013)
7.decinvzim	0.015 (0.077)	-0.098 (0.23)	-0.12 (0.22)	0.12*** (0.022)
8.decinvzim	-0.041 (0.071)	0.087 (0.21)	0.035 (0.21)	0.014 (0.019)
9.decinvzim	-0.087 (0.089)	0.044 (0.26)	0.17 (0.26)	-0.052** (0.024)
Observations	572	572	572	572
Number of ubigeo	84	84	84	84

Nota: decinvzim muestra los efectos percibidos por los distritos beneficiados por inversiones en el decil indicado y para las variables dependientes propuestas.

Los errores estándar son presentados en paréntesis.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

**Tabla 18. Resultados Datos Panel: Arequipa – IGM PI PIMEX IDH - Efectos rezagados**  
(No existen inv. en regiones ni provincias para Arequipa)

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)
	igm	pi	pimex	idh
1.zimacum	0.017 (0.039)	-0.011 (0.15)	0.10 (0.11)	0.018 (0.018)
2.zimacum	0.060 (0.057)	-0.074 (0.21)	0.19 (0.16)	0.0054 (0.026)
3.zimacum	0.12** (0.057)	0.50** (0.21)	0.31* (0.16)	0.021 (0.026)
4.zimacum	0.036 (0.057)	0.21 (0.21)	0.080 (0.16)	0.014 (0.026)
5.zimacum	0.094 (0.057)	0.41* (0.21)	0.23 (0.16)	0.0092 (0.026)
Observations	763	757	763	763
Number of ubigeo	109	109	109	109

Nota: zimacum muestra los efectos percibidos por el distrito para las variables dependientes propuestas en una n cantidad de años desde que se da la primera inversión. No se consideran los efectos rezagados a partir del año 4 si es que no existieron efectos rezagados significativos en años previos.

Los errores estándar son presentados en paréntesis.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

**Tabla 19. Resultados Datos Panel: Cajamarca – IGM PI PIMEX IDH - Efectos rezagados**  
(No existen inv. en regiones ni provincias para Cajamarca)

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)
	igm	pi	pimex	idh
2.zimacum	-0.031 (0.041)	-0.14 (0.12)	-0.058 (0.10)	-0.015 (0.010)
3.zimacum	0.0014 (0.040)	-0.030 (0.12)	-0.040 (0.10)	-0.016 (0.010)
4.zimacum	-0.036 (0.040)	-0.17 (0.12)	-0.086 (0.10)	-0.020* (0.010)
5.zimacum	-0.038 (0.040)	-0.15 (0.12)	-0.081 (0.100)	-0.018* (0.010)
6.zimacum	-0.016 (0.040)	-0.091 (0.12)	-0.013 (0.099)	0.024** (0.010)
7.zimacum	-0.023 (0.040)	0.27** (0.12)	-0.10 (0.099)	-0.015 (0.010)
8o.zimacum	-	-	-	-
Observations	889	882	889	889
Number of ubigeo	127	127	127	127

Nota: zimacum muestra los efectos percibidos por el distrito para las variables dependientes propuestas en una n cantidad de años desde que se da la primera inversión. No se consideran los efectos rezagados a partir del año 4 si es que no existieron efectos rezagados significativos en años previos.

Los errores estándar son presentados en paréntesis.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

**Tabla 20. Resultados Datos Panel: Arequipa - Componentes del IGM - Efectos rezagados**  
**(No existen inv. en regiones ni provincias para Arequipa)**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
VARIABLES	ind_1	ind_2	ind_3	ind_4	ind_5	ind_6	ind_7	ind_8	ind_9	ind_10	ind_11	ind_12	ind_13
1.zimacum	-0.0055 (0.095)	0.024 (0.049)	-0.0081 (0.082)	-0.059 (0.10)	0.061 (0.15)	-0.29 (0.20)	0.18 (0.14)	0.21 (0.16)	-0.069 (0.19)	0.22 (0.15)	0.11 (0.31)	-0.034 (0.16)	-0.0031 (0.16)
2.zimacum	0.022 (0.14)	0.0095 (0.072)	-0.028 (0.12)	0.17 (0.15)	-0.019 (0.22)	-0.032 (0.29)	0.42** (0.21)	0.12 (0.23)	-0.042 (0.27)	-0.032 (0.22)	-0.082 (0.46)	0.44* (0.23)	0.13 (0.23)
3.zimacum	-0.031 (0.14)	0.027 (0.072)	0.026 (0.12)	0.27* (0.15)	0.20 (0.22)	-0.0030 (0.29)	0.41** (0.21)	0.34 (0.23)	0.24 (0.27)	0.31 (0.22)	0.082 (0.46)	0.056 (0.23)	0.039 (0.23)
4.zimacum	0.059 (0.14)	-0.0064 (0.072)	-0.0023 (0.12)	-0.013 (0.15)	0.15 (0.22)	-0.49* (0.29)	0.32 (0.21)	0.17 (0.23)	0.032 (0.27)	0.22 (0.22)	0.014 (0.46)	0.078 (0.23)	0.088 (0.23)
5.zimacum	0.040 (0.14)	-0.0065 (0.072)	-0.0023 (0.12)	0.32** (0.15)	0.14 (0.22)	-0.078 (0.29)	0.23 (0.21)	0.19 (0.23)	0.056 (0.28)	0.43* (0.23)	-0.022 (0.46)	0.014 (0.23)	0.12 (0.23)
Observations	763	763	763	763	763	763	763	763	763	763	763	763	761
Number of ubigeo	109	109	109	109	109	109	109	109	109	109	109	109	109

Nota: zimacum muestra los efectos percibidos por el distrito para las variables dependientes propuestas en una n cantidad de años desde que se da la primera inversión. No se consideran los efectos rezagados a partir del año 4 si es que no existieron efectos rezagados significativos en años previos.

Los errores estándar son presentados en paréntesis.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

**Tabla 21. Resultados Datos Panel: Cajamarca - Componentes del IGM - Efectos rezagados**  
**(No existen inv. en regiones ni provincias para Cajamarca)**

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
	ind_1	ind_2	ind_3	ind_4	ind_5	ind_6	ind_7	ind_8	ind_9	ind_10	ind_11	ind_12	ind_13
2.zimacum	-0.016 (0.13)	-0.18*** (0.025)	-0.015 (0.039)	-0.17** (0.082)	-0.19 (0.19)	0.44** (0.18)	0.039 (0.14)	0.039 (0.15)	-0.11 (0.18)	0.074 (0.13)	0.025 (0.19)	-0.0063 (0.12)	-0.12 (0.13)
3.zimacum	-0.074 (0.13)	-0.15*** (0.025)	0.0064 (0.039)	-0.061 (0.081)	-0.081 (0.19)	0.53*** (0.18)	0.12 (0.14)	-0.11 (0.15)	0.12 (0.18)	0.073 (0.13)	0.15 (0.19)	0.020 (0.12)	-0.097 (0.13)
4.zimacum	-0.12 (0.13)	-0.090*** (0.025)	0.0050 (0.039)	-0.075 (0.081)	-0.066 (0.19)	0.34* (0.18)	0.044 (0.14)	0.036 (0.15)	-0.10 (0.18)	-0.048 (0.13)	0.034 (0.19)	0.059 (0.12)	0.040 (0.13)
5.zimacum	-0.093 (0.13)	-0.13*** (0.024)	-0.014 (0.038)	-0.088 (0.081)	-0.13 (0.19)	0.34* (0.18)	0.064 (0.14)	0.21 (0.15)	-0.10 (0.18)	-0.014 (0.13)	-0.17 (0.19)	-0.077 (0.11)	-0.031 (0.13)
6.zimacum	-0.026 (0.13)	-0.12*** (0.024)	-0.018 (0.038)	-0.051 (0.080)	-0.053 (0.19)	0.42** (0.18)	0.030 (0.14)	0.12 (0.15)	-0.13 (0.18)	-0.14 (0.13)	-0.16 (0.19)	0.046 (0.11)	-0.083 (0.13)
7.zimacum	-0.0094 (0.13)	-0.060** (0.024)	0.029 (0.038)	-0.087 (0.080)	-0.089 (0.19)	0.25 (0.18)	-0.026 (0.14)	-0.045 (0.15)	-0.15 (0.18)	0.0093 (0.13)	-0.091 (0.19)	0.043 (0.11)	-0.015 (0.13)
8o.zimacum	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Observations	889	889	889	889	889	889	889	889	889	889	889	889	889
Number of ubigeo	127	127	127	127	127	127	127	127	127	127	127	127	127

Nota: zimacum muestra los efectos percibidos por el distrito para las variables dependientes propuestas en una n cantidad de años desde que se da la primera inversión. No se consideran los efectos rezagados a partir del año 4 si es que no existieron efectos rezagados significativos en años previos.

Los errores estándar son presentados en paréntesis.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

**Tabla 22. Resultados Datos Panel: Ancash - IGM PI PIMEX IDH  
(Considerando inversiones en regiones y provincias)**

VARIABLES	(1) igm	(2) pi	(3) pimex	(4) idh
1.zim	-0.027** (0.014)	-0.016 (0.048)	0.0067 (0.037)	0.0044 (0.0039)
Observations	1,162	1,149	1,162	1,162
Number of ubigeo	166	166	166	166

Nota: zim muestra los efectos percibidos por los distritos beneficiados para las variables dependientes propuestas. Los errores estándar son presentados en paréntesis.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

**Tabla 23. Resultados Datos Panel: Ancash - IGM PI PIMEX IDH – Deciles de inversión  
(No se consideran inv. en regiones ni provincias para modelo con deciles)**

VARIABLES	(1) igm	(2) pi	(3) pimex	(4) idh
1.decinvzim	-0.022 (0.042)	0.0044 (0.15)	-0.0058 (0.11)	-0.017 (0.012)
2.decinvzim	-0.066** (0.030)	0.023 (0.11)	-0.081 (0.081)	0.022*** (0.0085)
3.decinvzim	-0.023 (0.034)	-0.028 (0.12)	0.082 (0.090)	0.014 (0.0094)
4.decinvzim	-0.16*** (0.056)	0.012 (0.20)	-0.35** (0.15)	0.0014 (0.016)
5.decinvzim	-0.0045 (0.040)	-0.078 (0.14)	0.051 (0.11)	0.0098 (0.011)
6.decinvzim	-0.12** (0.047)	0.097 (0.18)	0.31** (0.13)	-0.040*** (0.013)
7.decinvzim	-0.015 (0.040)	-0.029 (0.14)	-0.025 (0.11)	0.0016 (0.011)
8.decinvzim	0.018 (0.056)	-0.072 (0.20)	0.16 (0.15)	-0.0010 (0.016)
9.decinvzim	0.012 (0.040)	0.059 (0.14)	0.25** (0.11)	-0.0019 (0.011)
10.decinvzim	0.030 (0.034)	0.061 (0.12)	0.033 (0.091)	-0.0048 (0.0095)
Observations	1,162	1,149	1,162	1,162
Number of ubigeo	166	166	166	166

Nota: decinvzim muestra los efectos percibidos por los distritos beneficiados por inversiones en el decil indicado y para las variables dependientes propuestas.

Los errores estándar son presentados en paréntesis.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

**Tabla 24. Resultados Datos Panel: Ancash - Componentes del IGM  
(Considerando inversiones en regiones y provincias)**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
VARIABLES	ind_1	ind_2	ind_3	ind_4	ind_5	ind_6	ind_7	ind_8	ind_9	ind_10	ind_11	ind_12	ind_13
1.zim	-0.055 (0.037)	0.0022 (0.011)	0.00081 (0.014)	0.024 (0.034)	-0.046 (0.064)	-0.075 (0.066)	0.0016 (0.049)	0.010 (0.053)	-0.14** (0.067)	-0.087** (0.043)	-0.029 (0.077)	0.0061 (0.053)	0.075 (0.053)
Observations	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162
Number of ubigeo	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166

Nota: zim muestra los efectos percibidos por los distritos beneficiados para las variables dependientes propuestas.

Los errores estándar son presentados en paréntesis.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

**Tabla 25. Resultados Datos Panel: Ancash - Componentes del IGM  
(Sin considerar inv. en regiones ni provincias)**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
VARIABLES	ind_1	ind_2	ind_3	ind_4	ind_5	ind_6	ind_7	ind_8	ind_9	ind_10	ind_11	ind_12	ind_13
1.zim	-0.086** (0.040)	-0.0065 (0.011)	-0.016 (0.015)	0.066* (0.037)	-0.013 (0.069)	-0.11 (0.072)	0.089* (0.053)	0.056 (0.058)	-0.10 (0.072)	-0.079* (0.046)	-0.067 (0.083)	-0.042 (0.057)	0.085 (0.057)
Observations	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162
Number of ubigeo	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166

Nota: zim muestra los efectos percibidos por los distritos beneficiados para las variables dependientes propuestas.

Los errores estándar son presentados en paréntesis.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1



**Tabla 26. Resultados Datos Panel: Ancash - Componentes del IGM - Efectos rezagados  
(Considerando inversiones en regiones y provincias)**

VARIABLES	(1) ind_1	(2) ind_2	(3) ind_3	(4) ind_4	(5) ind_5	(6) ind_6	(7) ind_7	(8) ind_8	(9) ind_9	(10) ind_10	(11) ind_11	(12) ind_12	(13) ind_13
1.zimacum	-0.064 (0.064)	0.0100 (0.018)	0.0057 (0.024)	0.032 (0.058)	0.10 (0.11)	0.015 (0.11)	0.15* (0.084)	0.25*** (0.092)	-0.059 (0.12)	-0.12* (0.073)	-0.24* (0.13)	0.024 (0.091)	0.071 (0.091)
2.zimacum	-0.040 (0.063)	0.026 (0.018)	0.011 (0.023)	-0.032 (0.057)	0.069 (0.11)	0.0054 (0.11)	0.055 (0.082)	0.26*** (0.088)	-0.022 (0.11)	-0.021 (0.071)	-0.029 (0.13)	-0.12 (0.088)	-0.045 (0.088)
3.zimacum	-0.079 (0.063)	0.018 (0.018)	0.0081 (0.023)	-0.057 (0.057)	0.13 (0.11)	0.018 (0.11)	0.16** (0.082)	0.27*** (0.089)	-0.16 (0.11)	0.013 (0.071)	-0.17 (0.13)	0.0088 (0.088)	0.0075 (0.088)
4.zimacum	0.026 (0.063)	0.038** (0.018)	0.059** (0.023)	-0.075 (0.057)	0.16 (0.11)	-0.051 (0.11)	0.12 (0.083)	0.16* (0.090)	0.24** (0.11)	-0.081 (0.072)	-0.12 (0.13)	-0.045 (0.089)	-0.048 (0.089)
5.zimacum	0.021 (0.070)	0.028 (0.020)	0.026 (0.026)	-0.10* (0.063)	0.22* (0.12)	0.11 (0.12)	0.16* (0.091)	0.19* (0.098)	-0.15 (0.12)	0.048 (0.079)	-0.20 (0.14)	-0.078 (0.098)	0.037 (0.098)
6.zimacum	0.075 (0.082)	0.011 (0.023)	0.017 (0.030)	-0.052 (0.075)	0.15 (0.14)	0.0045 (0.15)	0.17 (0.11)	0.068 (0.12)	0.038 (0.15)	-0.12 (0.093)	-0.13 (0.17)	-0.033 (0.12)	-0.12 (0.12)
7.zimacum	0.031 (0.089)	0.0085 (0.025)	0.014 (0.032)	-0.12 (0.080)	0.22 (0.15)	0.12 (0.16)	0.16 (0.12)	0.30** (0.13)	0.15 (0.16)	-0.15 (0.10)	-0.19 (0.18)	-0.033 (0.12)	-0.24* (0.12)
8.zimacum	0.13 (0.12)	0.014 (0.035)	0.023 (0.046)	0.34*** (0.11)	0.13 (0.21)	0.39* (0.22)	0.060 (0.16)	0.50*** (0.18)	0.066 (0.22)	-0.21 (0.14)	-0.21 (0.26)	-0.076 (0.18)	-0.15 (0.18)
Observations	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162
Number of ubigeo	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166

Nota: zimacum muestra los efectos percibidos por el distrito para las variables dependientes propuestas en una n cantidad de años desde que se da la primera inversión. No se consideran los efectos rezagados a partir del año 4 si es que no existieron efectos rezagados significativos en años previos.

Los errores estándar son presentados en paréntesis.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

**Tabla 27. Resultados Datos Panel: Ancash - Componentes del IGM - Efectos rezagados  
(Sin considerar inv. en regiones ni provincias)**

VARIABLES	(1) ind_1	(2) ind_2	(3) ind_3	(4) ind_4	(5) ind_5	(6) ind_6	(7) ind_7	(8) ind_8	(9) ind_9	(10) ind_10	(11) ind_11	(12) ind_12	(13) ind_13
1.zimacum	-0.080 (0.064)	0.012 (0.018)	0.0064 (0.023)	0.049 (0.058)	0.13 (0.11)	- (0.11)	0.17** (0.084)	0.24*** (0.091)	-0.044 (0.11)	-0.11 (0.072)	- (0.13)	0.26** (0.090)	-0.17* (0.081)
2.zimacum	-0.016 (0.062)	0.028 (0.017)	0.016 (0.023)	-0.021 (0.056)	0.13 (0.11)	0.028 (0.11)	0.085 (0.081)	0.27*** (0.088)	0.0025 (0.11)	0.024 (0.070)	-0.026 (0.13)	0.20** (0.087)	-0.025 (0.087)
3.zimacum	-0.060 (0.062)	0.019 (0.017)	0.0081 (0.023)	-0.036 (0.056)	0.18* (0.11)	0.068 (0.11)	0.17** (0.081)	0.20** (0.088)	-0.14 (0.11)	0.0081 (0.070)	-0.15 (0.13)	-0.076 (0.087)	0.0097 (0.087)
4.zimacum	0.055 (0.063)	0.039** (0.018)	0.060*** (0.023)	-0.081 (0.057)	0.16 (0.11)	0.094 (0.11)	0.12 (0.082)	0.16* (0.089)	0.25** (0.11)	-0.059 (0.071)	-0.13 (0.13)	-0.12 (0.088)	-0.029 (0.088)
5.zimacum	0.0046 (0.072)	0.029 (0.020)	0.028 (0.027)	-0.083 (0.066)	0.24* (0.12)	0.18 (0.13)	0.17* (0.095)	0.21** (0.10)	-0.10 (0.13)	0.092 (0.082)	-0.22 (0.15)	-0.14 (0.10)	0.037 (0.10)
6.zimacum	0.084 (0.082)	0.013 (0.023)	0.018 (0.030)	-0.039 (0.074)	0.18 (0.14)	0.010 (0.15)	0.18 (0.11)	0.060 (0.12)	0.058 (0.15)	-0.10 (0.093)	-0.14 (0.17)	-0.12 (0.12)	-0.11 (0.12)
7.zimacum	0.041 (0.088)	0.010 (0.025)	0.015 (0.032)	-0.11 (0.080)	0.26* (0.15)	0.14 (0.16)	0.17 (0.12)	0.29** (0.13)	0.17 (0.16)	-0.13 (0.10)	-0.19 (0.18)	-0.13 (0.12)	-0.23* (0.12)
8.zimacum	0.14 (0.12)	0.016 (0.035)	0.025 (0.046)	0.33*** (0.11)	0.16 (0.21)	0.41* (0.22)	0.071 (0.16)	0.49*** (0.18)	0.085 (0.22)	-0.19 (0.14)	-0.21 (0.26)	-0.16 (0.18)	-0.14 (0.18)
Observations	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162
Number of ubigeo	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166

Nota: zimacum muestra los efectos percibidos por el distrito para las variables dependientes propuestas en una n cantidad de años desde que se da la primera inversión. No se consideran los efectos rezagados a partir del año 4 si es que no existieron efectos rezagados significativos en años previos.

Los errores estándar son presentados en paréntesis.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

## **Anexo A. Lista de preguntas para entrevistas semi-estructuradas**

### **Minera Las Bambas (Región Apurímac)**

- ¿Cuál es el enfoque y contenido específico de las actividades de «fortalecimiento de gestión de instituciones» que Las Bambas reporta en la DAC?
- ¿De qué manera se enmarcan estas actividades dentro de las estrategias de sostenibilidad de la empresa? ¿Las Bambas la enmarca dentro de algún enfoque estratégico de largo alcance?
- Detalles sobre los indicadores que utilizan para el seguimiento, monitoreo y la medición de resultados e impactos de las iniciativas en marcha.
- ¿Qué retos se han encontrado durante el desarrollo de las actividades? (desinterés, movilidad de personal, etc.)
- Los resultados obtenidos por la investigación realizada no permiten percibir avances en lo relacionado a capacidades de gestión pública. ¿Cuál sería la razón desde su perspectiva?
- Se aprecia un crecimiento significativo del IDH en los distritos dentro de la zona de influencia de la mina. ¿Cuál sería la explicación desde su perspectiva?

### **Sociedad Minera Cerro Verde (Región Arequipa)**

- ¿De qué trata el programa de «Gobernabilidad Democrática» en Cerro Verde?
- ¿Cuál es el enfoque y contenido específico de las actividades de «fortalecimiento de gestión pública» que Cerro Verde reporta en la DAC?
- ¿Cómo así Cerro Verde se anima a invertir en estas iniciativas desde el año 2015? (Según DAC)
- ¿De qué manera se enmarcan estas iniciativas de «fortalecimiento de gestión pública» dentro de las estrategias de sostenibilidad de la empresa? ¿Cerro Verde la enmarca dentro de algún enfoque estratégico de largo alcance?
- Detalles sobre los indicadores que utilizan para el seguimiento, monitoreo y la medición de resultados e impactos de las iniciativas en marcha.
- ¿Qué retos se han encontrado durante el desarrollo de las actividades? (desinterés, movilidad de personal, etc.)
- Siendo un tema relativamente importante para la coyuntura actual en el país (de baja ejecución pública por autoridades locales) ¿no sería conveniente para Cerro Verde posicionar mejor esta iniciativa ante el público en general? (Por ejemplo poner más información en la web o buscar recibir premios como Antamina)

### **Minera Yanacocha (Región Cajamarca) – Reunión no se concretó**

- ¿Cuál sería la razón principal por la que Yanacocha desistió del programa de fortalecimiento de gestión pública que venía desarrollando? (A pesar de que la ejecución de gasto público había mejorado)
- Detalles sobre los indicadores que utilizaron para el seguimiento, monitoreo y la medición de resultados e impactos de las iniciativas en marcha.
- ¿Qué retos se encontraron durante el desarrollo de las actividades? (desinterés, movilidad de personal, etc.)
- Los resultados obtenidos por la investigación realizada muestran un efecto negativo en la «generación de recursos propios» pero positivo en la «ejecución de otras fuentes de ingreso». (mostrar tabla) ¿Cuál serían la razón?
- ¿Evalúa actualmente Yanacocha el desarrollo de otra iniciativa similar? ¿Por qué sí / no?

### **Southern Copper Perú, Unidad Minera Cuajone (Región Moquegua)**

- ¿Cuenta Southern Copper con actividades de fortalecimiento de la gestión pública local?
- ¿Se ha considerado el desarrollo de estas actividades? ¿Por qué no?

### **Anglo American Quellaveco (Región Moquegua)**

- Solicitar detalles sobre el programa de «Fortalecimiento de la gestión pública local» con la Universidad Pacífico.
- Detalles sobre los indicadores que utilizan para el seguimiento, monitoreo y la medición de resultados e impactos de las iniciativas en marcha.
- ¿Qué retos se encontraron durante el desarrollo de las actividades? (desinterés, movilidad de personal, etc.)
- ¿De qué manera se enmarcan estas iniciativas de «fortalecimiento de gestión pública local» dentro de las estrategias de sostenibilidad de la empresa? ¿Quellaveco la enmarca dentro de algún enfoque estratégico de largo alcance?
- Existe una pausa de 6 años en las que no se invirtió en actividades de fortalecimiento de gestión pública local. ¿A qué se debe?

### **Compañía Minera Antamina (Región Ancash)**

- Solicitar detalles sobre «FOGEL 1.0» y la siguiente etapa de «FOGEL 2.0».
- Detalles sobre los indicadores que utilizan para el seguimiento, monitoreo y la medición de resultados e impactos de las iniciativas en marcha.
- ¿Qué retos se encontraron durante el desarrollo de las actividades? (desinterés, movilidad de personal, etc.)
- Los resultados obtenidos por la investigación realizada muestran resultados positivos en lo relacionado a «Gestión por Resultados» y «Alineamiento al gasto de Presupuesto por Resultados»; sin embargo se encuentran resultados negativos en indicadores relacionados a «participación de la población en gestión pública local», «atención al ciudadano» y «dependencia de transferencias en los ingresos». ¿Cuáles serían los motivos para ello?
- ¿Por qué existe tan poca información sobre el FOGEL en la web y las redes sociales de Antamina y del FOGEL?

## Anexo B. Componentes del IGM

Indicador		Construcción del indicador	Fuente	Peso
<b>Movilización de recursos propios</b>				
1	Dependencia de las transferencias en los ingresos	Numerador: Ingreso (monto recaudado) registrado con rubro 7. Fondo de Compensación Municipal + rubro 13. Donaciones y transferencias + rubro 18. Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	Ejecución del ingreso público 2007-2020 (Datos abiertos MEF).	20%
		Denominador: Ingreso (monto recaudado) total de la municipalidad.		
2	Generación de ingresos propios	Numerador: Ingreso (monto recaudado) registrado rubro 8. Impuestos municipales + rubro 9. Recursos directamente recaudados.	Ejecución del ingreso público 2007-2020 (Datos abiertos MEF).	16%
		Denominador: Ingreso (monto recaudado) total de la municipalidad.		
3	Participación de los recursos propios en la inversión	Numerador: Gasto de capital (devengado) registrado con rubro 8. Impuestos municipales + rubro 9. Recursos directamente recaudados.	Ejecución del gasto público 2007-2020 (Datos abiertos MEF).	11%
		Denominador: Gasto de capital (devengado).		
<b>Ejecución de recursos</b>				
4	Ejecución de transferencias	Numerador: Gasto (devengado) registrado con rubro 7. Fondo de Compensación Municipal + rubro 13. Donaciones y transferencias + rubro 18. Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones.	Ejecución del gasto público 2007-2020 (Datos abiertos MEF).	8%
		Denominador: PIM registrado con rubro 7. Fondo de Compensación Municipal + rubro 13. Donaciones y transferencias + rubro 18. Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones.		
5	Ejecución de recursos propios	Numerador: Gasto (devengado) registrado con rubro 8. Impuestos municipales + rubro 9. Recursos directamente recaudados.	Ejecución del gasto público 2007-2020 (Datos abiertos MEF).	8%
		Denominador: PIM registrado con rubro 8. Impuestos municipales + gasto de capital financiado con rubro 9. Recursos directamente recaudados.		
6	Ejecución de otras fuentes	Numerador: Gasto (devengado) registrado con otras fuentes de ingresos	Ejecución del gasto público 2007-2020 (Datos abiertos MEF).	7%
		Denominador: PIM registrado con otras fuentes de ingresos.		
<b>Gestión por resultados</b>				
7	Alineación del gasto a presupuesto por resultados	Numerador: Gasto (devengado) registrado en algún programa presupuestal (PP), es decir con categoría presupuestal diferente a 9001 y 9002	Ejecución del gasto público 2007-2020 (Datos abiertos MEF).	7%
		Denominador: Gasto (devengado) total de la municipalidad		
8	Gestión por resultados <sup>28</sup>	Numerador: Número de acciones que implementa la municipalidad en la gestión para resultados	Registro Nacional de Municipalidades 2007-2020 (INEI)	6%
		Denominador: Número de acciones a implementar en el marco de la gestión para resultados		
		Nota: Para el 2012 y 2013, pregunta 26 (puntaje máximo: 13); para el 2014, pregunta 22 (puntaje máximo: 13); del 2015 al 2017, pregunta 29 (puntaje máximo: 14)		
<b>Gobierno abierto y participativo</b>				
9	Participación de la población en la gestión	Numerador: Alternativas a cómo la población participa en la gestión administrativa de la municipalidad	Registro Nacional de Municipalidades 2007-2020 (INEI)	5%
		Denominador: Alternativas a cómo la población podría participar en la gestión administrativa de la municipalidad		

<sup>28</sup> Las preguntas para la construcción del indicador 8 no existen en el RENAMU correspondiente al año 2019. Dado que tampoco existe una pregunta similar, se opta por replicar los valores correspondientes a este indicador del año 2018 para el año 2019. Se dejará constancia de ello igualmente en la sección de resultados.

		Nota: Para el 2012 y 2013, pregunta 94 (alternativas del 1 al 3); para el 2014, pregunta 79 (alternativas del 1 al 3); para el 2015 al 2017, pregunta 110 (alternativas del 1 al 4)		
10	Atención al ciudadano	Numerador: Número de canales que dispone la municipalidad para atender consultas, reclamos y sugerencias del ciudadano	Registro Nacional de Municipalidades 2007-2020 (INEI)	4%
		Denominador: Número de canales para atender consultas, reclamos y sugerencias del ciudadano que podría disponer la municipalidad		
		Nota: Para el 2012 y 2013, pregunta 30 (puntaje máximo: 5); para el 2014, pregunta 26 (puntaje máximo: 5); del 2015 al 2017, pregunta 34 (puntaje máximo: 6)		
<b>Capacidad técnica</b>				
11	Capacidad formuladora de proyectos	Numerador: Número de proyectos formulados por el gobierno local, declarados viables en t registrados entre t-1 y t	Banco de Inversiones Consulta Avanzada de Inversiones 2010*-2020 (MEF). *=Info disponible	4%
		Denominador: Número de proyectos formulados por el gobierno local declarados viables en t		
		Nota: Donde $2004 \leq t \leq 2021$		
<b>Capacidad administrativa</b>				
12	Profesionalización del personal	Numerador: Número de personal de la municipalidad funcionarios y/o directivos + empleados profesionales (no técnicos)	Registro Nacional de Municipalidades 2007-2020 (INEI)	3%
		Denominador: Número de personal de la municipalidad activo (no pensionistas)		
		Nota: Para el 2012 y 2013, pregunta 18; para el 2014, pregunta 14; del 2015 al 2017, pregunta 21		
13	Estabilidad del personal	Numerador: Número de personal de la municipalidad funcionarios y/o directivos + empleados (profesionales, técnicos, auxiliares) bajo Decreto Legislativo n.o 276 (nombrado) y Decreto Legislativo n.o 728	Registro Nacional de Municipalidades 2007-2020 (INEI)	1%
		Denominador: Número de personal de la municipalidad funcionarios y/o directivos + empleados (profesionales, técnicos, auxiliares)		
		Nota: Para el 2012 y 2013, pregunta 18; para el 2014, pregunta 14; del 2015 al 2017, pregunta 21		

(Navarro & Allpas, 2018)

**Anexo C. Tabla de comparación de iniciativas para el fortalecimiento de la gestión pública local**

Iniciativa o programa	Fortalecimiento de las capacidades de las gestiones locales y regional (Cajamarca)	Fortalecimiento de la Gestión Pública Local (FOGEL)	Apurímac Buen Gobierno Municipal
Empresa o institución financiadoras	Empresas miembros del Grupo Norte.	Antamina	IFC
Otros actores	Asociación de Municipalidades del Corredor Económico Crisnejas, del Marañón Andino; Coordinadora de Desarrollo de la Cuenca del Jequetepeque; Universidad Nacional de Cajamarca; Universidad Particular Antonio Guillermo Urreló; Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza; CARE; CEDEPAS Norte; GRUFIDES; Grupo Norte; Cámara de Comercio; USAID Pro Descentralización	(2015-2020) PROMCAD INICAM  (2022-) CARE	Gobierno de Canadá
Objetivo(s)	1) facilitar el ejercicio de gobierno, y 2) fortalecer el rol “promotor del desarrollo”. El primero se refiere al desempeño eficiente y eficaz de la gestión pública; el segundo a la función cualitativamente distinta que debe se debe cumplir, avanzando más allá de una labor predominantemente administrativa.	Brindar capacitación y asistencia técnica a los gobiernos locales, líderes de organizaciones sociales, comunidades e instituciones, de los 20 distritos de las zonas de influencia operativa.	Mejorar las capacidades de las autoridades y funcionarios municipales así como de los líderes locales, para que las oportunidades que representa la actividad minera en la zona sean aprovechadas a favor del desarrollo local.
Duración	3 años (2007-2010)	2015 en adelante	2015-2018
Inversión	USD 1,200 millones	No disponible	No disponible
Contenido			
Diagnóstico y preparación	1. Sustentar propuesta de reforma (enfoque, objetivos, metodología) 2. Socialización de propuesta 3. Estudio de diagnóstico de situación – Informe Mayo 2007 4. Diseño de nuevo organigrama – Propuesta Junio 2007 5. Sustentar propuesta de cambios en CR (organigrama) 6. Elaboración de PIP para financiar reforma 7. Elaboración de IGI: ROF, CAP, MOF, otros 8. Implementar reforma: creación de algunas unidades (institutos) 9. Diseño de Plan de Desarrollo de Capacidades	En el 2013 se realiza un diagnóstico a 10 municipalidades del área de influencia operativa de Antamina.  Se encontró que 80% no contaba o tenía desactualizadas sus herramientas de planificación (PDC, PEI o POI). El 80% de municipalidades no contaba con una adecuada gestión de inversiones; 50% no cumplía con rendición de cuentas y adecuados procesos participativos.	En el año 2015 se desarrolla la línea base del proyecto en base al Índice de Buen Gobierno Municipal (desarrollado por el IFC)  Se recojen indicadores socioeconómicos y presupuestales de las entidades y realizan entrevistas con funcionarios y autoridades. Finalmente se analiza y califica la información.  (ver Figura 8, barras naranja)

	Elaboración de TDR para consultorías		
Intervención, acompañamiento y monitoreo	<p>1. Ejecución del Proyecto de Inversión Pública</p> <p>2. Negociar con MEF propuesta de asignación de recursos de acuerdo a CAP y PAP</p> <p>3. Implementación y funcionamiento de nuevas unidades creadas, de unidades reestructuradas y Gobierno Electrónico</p> <p>10. Ejecución de Plan de Desarrollo de Capacidades (hasta fines de 2010: proceso continuo y permanente)</p>	<p><u>3 componentes principales:</u></p> <p>(1) Mejora de capacidades de gobiernos locales como líderes territoriales. Incluye proceso formativo permanente a autoridades y funcionarios, además de asistencia técnica y acompañamiento en planificación/acción de sus propuestas de desarrollo, así como articulación con niveles regionales y nacionales de Gobierno. Además, apoya durante las transferencias de administración.</p> <p>(2) Fortalecimiento de la gobernanza territorial. Conformación y acompañamiento a la funcionalidad de espacios de diálogo (mesas de desarrollo) que permitan concertar a actores clave respecto a sus prioridades.</p> <p>(3) Fortalecimiento del capital social del territorio. Se incorpora liderazgos locales para fortalecer organizaciones base (salud, educación, desarrollo económico) y se incorpora la participación ciudadana en tiempos de elección, garantizando ejercicio democrático bien informado.</p>	<p><u>3 ejes de acción:</u></p> <p>(1) Se desarrolló capacidad de Respuesta en la municipalidad mediante las mejoras y acompañamiento al Programación Multianual de Inversiones, el Presupuesto Participativo y promoción del programa PROCOMPITE.</p> <p>(2) Se promovió la gestión de recursos responsable mediante la instalación del Comité de Gestión de Inversiones y el reporte de monitoreo de las inversiones, además de la programación operativa de proyectos y programación de mantenimientos.</p> <p>(3) Se instauró buenas prácticas en la rendición de cuentas mediante mayor comunicación por parte de los alcaldes, audiencias públicas y comités de vigilancia.</p>
Resultados	<p>4. Modernización institucional y planes que alinean la gestión pública a la gestión estratégica y programática (ver Tabla 1)</p>	<p>Fortalecimiento de capacidades de gestión de gobiernos locales en cuanto a la planificación y organización del desarrollo local.</p> <p>Promoción y fortalecimiento de gobernanza local, a partir de los espacios de desarrollo y mecanismos de participación.</p> <p>Fortalecimiento a líderes y organizaciones locales de base para empoderarse como protagonistas del desarrollo. (ver Tabla 2)</p>	<p>Mejoramiento de todas las municipalidades partícipes del programa en el Índice de Buen Gobierno Municipal.</p> <p>(ver Figura 8, barras verde)</p>

<p>Dificultades identificadas y lecciones aprendidas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evidente oposición interna al proceso de reforma por enfoques e intereses distintos y también la falta de una visión compartida en la administración gobernante.</li> </ul> <p>5.Desconfianza de trabajadores del GRC, poco informados del proyecto, el cual era conducido por un grupo pequeño que no comunicaba su trabajo al resto.</p>	<p>No disponible.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambiar comportamientos para la mejora de la gestión de inversiones toma tiempo, para los funcionarios y la población Se recomienda acompañamiento de manera permanente al menos por 2 ciclos presupuestales.</li> <li>• Balancear resultados de corto plazo con largo plazo para lograr el compromiso de las partes. Los procesos de planificación generalmente toman tiempo. Esto debe ir acompañado con la priorización de proyectos clave que puedan ejecutarse en un tiempo corto sumado a asistencia técnica para resolver cuellos de botella que lograr resultados tangibles para los funcionarios y para los pobladores. De esta manera se asegura el compromiso de la autoridad para empujar cambios y proyectos de largo plazo. (entre otros)</li> </ul>
--	---	-----------------------	---