



Las Rutas del Diálogo y la Gestión Social

EXPERIENCIAS
Y LECCIONES
DEL MINISTERIO DE
TRANSPORTES Y
COMUNICACIONES



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Las Rutas del Diálogo y la Gestión Social

LECCIONES
Y EXPERIENCIAS
DEL MINISTERIO DE
TRANSPORTES Y
COMUNICACIONES



PERÚ

Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Las Rutas del Diálogo y la Gestión Social

LECCIONES Y EXPERIENCIAS DEL MINISTERIO
DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Ministro de Transportes y Comunicaciones - MTC
Eduardo Martín González Chávez

Oficina de Diálogo y Gestión Social -ODGS
Director: Pastor Humberto Paredes Diez Canseco
2019 -2021

Coordinadores de la sistematización
José Luis Álvarez Ramos
Iván Mendoza Villarreal
Igor Mauro Osman Zumaeta Cossio

Coordinadores de equipos de gestión
Iván Fernando Torres Acevedo (Gestión)
Cintia Zuleica Riega Quezada (Proyectos Especiales)
Carlos Fausto Zumarán Alvitez (Prevención)

Responsables de los casos sistematizados
Humberto Augusto Alzamora Mori
Ronald Moisés De La Cruz Farfán
Lina Roxana Ocaña León
Carlos Fausto Zumarán Alvitez
Mirelly Genit Ticona Celis
Vanesa Yorlenis Santos Arias
Katty Eleuteria Ramírez Orduña
César Israel Maldonado Mini

Redacción de artículos
Manuel Jesús Cáceres Núñez
Tulio Cesar Arana Pasco
Renato Cáceres López
César Israel Maldonado Mini
Dante Quenaya Buiza

Recopilación y análisis estadístico
Christian Rivadeneira Vildoso

Diseño y diagramación
Marko Capcha Solís
Mario Jean Taipe

Edición digital

Lima, julio 2021



www.gob.pe/mtc

Índice

Presentación	12
Introducción	14
Primera parte	
Panorama general de la gestión social y diálogo en el sector Transportes y Comunicaciones.....	19
1. El sector Transportes y Comunicaciones.....	20
1.1. El valor público agregado.....	22
2. La Oficina de Diálogo y Gestión Social (ODGS): Antecedentes institucionales y organización	23
2.1. Antecedentes.....	23
2.2. Objetivos, funciones y modelo organizativo	24
3. El enfoque de intervención de la ODGS.....	26
3.1. La gestión social: aspectos conceptuales	26
3.2. Los ejes de intervención	27
3.2.1.Prevencción estructural	27
3.2.2.Prevencción operativa	29
3.2.3.Gestión de conflictos	29
3.2.4.Facilitación de inversiones.....	29
3.2.5.Construcción de acuerdos y compromisos	30
3.2.6.Información, difusión y capacitación	30
3.2.7.Diseño de políticas, normas y herramientas	30
4. Panorama de la conflictividad social en el sector Transportes y Comunicaciones	34
4.1. Aspectos conceptuales	34
4.1.1. Diferencias	34
4.1.2.Controversias.....	34
4.1.3.Conflictos	34
4.1.3.1.Crisis.....	34

4.2. Tipología de casos	35
4.3. Categorías	35
4.4. Estado de los casos	35
4.5. Análisis de los casos	35
5. El modelo de Intervención de la ODGS	44
5.1. Primera fase: Identificación del problema	44
5.2. Segunda fase: Diseño y planificación de la intervención.....	45
5.3. Tercera fase: Intervención.....	45
5.4. Cuarta fase: Logros y resultados obtenidos	46
5.5. Quinta fase: seguimiento del cumplimiento de los acuerdos y compromisos	47
6. Sobre las condiciones de la intervención	47
6.1. Disposición y apertura de los actores.....	47
6.2. Voluntad política	47
6.3. Confianza	48
6.4. Legitimidad social	48
7. Sobre las herramientas de intervención.....	49
7.1. Análisis	49
7.2. Diálogo	49
7.3. Asesoramiento/asistencia técnica.....	50
7.4. Información, difusión y /capacitación.....	50
7.5. Evaluación	50
Anexos	51

Segunda parte

Sistematización de seis experiencias de intervención de la ODGS	63
1. Consideraciones sobre el proceso de Sistematización	64
2. Fuentes y técnicas para la sistematización	64
3. De la sistematización a los lineamientos de la política pública del diálogo y la gestión social.	65
4. Las intervenciones sectoriales sistematizadas.....	66
4.1. Prevención estructural: Los Fondos Sociales Portuarios	66
4.2. Facilitación de inversiones	
4.2.1. El Comité Técnico Multisectorial para el Aeropuerto Internacional de Chinchero	66
4.2.2. Liberación de áreas para ampliación de aeropuertos	67
4.3. Construcción de acuerdos y compromisos: El corredor vial Apurímac-Cusco-Arequipa	67
4.4. Gestión de conflictos: El proceso de diálogo con los transportistas de carga.....	67
4.5. Formación y capacitación ciudadana: El caso Hidrovía Amazónica	67
5. Presentación de los informes de sistematización de seis casos	68
5.1. Experiencias del proceso de gestión de las asociaciones civiles de fondos sociales portuarios	68
5.2. El Comité Técnico Multisectorial: Aeropuerto Chinchero	98

5.3. Proceso de diálogo entre las comunidades campesinas del tramo Desvío Pamputa – Desvío Quehuira y el MTC periodo 2016 -2020.....	118
5.4. Liberación de áreas para infraestructura aeroportuaria. Implementación del Decreto Legislativo 1364	151
5.5. Proceso de diálogo entre el MTC y los transportistas de carga pesada: febrero 2019-diciembre 2020	186
5.6. Fortalecimiento de capacidades ambientales para monitores indígenas de las cuencas del Amazonas, Ucayali, Marañón y Huallaga en las regiones Loreto y Ucayali (2017 – 2019)	202
6. Síntesis final y perspectivas.....	234
7. Artículos complementarios	240
7.1. Implementación de una herramienta normativa del MTC que resolvió un conflicto social con las comunidades campesinas de Mara en el Corredor Vial Apurímac-Cusco.....	240
7.2. Deconstrucción de un nuevo cuerpo normativo que permita la adquisición de terreno y mejoras para el CVACA.....	246
7.3. Institucionalizando el seguimiento y monitoreo de los compromisos sectoriales en el MTC	251
7.4. Reconstruyendo la intervención social en el distrito de Mara, provincia de Cotabambas, región Apurímac	264
Anexos	273

Presentación

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú se encuentra plenamente comprometido con el desarrollo y la conectividad, hemos señalado como lema que guía nuestro accionar, la búsqueda por conectar vidas, es decir no solo buscamos y promovemos la ejecución de proyectos de infraestructura como parte de un desarrollo solo económico, sino la búsqueda por lograr el desarrollo integral y sustentable, que genere un real bienestar a los ciudadanos. Por ello, buscamos cerrar las brechas de infraestructura, a partir de una efectiva planificación, priorización y concertación con todos los actores. Ese es un principio de gestión de nuestro sector, pero también un compromiso con la sociedad para generar condiciones adecuadas que permita un real proceso de inclusión y desarrollo social. Por eso la promoción del diálogo y de espacios de responsabilidad social son componentes del accionar de nuestro sector.

En esa línea nos complace presentar el libro “Las Rutas del Diálogo y la Gestión Social: experiencias y lecciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones” el mismo que sintetiza el trabajo permanente y consistente, del equipo de la Oficina de Diálogo y Gestión Social (ODGS) del MTC. Equipo, que con el tiempo se ha consolidado y adquirido una visión gestora con habilidades para generar espacios de diálogo y concertación, y un claro compromiso con el sector y el país. El material que se presenta propone una hoja de ruta en la gestión social para el desarrollo de infraestructura, construido sobre la base de la experiencia que ha acompañado la ejecución de diversos proyectos e iniciativas del sector, a efectos de que pueda constituir una guía para un modelo de gestión inclusivo, participativo y transparente en temas tan diversos y complejos como la adquisición de terrenos y la compensación de afectados, la generación de espacios de concertación institucional, la participación en los fondos sociales y en general la atención de conflictos sociales.

La presente publicación presenta algunos casos emblemáticos en nuestro sector, como el proceso de gestión de los fondos sociales portuarios, el Comité

Técnico Multisectorial del Aeropuerto Chinchero, el Corredor vial Apurímac - Cusco - Arequipa, los procesos de adquisición de tierras bajo el alcance del Decreto Legislativo 1364 para los Aeropuertos de Tacna, Iquitos, Pucallpa, Pisco y Piura, el Proceso de Diálogo con los transportistas de carga pesada y la Hidrovía Amazónica. En todos estos procesos se verifica la existencia de una metodología de gestión social, que no pretende ser perfecta ni mucho menos se ufana de ello, pero que presenta, a través de los errores y aciertos, una serie de lecciones aprendidas que busca enriquecer los próximos procesos de gestión social no solo en infraestructura de transportes y comunicaciones, sino en cualquier ámbito del desarrollo productivo de nuestro país.

La revisión de cada una de las experiencias, más allá de la exposición de logros y resultados, busca compartir una rápida sistematización de un modelo de gestión social, que contribuya a construir una guía que acompañe la ejecución de proyectos de infraestructura o de inversión pública. Estamos a puertas de celebrar nuestro bicentenario, hoy más que nunca necesitamos un país que deje de lado los desencuentros y la confrontación cada vez que se impulsa o desarrolla algún proyecto. Por eso nos parece importante el esfuerzo realizado por recoger estas experiencias, presentarlas y permitir un intercambio de opiniones que genere un Estado que se interrelacione cada vez más y mejor con los ciudadanos, sus organizaciones y los diferentes niveles de gobierno.

Esperamos que su lectura sea motivo para que ratifiquemos que si es posible lograr un desarrollo concertado, de nuestra parte, insistiremos tercamente en lograr que cada proyecto de inversión pública tenga siempre como centro al ciudadano.

Eduardo Martín González Chávez
Ministro de Transportes y Comunicaciones

Introducción

El presente trabajo constituye una sistematización de experiencias de la Oficina de Diálogo y Gestión Social (ODGS), del Ministerio de Transportes y Comunicaciones destinada a la mejora de las prácticas institucionales del Estado peruano, en su eficacia para implementar estrategias y metodologías de diálogo y gestión social. Este modelo de gestión es novedoso y está generado desde la experiencia con un enfoque preventivo para abordar la conflictividad. Cabe mencionar que la iniciativa desarrollada responde a las tensiones sociales naturales que son parte del desarrollo de un país. Estamos seguros que contribuirá a generar nuevos conocimientos, revisar los supuestos y los puntos de partida, así como profundizar en los elementos y factores que influyen en los procesos de diálogo e intervenciones encaminados a la prevención y resolución de conflictos.

En líneas generales, además de la experiencia y la acción diaria como insumos para que gestores, funcionarios y operadores de la ODGS implementen el modelo, se trata de presentar herramientas y estrategias para el diseño de las líneas de acción. Es así que nuestro objetivo en ese sentido es aportar lineamientos de una política pública sectorial en gestión social y manejo de la conflictividad.

La primera parte del libro brinda un panorama general de la gestión social y diálogo en el sector transportes y comunicaciones, explicando los antecedentes institucionales y organizacionales desde la creación de la ODGS en el año 2019, e incluso desde la encarga otorgada a la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (DGASA), mediante Memorando Múltiple N° 050-2016-MTC/02 del Viceministerio de Transportes (VMT), para coordinar los temas de prevención y gestión de conflictos vinculados al Sector. De igual manera, están señalados sus objetivos, funciones y modelo organizativo, así como el desarrollo

del enfoque de intervención de la oficina. Un trabajo de equipo, basado en el diálogo, la prevención, gestión de conflictos, el posicionamiento y legitimación al interior y al exterior. Este enfoque tiene actualmente siete ejes fundamentales que contribuyen a la prevención de conflictos sociales y la creación de condiciones para el diálogo. Los ejes son a) prevención estructural, b) prevención operativa, c) gestión de conflictos, d) facilitación de inversiones, f) construcción de acuerdos y compromisos, g) información, difusión y capacitación y, h) diseño de políticas, normas y herramientas.

Posteriormente, nuestro trabajo aborda aspectos conceptuales y definiciones concernientes a las diferencias, controversias, conflictos y crisis, asimismo presenta la tipología de los casos, sus categorías, el estado y análisis de los mismos. Cabe precisar que para presentar el modelo de intervención de la ODGS se explica el ciclo de esta, que incluye cinco fases o momentos con un conjunto de acciones a realizar. La primera fase incluye la identificación del problema, una segunda, el diseño y planificación de la intervención. La tercera es la intervención, la cuarta, los logros y resultados obtenidos y finalmente, la quinta fase, el seguimiento de los acuerdos y compromisos.

Estas intervenciones que la ODGS realiza requieren indudablemente de algunas condiciones necesarias para su ejecución, especialmente, para los logros planteados. El presente texto muestra que se han identificado cuatro condiciones centrales: a) disposición y apertura de los actores, b) voluntad política, c) confianza, y d) legitimidad social. Al igual que en el caso de los ejes, el uso de cada una de estas líneas no es excluyente, más bien son complementarias y simultáneas.

Luego son abordadas las estrategias y las herramientas de intervención que consisten, básicamente, en el análisis, el diálogo, el asesoramiento y asistencia téc-

nica, así como la información, difusión, capacitación y evaluación. Así, el análisis y el diálogo son los más utilizados, porque constituyen un requisito indispensable para toda intervención. En esta línea, se puede afirmar que la conflictividad abordada por la ODGS corresponde predominantemente a casos relacionados con la rama terrestre y, en bastante menor medida, aeronáutica, siendo en su mayoría obras públicas, pero también un número importante de concesiones.

La mayoría relativa de casos se hallan en fase de controversia y en menor cantidad, en diferencias, motivadas, principalmente, por la oposición de un sector de la población al desarrollo de los proyectos o por problemas en los contratos o por la afectación predial. Finalmente, el impacto geográfico se da principalmente a nivel provincial, distrital y regional; muy pocos repercuten a escala nacional. Todo este resultado manifiesta la importancia de trabajar bajo un enfoque preventivo de gestión social.

Por otro lado, la segunda parte del libro presenta los casos más emblemáticos abordados por la ODGS. En primer lugar, en el espacio dedicado a los Fondos sociales portuarios explicamos su función preventiva como una herramienta de desarrollo local que mejora la dinámica de las relaciones entre población, empresa y beneficiarios. Se trata de una estrategia para la prevención de conflictos destinada a cumplir con un correcto uso de los aportes provenientes de los procesos de promoción de la inversión privada a través de proyectos sociales, en favor de la zona de influencia donde se encuentran las concesiones portuarias, para así darle legitimidad y estabilidad a los proyectos, y potenciar el desarrollo de los entornos locales de tales inversiones.

Luego, en segundo lugar se exponen los alcances del Comité Técnico Multisectorial para el Aeropuerto Internacional de Chinchero, cuyos logros fueron

alcanzados gracias a la participación de la ODGS y de su antecesora institucional. Creado para desarrollar y dar legitimidad a la construcción del aeropuerto, impulsa el proceso de inversión pública multisectorial en el entorno. En ese sentido, describimos aquí los roles de articulación intersectorial e intergubernamental, la facilitación de procesos y actividades, la concertación social y las labores en el campo de la prevención.

Como tercer caso, se presenta la liberación de áreas para ampliación de aeropuertos en el marco del Decreto Legislativo N.º 1364 que establece medidas excepcionales para asegurar la disponibilidad de las áreas necesarias para proyectos de infraestructura aeroportuaria. Ello con el objetivo de culminar la implementación de los aeropuertos regionales de Piura, Iquitos, Tacna, Pisco, Pucallpa. Aquí explicamos cómo las estrategias y las herramientas de gestión social culminaron con bastante éxito.

El cuarto caso, presenta el establecimiento de acuerdos y compromisos en el corredor vial Apurímac-Cusco-Arequipa, en el marco de un proceso de diálogo con las primeras cuatro comunidades campesinas con las que el sector interactuó en dicho corredor vial, para la adquisición de tierras necesarias para implementar mejoras en la infraestructura vial de la ruta nacional PE-3SX. Aquí, la ODGS cumplió un rol de facilitación, articulación y relacionamiento con otros sectores del Gobierno Nacional, los gobiernos subnacionales y las comunidades campesinas.

De otro lado, en quinto lugar, mostramos el proceso de diálogo con los transportistas de carga pesada, es decir, el espacio de concertación creado con estas organizaciones de transporte en donde se discutieron las demandas y las mejores condiciones para el desarrollo de su actividad.

Para concluir, la sexta posición la ocupa el caso Hidrovía Amazónica, un proyecto, no exento de tensiones sociales y resistencias por parte de ciertas organizaciones indígenas. Aquí, la ODGS ha intervenido desarrollando, entre otras actividades, la ejecución de talleres de capacitación para la formación de monitores en temas ambientales dentro de las poblaciones indígenas ribereñas. Una tarea importante de formar capacidades locales para vigilancia y monitoreo ambiental en el marco de la ejecución de un proyecto sensible como un esfuerzo de darle legitimidad ante la población.

Así, este modelo de gestión social preventiva que se muestra en el presente libro representa un aporte importante para el manejo de las tensiones sociales y muestra como la Oficina de Diálogo y Gestión Social actúa en el marco de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía. Esto implica vincularse y dialogar con diferentes actores sociales, grupos de interés e instituciones, debiendo tomar en cuenta sus demandas, así como las necesidades e intereses, en la perspectiva de adelantarse a la generación de conflictos sociales.

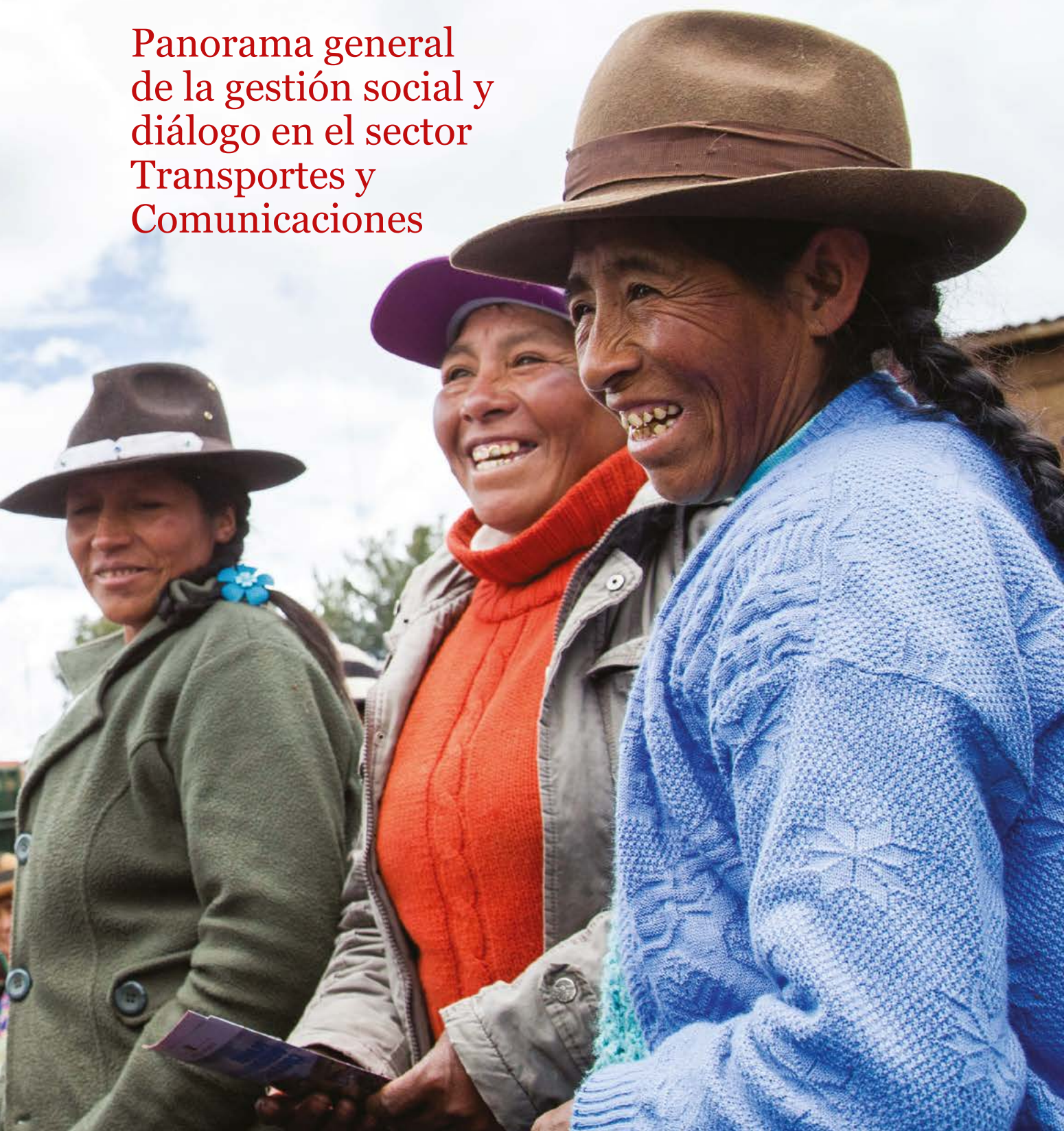
Este enfoque, como veremos, tiene entre sus prioridades el dotar de legitimidad y aceptación social a

proyectos y servicios estratégicos para el desarrollo nacional que inciden en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, con el fin de reducir los desencuentros, armonizar y concertar intereses sociales, para así contribuir en la atención de demandas ciudadanas. Y sobre todo, ve a las personas no solo como beneficiarios de los proyectos, sino como compatriotas con derechos, comenzando a construir confianza con líderes, representantes de las comunidades andinas, nativas y urbanas.

En esa línea, el modelo es coherente con enfoques modernos de gerencia pública para un abordaje correcto de la gestión social y el manejo de la conflictividad, puesto que hemos comprendido que, para lograr el éxito en la consecución de metas y objetivos se debe trabajar en tres áreas: gestión estratégica, gestión del entorno político y gestión operativa. Esperamos pues, que el libro contribuya al debate académico sobre las intervenciones del Estado, así como, brinde herramientas y estrategias para los funcionarios de los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional o local). De igual manera esperamos que el conocimiento aquí desarrollado, aporte a gerentes y operadores del sector privado y a la ciudadanía, fuente de enseñanza.

I

Panorama general de la gestión social y diálogo en el sector Transportes y Comunicaciones



1. El sector Transportes y Comunicaciones: Política, visión y presupuesto

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) busca asegurar que la población del país, disponga de servicios de transportes y telecomunicaciones de calidad, equitativos e inclusivos, considerando también la protección del medio ambiente. Como órgano rector de los sectores transportes y comunicaciones, tiene competencias exclusivas en aeronáutica civil, infraestructura y servicios de transportes de alcance nacional e internacional; así como en infraestructura y servicios de comunicaciones.

Asimismo, tiene competencias compartidas con los gobiernos regionales y locales en los servicios de transporte aéreo, transporte multimodal, aeronavegación y seguridad de la aeronáutica civil; en la administración y supervisión de los servicios públicos

de telecomunicaciones, radiodifusión, servicios privados de telecomunicaciones, además de planear y evaluar, como ya hemos mencionado, la infraestructura de comunicaciones.

En el marco de la Política General de Gobierno y prioridades del sector, los objetivos establecidos en el Plan Bicentenario, las recomendaciones de la OCDE y los compromisos asumidos en la Agenda de Desarrollo Sostenible, se tiene una Política Institucional de Transportes y Comunicaciones.

En el marco de esta política, el MTC ha venido desarrollando una política de gasto cuyo presupuesto anual en el período 2017-2021 se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 1
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
Pim Modificado Por Unidad Ejecutora (En Soles)

UNIDAD EJECUTORA	2017	2018	2019	2020	2021
TOTAL MTC	9,873,067,890	11,556,925,572	14,177,117,121	9,404,911,842	11,409,188,751
MTC-ADM GRAL	874,574,060	1,350,725,630	2,642,172,588	2,361,017,634	3,004,021,949
PROVIAS NACIONAL	5,764,154,874	6,108,857,379	6,180,564,084	4,999,003,942	6,806,296,179
PROVIAS DESCENTRALIZADO	221,298,369	559,328,535	724,839,198	526,408,945	798,862,929
FONDO DE INVERSION EN TELECOM- FITEL	344,484,953	534,991,556	417,959,188	--	--
AUTORIDAD AUTÓN SIST. ELÉCT TRANS MASIVO LIMA CALLAO- AATE	1,524,291,243	1,241,333,765	1,411,342,958	836,997,022	--
PROY ESP PREPARACIÓN Y DES XVIII JUEGOS PANAMERICANOS 2019	1,144,264,391	1,761,688,707	1,895,721,022	316,633,154	212,020,805
PRONATEL			904,518,083	364,851,145	587,986,889

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Consulta amigable mensual, consulta de ejecución del gasto, 11 de mayo de 2021

Este cuadro, que muestra en términos agregados el gasto de las principales unidades ejecutoras del pliego, evidencia que las carreteras (Provias Nacional y Provias Descentralizado) tienen la mayor importancia relativa en la inversión. Se trata de proyectos trabajados en distintas regiones del país, lo que supone un gran desafío para el uso eficiente de los recursos, la prestación de los servicios y, desde luego, las relaciones con la población de los distintos ámbitos.

No podemos negar que, la experiencia de estos años ha dejado como valiosa lección que los proyectos de infraestructura y las obras en general que el sector diseña, ejecuta y mantiene, así como los servicios que presta, están inmersos en entornos sociales complejos y diversos en el país, demandando distintas formas de relacionamiento con la población, incluida su participación.

Las relaciones del sector con la población han sido en general positivas, pero no se puede soslayar que, en determinadas ocasiones, estas han producido inevitables tensiones sociales, enfrentadas de distinta manera, en especial cuando se produjeron situaciones conflictivas. Los avances de estos años, han puesto la atención del ciudadano en el centro de la labor del Estado, por ello, han permitido desarrollar formas especializadas de gestión social traducidas en la creación e institucionalización de un órgano expresamente orientado a su abordaje: la Oficina de Diálogo y Gestión Social (ODGS).

Cabe recordar que esta instancia, como ente especializado en diálogo y gestión social, busca abordar los asuntos concernientes a la relación del sector con la ciudadanía, en el marco de los proyectos y servicios que se llevan adelante. El enfoque adoptado tiene entre sus prioridades el dotar de legitimidad y aceptación social a proyectos y servicios estratégicos que, no solo crean externalidades positivas a las inversiones en favor del desarrollo nacional, sino que también inciden en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Para ello, la tarea indispensable es reducir los desencuentros, armonizar y concertar intereses sociales, contribuyendo a atender las demandas ciudadanas en el marco de una sociedad y estado democráticos.

La experiencia de estos años ha mostrado a los profesionales del MTC que los esfuerzos por cumplir su misión institucional, es decir, construir y proveer de infraestructura pública, puede tropezar con problemas y generar inevitables tensiones sociales que, en algunos casos, pueden escalar a nivel de conflicto. Para ese fin, hemos construido un marco conceptual coherente con enfoques modernos de gestión pública en gestión social y manejo de la conflictividad. Como mencionamos en la introducción, desde la gerencia pública hemos comprendido que la consecución de metas y objetivos depende de tres áreas: gestión estratégica, gestión del entorno político y gestión operativa.

En ese sentido, la gestión estratégica consiste básicamente en diseñar los objetivos y metas de cada

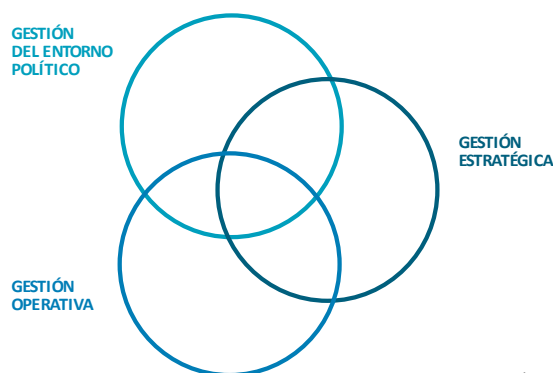
caso en función a los lineamientos de la ODGS articulado al MTC. Tiene un alto grado de adaptabilidad al entorno del territorio y de las decisiones políticas de gobierno. En ella se siguen los planes estratégicos del MTC y su ROF que orientan la acción, pero al mismo tiempo, articula los objetivos y metas inmediatas para estar en concordancia general. En síntesis, desarrolla la capacidad para visualizar el futuro y construir la forma de llegar a él, colocando en juego diversas acciones y actividades. Esto significa que la gestión estratégica, más allá de ser una herramienta metodológica, es una forma de actuar para organizar y lograr efectivamente resultados específicos en la gestión pública.

La implementación de la gestión estratégica requirió de tres actividades: a) salir de la rutina, es decir, que los funcionarios vean más allá de las tareas diarias, construyan oportunidades y respondan efectivamente a los retos institucionales. b) Fortalecimiento paulatino de los procesos internos, lo que implica la motivación del personal y su capacitación. c) Que los funcionarios miren hacia el futuro, es decir, que preparen la institución para los retos del mañana.

Esto nos lleva a explicar la dimensión de la gestión operativa, que básicamente consistió en trabajos dentro de los márgenes de acción que permiten los recursos (humanos, financieros, operacionales, tecnológicos, etc.), otorgados a la ODGS. Es decir, tomar decisiones para la reducción de costos en áreas conexas, una mejor identificación de los requerimientos, incrementar la disponibilidad de recursos para las respuestas rápidas y atraer colaboradores nuevos para la realización de los objetivos de la organización.

Cabe señalar que, estas dos dimensiones, estratégicas y operativas, requieren articularse a la gestión del entorno, de actores y condiciones, cuyo objetivo es construir la voluntad política. Es decir, elaborar una estrategia de concertación de política interna y externa mediante el diálogo, mediante la construcción de alianzas, el control de los resultados y la cooperación, entre otros. Así se logró en momentos claves, la voluntad para actuar rápido y realizar reformas necesarias. Para ello, previamente se realizó la evaluación que los escenarios exigían, analizando acontecimientos, actores, relación de fuerzas, hechos de coyuntura y las diferentes formas de expresión y comunicación que el momento imponía para cada acontecimiento.

GRÁFICO N° 1
VISIÓN INTEGRAL DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA



Fuente: Longo (2010)

Por otro lado, la ODGS actúa en el marco de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, lo que implica vincularse y dialogar con diferentes actores sociales, grupos de interés e instituciones para tomar en cuenta sus demandas así como las necesidades e intereses. Esto permite adelantarse a posibles tensiones sociales susceptibles de generar diferencias, controversias y conflictos sociales. Este enfoque le brinda un valor público agregado a la gestión de la oficina.

1.1. El valor público agregado

El concepto clave es la generación de una cadena de valor en la administración pública. Cabe resaltar que este enfoque de valor público agregado está centrado en resultados. Su objetivo central es la articulación del Estado y la ciudadanía mediante la gestión del diálogo oportuna y correcta, de tal manera que la armonía en el trabajo de todos los sectores y niveles de gobierno, esté garantizada. La importancia de generar espacios de diálogo y participación para los actores representantes del Estado, la

ciudadanía y las empresas es fundamental para prevenir la conflictividad social. En ese sentido, lo importante fue mejorar la relación con la ciudadanía y garantizar sus derechos, satisfacer sus demandas, prestar calidad de gestión y, sobre todo, generar procesos que construyan confianza con la comunidad y las empresas.

Es preciso mencionar que en este proceso se generó un capital social y espacios para deliberación que fortalecieron la democracia. Desde la ODGS, fueron articuladas las intervenciones y los objetivos estratégicos del MTC y del Estado, para de esa manera construir espacios de diálogo que fortalecen las acciones y actividades de responsabilidad social y ambiental. Asimismo, como representantes del sector, nos involucramos en el desarrollo social del entorno de los proyectos junto a la sociedad civil. De igual manera, utilizamos las instancias institucionales para canalizar sus demandas e implementar una cultura de respeto a la institucionalidad establecida y así, superar actitudes confrontacionales.

Los ejes a través de los cuales se levanta esta propuesta son la construcción de confianza en las instituciones y el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Esta, se caracteriza también por la cooperación público-privada que genera responsabilidades compartidas y lealtad entre los dos ámbitos.

En tal sentido, los funcionarios superaron sus obligaciones y responsabilidades funcionales al enfrentarse a problemas complejos, de muy difícil manejo, en contextos caracterizados por un conjunto de dilemas e impasses. Para lidiar con esas situaciones difíciles se desarrollaron distintos tipos de capacidades como el manejo y el logro de la articulación social, la concertación social de actores y el desarrollo de una ética de compromiso. Por ello podemos señalar que el desarrollo de las acciones y lineamientos de un modelo de gestión social preventiva constituye el valor agregado a las actividades de la ODGS.

CONCEPTOS BÁSICOS DE VALOR PÚBLICO



Fuente: Adaptado de Ortigón, Edgar (2017). Una aproximación a la complejidad del desarrollo: Enfoques de política pública y valor público.

2. La Oficina de Diálogo y Gestión Social (ODGS): Antecedentes institucionales y organización

2.1. Antecedentes

La Oficina de Diálogo y Gestión Social (ODGS) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones fue creada en el año 2019, a partir de la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (DGASA). Desde ese entonces, el ministerio cuenta con una oficina con autonomía dedicada a los asuntos que aborda la nueva ODGS, cuya existencia y rol son incorporados en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la institución, y se la incluye dentro de la Secretaría General del ministerio. En el año de su formación, la ODGS estaba integrada por ocho personas, y su gran reto fue abordar la gestión social y diálogo incluyendo la particularidad del sector transportes.

Antes de su creación, las funciones luego asignadas a sus competencias eran desempeñadas por la Dirección de gestión social, que formaba parte de la DGASA antes mencionada. Aquella se encargaba de trabajar en los componentes sociales de los estudios de impacto ambiental (EIA), así como en la supervisión de los proyectos, sin un mandato explícito para resolver la conflictividad social.

Es con la nueva administración que asume en agosto del 2016, que el Viceministerio de Transportes demanda a la DGASA abordar los asuntos relacionados con la conflictividad social, los que hasta entonces eran vistos por la Oficina general de planificación y presupuesto. Los miembros de esta instancia acudían a los espacios de diálogo y cuando era necesario, se presentaban junto a los funcionarios de Pro vías nacional, Pro vías descentralizado, entre otras.

En cumplimiento del encargo del viceministerio se realizó la contratación de personal especialista en conflictos sociales, y es así que en el citado año, con la nueva administración del presidente Pedro Pablo Kuczynski, ingresa a la DGASA un primer equipo de ocho profesionales, la mayoría especialistas o con experiencia en el tema.

Este equipo recibió rápidamente importantes encargos; por ejemplo, a partir de octubre del mismo año, asumieron la conducción y facilitación del proceso de diálogo para la adquisición y liberación de áreas que

permitieran llevar adelante la construcción del Aeropuerto Internacional de Chinchero – Cusco (AICC).

La experiencia había demostrado que no siempre la obra pública es bien recibida; todos quieren carreteras y aeropuertos, que benefician a la mayoría, pero a veces hay sectores que se van a oponer. Así, el diseño de los proyectos de vías de comunicación, en algunas ocasiones, generan conflicto, pues los especialistas que las diseñan no suelen dialogar con actores sociales locales. A partir de allí se generan problemas y reclamos por cambios en el trazo y la valorización y compensación por el uso de los espacios. Por ello, el diálogo y las actividades que permitan prevenir tensiones se hace imprescindible.

En ese mismo mes, como parte de los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional para la solución del conflicto en torno al proyecto minero Las Bambas, el entonces ministro Martín Vizcarra encomendó al equipo liderar también la elaboración del plan de desarrollo de la provincia de Cotabambas y del distrito de Progreso. De manera que ambos casos (Chinchero y el Plan de Desarrollo para Cotabambas) se convirtieron en asuntos emblemáticos para el sector.

El enfoque del equipo, basado en el diálogo, la prevención y gestión de conflictos fue novedoso para el MTC, pues hasta entonces no se había adoptado institucionalmente. Su posicionamiento y legitimación al interior del sector tomó tiempo y esfuerzos.

Pronto empiezan a llegar también requerimientos de otros sectores, principalmente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), lo que llevó a que el equipo participara en mesas de diálogo multisectorial, como ocurrió, por ejemplo, en los casos de Olmos, Chinchaycocha, Simón Bolívar y Espinar. Hubo también interacción con distintas direcciones de otros ministerios. Siendo un equipo más bien pequeño, fueron inicialmente selectivos en su participación y apertura hacia los casos existentes.

Así también, al interior del MTC, el equipo interactuó con otras direcciones y dependencias, especialmente

con Provías Nacional y la Dirección General de Concesiones en Transporte. La primera se apoyó mucho en la DGASA para el trabajo en las distintas mesas de diálogo en que participó. La segunda recibió apoyo de la DGASA en Chinchero y los aeropuertos concesionados de provincias, a fin de asegurar la disponibilidad de áreas para la infraestructura aeroportuaria y la conducción de procesos de liberación de estas.

Más adelante, bajo la gestión del ministro Edmer Trujillo, el equipo de la DGASA tuvo una activa participación en las reuniones semanales con directores del ministerio para abordar los riesgos sociales de los proyectos. Todo esto contribuyó a generar un espacio al tema de la conflictividad social y, a la vez, el empoderamiento necesario para el equipo.

Un momento clave para legitimar al equipo y ganar la confianza de la alta dirección se produjo cuando se le entregó a la DGASA la tarea de liberar áreas para los aeropuertos previa contratación de cerca de 50 personas para encargarse del asunto, es así que se logra liberar 1,650 predios en seis meses, lo que contribuyó al posicionamiento de la oficina, en el transcurso del primer semestre del año 2018.

Todo esto alimentó también la idea de crear una oficina especializada en conflictividad social. Esta provenía de la convicción de la alta dirección del MTC acerca de la necesidad de contar con un equipo de profesionales encargados de conflictos, quienes sean capaces de adelantarse a los mismos y gestionarlos cuando se desencadenan. Para ello,

era necesario separarlo de la dirección ambiental, pues era más eficiente constituir una oficina especializada, con un equipo propio, dedicado a atender los espacios de diálogo y resolver los problemas sociales. Así, se consideraba necesario que esta oficina participara en la concepción de los proyectos, a fin de reducir las tensiones, prevenir los conflictos y garantizar los derechos de la población.

Un desafío importante al interior de la ODGS fue formar un equipo de prevención, con capacidad de diseñar la prevención estructural, elaborando instrumentos prácticamente inexistentes para una intervención de esta naturaleza.

Un segundo desafío fue incorporarse a los espacios donde participaba el MTC, hacer un seguimiento hasta entonces disperso. La tarea iba más allá de solo cumplir con los proyectos y hacer un trabajo puntual, comprometiéndose en apoyar a otras unidades del sector. Desde el 2019, ambas tareas han sido abordadas desde la oficina que ha ganado un importante espacio dentro del MTC, a través de requerimientos directos del ministro, los viceministros, la secretaría general y asesores.

2.2. Objetivos, funciones y modelo organizativo

El artículo 94 del ROF vigente del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (RM N.º 658-2021-MTC/01), le asigna las funciones que se sintetizan en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 2
FUNCIONES DE LA ODGS

1. Asesorar a la alta dirección y emitir opinión en materia de prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales y en la promoción de mecanismos de diálogo	2. Proponer e implementar mecanismos para la prevención y gestión de controversias, diferencias y conflictos sociales en la esfera de competencia del MTC
3. Recomendar y desarrollar estrategias de intervención social en torno a situaciones potenciales de conflicto social dentro del sector	4. Proponer e implementar mecanismos de coordinación con gobiernos regionales, locales y otras entidades para la prevención y gestión de controversias, diferencias y conflictos sociales vinculados al sector
5. Realizar el seguimiento del cumplimiento de compromisos y acuerdos asumidos por el MTC, derivados de los procesos de diálogo.	6. Proponer y desarrollar en coordinación con la Oficina de Comunicaciones e Imagen estrategias comunicacionales para la prevención y solución de conflictos sociales
7. Promover la gestión del conocimiento y la sistematización de información en torno a controversias, diferencias y conflictos sociales del sector	8. Conducir y acompañar procesos de participación ciudadana del sector en coordinación con los órganos que correspondan
9. Conducir y acompañar las acciones de prevención y gestión de conflictos sociales del sector en coordinación con los órganos competentes	10. Participar en procesos de consulta previa de medidas administrativas que involucran al sector
11. Proponer lineamientos, directivas u otros documentos relacionados con sus competencias, en coordinación con el órgano competente del MTC y hacer seguimiento de su cumplimiento	12. Otras funciones asignadas por secretaría general o norma expresa.

Fuente: Elaboración propia

De la síntesis presentada en el cuadro, se desprende que a la ODGS se le asigna y demanda: 1) el diseño y propuestas de estrategias para la intervención en conflictos y la comunicación; 2) la elaboración de lineamientos y directivas relacionadas con sus competencias; 3) la gestión del conocimiento y sistematización de información.

Por otro lado, en otro nivel, la ODGS recibe un cuarto encargo: conducir y acompañar acciones de implementación de mecanismos prevención y gestión de conflictos sociales, procesos de participación ciudadana y de consulta previa.

Cabe destacar el rol de asesoría asignado, al inicio, a la alta dirección, así como la apertura al desempeño de otras funciones asignables por la secretaría general o por norma.

A partir de lo anterior, la ODGS enfrenta una serie de retos en el trabajo de gestión social, que incluye actividades relacionadas con la creación de condiciones para dar viabilidad a las inversiones y servicios del sector en diversos ámbitos sociales, incluyendo la prevención estructural y operativa, la gestión de conflictos y otras relacionadas directamente con aquéllas, como la facilitación de inversiones, la cons-

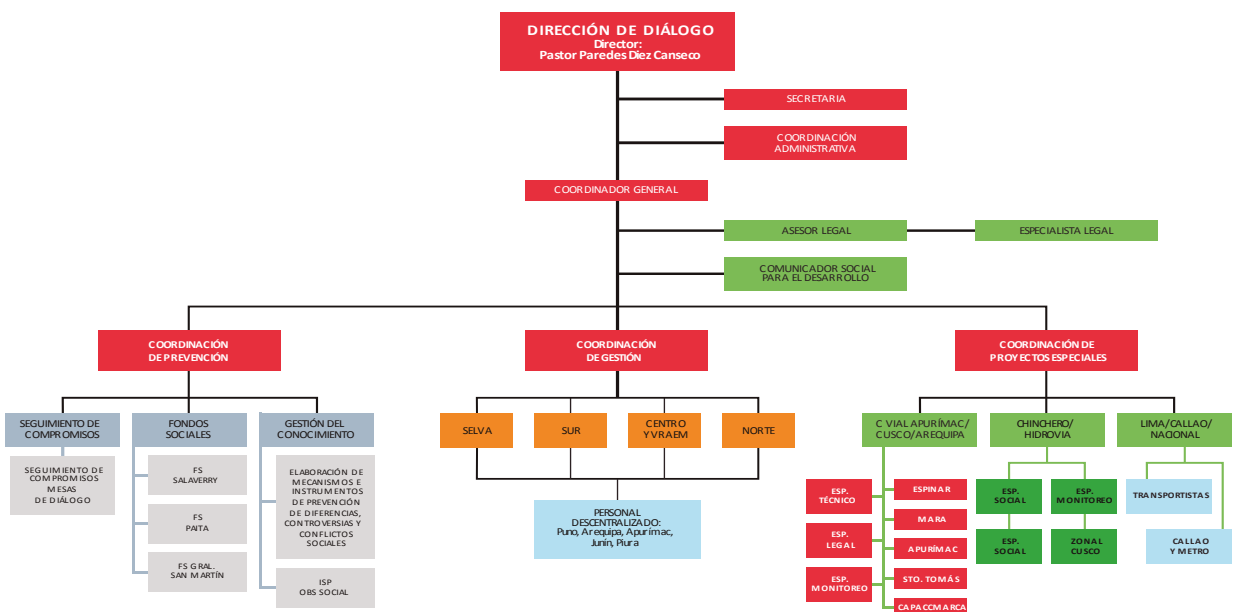
trucción de acuerdos, la información y capacitación ciudadana y el diseño de políticas, normas y herramientas. Para cumplir con sus funciones, la Oficina de Diálogo y Gestión Social adoptó la estructura que se presenta en el gráfico 2. En éste, pueden observarse los tres órganos de línea de la ODGS: 1) coordinación de prevención; 2) coordinación de gestión y; 3) coordinación de proyectos especiales.

La coordinación de prevención se encarga de los asuntos relacionados con el seguimiento de los compromisos, especialmente en las mesas de diálogo en las que el MTC participa; de los tres fondos sociales portuarios existentes (Paita, Salaverry y Pisco); y de la gestión del conocimiento, donde se diseñan mecanismos e instrumentos.

La coordinación de gestión se encarga de abordar los casos existentes en el territorio nacional, divididos regionalmente (Selva, Sur, Centro, incluyendo el valle del río Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem), y el Norte.

Por su parte, la coordinación de proyectos especiales se ocupa del proyecto Corredor vial Apurímac-Cusco-Arequipa (CVACA), Aeropuerto internacional de Chinchero – Cusco e Hidrovía Amazónica; y Lima-Callao, encargada de trabajar con transportistas y el metro de Lima.

GRÁFICO N° 2
ORGANIGRAMA



La importancia de los proyectos especiales determina que actualmente esta coordinación tenga asignado la mayoría relativa del personal de la oficina. Así, CVACA tiene asignado nueve personas, Lima-Callao y Chinchero, tres cada uno e Hidrovía dos. La coordinación de gestión del diálogo se encuentra un segundo grupo distribuido por regiones. Tanto el área de gestión administrativa, como la coordinación general, tienen un número similar de personal.

A la fecha, la ODGS cuenta con un equipo de 43 personas distribuidas, según el cuadro N° 3.

CUADRO N.° 3
DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL DE LA ODGS

ÁREA	N° personas
Coordinación general	4
Gestión administrativa	4
Coordinación de proyectos Especiales	18
Coordinación de gestión	11
Coordinación de prevención	6
Total*	43*

* No incluye al director de la Oficina

Fuente: Elaboración propia

3. El enfoque de intervención de la ODGS

3.1. La gestión social: Aspectos conceptuales

De acuerdo a su Reglamento de Organización y Funciones (ROF), la ODGS está abocada a la prevención y gestión de conflictos sociales.

El cumplimiento de estos roles ha conducido a la oficina a intervenir en múltiples escenarios para afrontar problemas relacionados con la dimensión social del trabajo del sector. Tiene actualmente siete ejes fundamentales, como se explica en la siguiente sección. La prevención y gestión de conflictos forman parte del trabajo de gestión social, pero este no se agota allí, sino que contribuyen a la anticipación de estos desacuerdos que pueden terminar en violencia, por ende, buscan crear condiciones para el diálogo.

Sin desconocer la existencia de múltiples definiciones, desde la ODGS la gestión social puede entenderse como un conjunto de estrategias y actividades orientadas a generar condiciones sociales favorables para el cumplimiento de la misión del sector Transportes y Comunicaciones. Esta se traduce en políticas públicas, programas y proyectos de inversión, así como actividades de distinto tipo que lo relacionan con diferentes actores de la sociedad. Todo esto da lugar a una interacción con frecuencia intensa y sostenida entre agentes sociales involucrados, directa o indirectamente en el desarrollo de las políticas, así como proyectos de inversión pública y privada del sector.

La gestión social de la ODGS busca establecer relaciones sociales para darle legitimidad social a las iniciativas sectoriales; en ese esfuerzo, despliega un conjunto de acciones como lo ha venido haciendo desde su creación.

Cabe apuntar que una gestión social exitosa demanda construir un panorama realista y actualizado de los ámbitos donde se tiene que intervenir como requisito previo para diseñar y planificar las estrategias más adecuadas y viables. Además, y en relación a la conflictividad social, cabe afirmar que la gestión social debe contribuir decisivamente a disminuirla.

De igual manera, esta línea de trabajo toma en cuenta las fortalezas y debilidades del sector y de los distintos actores con los que se relaciona, así como las oportunidades y amenazas del entorno, elementos que contribuyen a diseñar y planificar adecuadamente las intervenciones. Del mismo modo, implica también un análisis constante de los cambios que pueden estar ocurriendo o que vayan a ocurrir en la dinámica social general y específica de los proyectos sectoriales.

Desde luego, la gestión social que practica la ODGS, requiere considerar no sólo un modelo organizativo propio, sino también a las distintas entidades del sector, del ministerio mismo y de otras estructuras estatales y privadas existentes en los ámbitos de actuación. Es este modelo organizativo y sus

reglas básicas los que le proporcionan orientación, facilitan su actuar y establecen en general las posibilidades y capacidades (también las limitaciones) para desenvolverse en sus esferas de competencia.

Eso es justamente lo que ocurre en los siete ejes de intervención identificados, a lo largo de los cuales, independientemente de sus propias peculiaridades, la constante es el relacionamiento del ministerio con distintos actores sociales. Estos vínculos, como cualquiera que se establezca entre diferentes actores e instituciones puede ser cooperativo o conflictivo (o ambos en simultáneo); abierto y transparente o cerrado y opaco; pueden ser también relaciones o vínculos de corto y mediano plazo, o de largo plazo, todo ello en función de la naturaleza de las políticas, programas y proyectos de los que se trate.

Es por todo esto que la gestión social demanda no sólo profesionales expertos en la prevención y gestión de conflictos, sino también abogados, economistas y profesionales de ciencias sociales con experiencia en relacionamiento social, expertos en relaciones comunitarias, relaciones con empresas y organizaciones de sociedad civil, con fuerzas políticas, entre otros. Es de estos actores de donde la ODGS debe recoger sus percepciones e imaginarios, sus aspiraciones y demandas para diseñar y ejecutar su trabajo que, en última instancia, favorecerá a la sociedad en la medida que el sector desarrolle políticas, realiza o promueve inversiones de interés general.

Como ya se ha mencionado, el trabajo en gestión social demanda labores de análisis y planificación social, pero también una visión prospectiva, que incluya la construcción de escenarios futuros. Las demandas inmediatas suelen ser inevitablemente para el corto plazo y con frecuencia desbordan las capacidades instaladas. Esto no debe llevar a descuidar una mirada más estratégica, que contribuya a profundizar, en las situaciones presentes, el mediano y largo plazo.

3.2. Ejes de intervención

A continuación, se describen brevemente los ejes estratégicos de intervención, tomando en cuenta que la actuación de la ODGS en cada uno de estos no ha tenido el mismo peso cualitativo y cuantitativo. Cabe señalar que los ejes no son mutuamente excluyentes y que un caso concreto puede abordar dos o más de éstos.

CUADRO N.º 4
LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE LA ODGS

EJES/ESTRATEGIAS
Prevención estructural
Prevención operativa
Gestión de conflictos
Facilitación de inversiones
Construcción de acuerdos y compromisos
Formación y capacitación ciudadana
Diseño de políticas, normas y herramientas

Fuente: Elaboración propia

Estos siete ejes evidencian que la ODGS, a pesar de las urgencias, tiene esferas de actuación que sobrepasan la estricta gestión de los conflictos sociales. Esto puede comprobarse en el cuadro al distinguir cuatro de ellos relacionados con campos más amplios en los cuales el relacionamiento social con los actores en el ámbito geográfico de los proyectos de inversión o de los servicios del sector, así como el ejercicio del diálogo, son elementos centrales.

3.2.1. Prevención estructural

Es un conjunto integrado de acciones orientadas a dotar de estabilidad y legitimidad social a las actuales o futuras inversiones públicas o privadas del sector en determinados entornos.

Asimismo, puede definirse como una intervención que la ODGS realiza para incidir en dimensiones estructurales e institucionales de diversos contextos sociales, pero que no necesariamente obedecen a la necesidad de conjurar un conflicto ni evitar su escalamiento inmediato. Lo que persigue es más bien trabajar en algunas dimensiones del desarrollo económico y social de los entornos locales, cuya afirmación y consolidación constituyen un sólido fundamento

para reducir o evitar futuras tensiones sociales o el desencadenamiento de futuros conflictos.

En ese sentido cabe señalar la idea de crear un clima de estabilidad, cuyo requisito indispensable es la aceptación social de la inversión y subsecuente construcción de la obra, garantizando el respeto de los estándares ambientales y sociales vigentes. Es a partir de ello que las inversiones logran ganar legitimidad y pueden desenvolverse en un clima de paz social. El rol de la ODGS es, entre otras cosas, potenciar los beneficios que el proyecto tiene para la población, persuadiendo e informando a los actores locales.

La intervención puede también incursionar eventualmente en dimensiones culturales y de valores, ya sea para afirmar, rescatar o reafirmar una parte o la totalidad de estas, especialmente en comunidades indígenas y pueblos originarios amazónicos.

Estas son realizadas a través de las siguientes estrategias: a) promoción de relacionamiento comunitario temprano, b) promoción de la inversión social, y c) promoción de la gestión social estratégica.

A) Promoción de relacionamiento comunitario temprano

Incluye las siguientes actividades:

3.2.1.1. Intervención Social Previa. Consiste en desarrollar trabajos en zonas específicas, donde se ha previsto desarrollar alguna inversión (pública o privada) correspondiente al sector. Permite implementar los mecanismos y procedimientos estratégicos orientados a dar respuesta a las necesidades de información y participación de los actores sociales identificados, a fin de generar condiciones sociales adecuadas para el desarrollo de los proyectos de infraestructura del sector, previniendo conflictos sociales alrededor de estos.

3.2.1.2. Participación en los procesos de Consulta Previa. Consiste en intervenir en los procesos de consulta previa que involucran al sector, coordinando con el órgano competente, con el propósito de identificar y canalizar las demandas sociales e intereses de los actores sociales, a partir de los temas que se deriven del proceso de consulta.

3.2.1.3. Acompañamiento a la Participación Ciudadana. Consiste en gestionar, cuando corresponda, las acciones necesarias para conducir y seguir de cerca los procesos de participación ciudadana, desarrollando actividades de información y diálogo con los actores involucrados, con el propósito de recabar sus posiciones y canalizarlas en coordinación con las unidades de organización.

B) Promoción de la inversión social

La inversión social en nuestro país se ha destinado a un conjunto de proyectos que por su naturaleza se han desarrollado en distintos sectores para mejorar directa o indirectamente las condiciones de vida de la población. El objetivo de esta es acortar las brechas sociales, económicas e institucionales con el fin de generar las condiciones para una inversión pública y privada sin tensiones sociales. La participación ciudadana es clave en este proceso.

Podemos definir los proyectos en ese marco, como iniciativas cuyo beneficio está centrado en forma directa en las personas, en su bienestar y en el mejoramiento de sus condiciones de vida. Es decir, un conjunto de acciones articuladas de instituciones nacionales, regionales y locales, destinadas a producir cambios en una determinada realidad que involucra y afecta a un grupo social determinado. A la fecha, esta estrategia se traduce en la activa participación del sector a través de la ODGS en:

3.2.1.4. Fondos sociales. La oficina busca promover e impulsar la conformación de fondos sociales y coadyuvar con una adecuada gestión de los ya existentes, como estrategia para asegurar la estabilidad social en las zonas de influencia de los proyectos concesionados. Para ello, participa en sus órganos de gobierno y garantiza el uso apropiado de sus recursos provenientes de los contratos de concesión conforme a su normativa vigente; asimismo, da seguimiento a la ejecución de estos recursos y brinda asistencia técnica a los representantes del ministerio ante dichos fondos. La perspectiva es potenciar su impacto social positivo en la vida de la población, reduciendo o controlando los factores que puedan generar tensiones en torno al uso de los recursos.

C) Promoción de la gestión social estratégica

3.2.1.5. Promoción de la Responsabilidad Social. Lo que se traduce en impulsar la implementación de estrategias, intervenciones (políticas, programas y proyectos) y prácticas adecuadas de gestión y responsabilidad social por parte de las empresas privadas vinculadas al sector, a fin de contribuir con el desarrollo sostenible de las comunidades en sus zonas de influencia o ámbito de desarrollo de su proyecto o servicio, incluyendo el respeto por la ciudadanía local, sus organizaciones y recursos.

3.2.2. Prevención operativa

Constituye un conjunto de acciones que pueden desarrollarse para conjurar el desencadenamiento inminente de conflictos o para reducir las tensiones sociales en determinado espacio o entorno en el cual el sector tiene presencia.

El trabajo de prevención operativa supone, entre otras cosas, evaluar la situación y proceder en el campo. Demanda igualmente establecer diálogos con los actores y la búsqueda de acuerdos inmediatos que eviten el estallido.

La prevención operativa es, a final de cuentas, una intervención que se realiza no sólo en momentos previos al eventual desencadenamiento de un conflicto sino en casos donde este ya haya estallado. Es importante mantener una actitud vigilante para evitar que, entre las negociaciones y debates, las actitudes y acciones de uno o varios grupos de actores conduzcan al escalamiento del conflicto que se está negociando, incluyendo la comisión de actos de presión o violencia.

Esta prevención se realiza a través de mecanismos como los siguientes:

3.2.2.1. Gestión y atención de solicitudes. Permite canalizar y gestionar los requerimientos presentados por los actores sociales y entidades públicas involucrados en diferencias o controversias. Se requiere una oportuna intervención, articulando la atención con la unidad de organización correspondiente.

3.2.2.2. Alerta temprana. Conjunto de acciones que permiten recoger, analizar, recomendar, realizar el seguimiento y direccionar la información de casos en prevención, diferen-

cias o controversias que tienen riesgo de convertirse en conflicto social, trasladando información oportuna a la unidad de organización respectiva para su atención a fin de prevenir un escalamiento.

3.2.2.3. Monitoreo del cumplimiento de compromisos. Seguimiento de acuerdos alcanzados en los espacios de diálogos sectoriales y multisectoriales, cuyos compromisos deben cumplirse a mediano o largo plazo, según corresponda; para ello se monitorea con otras unidades del sector involucradas, o con las que sean necesarias.

3.2.3. Gestión de conflictos

Este es un eje “clásico” de la oficina, así como de otras similares en diversos ministerios. Su intervención se orienta a abordar conflictos que hayan surgido en el sector y tratar de gestionarlos a través del diálogo y las negociaciones, hasta llegar al establecimiento de acuerdos que logren solucionarlos y avanzar en un clima de distensión, que viabilice el restablecimiento de condiciones “normales” de operación o servicio.

Los ejemplos de esta intervención serían las clásicas intervenciones para abordar el conflicto, como en el caso de los transportistas de carga, así como la problemática en torno a los peajes concesionados (privados) o administrados por Provías Nacional.

La participación de la ODGS en la gestión de conflictos puede darse también en concertación con oficinas similares de otros sectores y niveles de gobierno, cuando ello es necesario.

3.2.4. Facilitación de inversiones

Son acciones que se realizan en un determinado entorno social, con el fin de crear condiciones que contribuyan a viabilizar la realización de inversiones públicas o privadas en el sector. En este eje, la ODGS puede actuar ya sea propiciando espacios de concertación, diseñando y aplicando algunos instrumentos y herramientas importantes para viabilizar los acuerdos, entre otros asuntos.

La facilitación puede darse en el marco de un conflicto social o sin que éste haya ocurrido. Por la misión y objetivos del MTC, esta es sin duda una tarea que la ODGS ha asumido en determinados casos y, ciertamente, continuará haciéndolo en el futuro, lo cual le plantea retos a afrontar.

3.2.5. Construcción de acuerdos y compromisos

Son los diversos acuerdos que la ODGS ha facilitado, logrado o contribuido a lograr por encargo del sector, lo que ha supuesto apelar al diálogo y a la negociación con diferentes actores sociales.

Estas tareas demandan asimismo la supervisión y el monitoreo en el cumplimiento de los compromisos establecidos por distintas dependencias del MTC, así como su participación en procesos de consulta previa y en facilitar acuerdos de diversos sectores, en el marco de negociaciones donde está presente Transportes y Comunicaciones.

3.2.6. Información, difusión y capacitación ciudadana

Las actividades orientadas a informar y educar a la ciudadanía son labores que la oficina ha debido asumir en casos concretos, por ejemplo, en la Hidrovía Amazónica, pero necesarios cuando sus funcionarios estén abocados a formar capacidades locales para la negociación y gestión de conflictos u otros temas.

Aún cuando esta no es una tarea inicialmente priorizada, los desafíos del trabajo institucional pueden demandar el diseño y ejecución de acciones informativas y formativas como es el caso de campañas, talleres, charlas y acciones de sensibilización.

3.2.7. Diseño de políticas, normas y herramientas

La ODGS afronta también retos relacionados a la necesidad de diseñar instrumentos para sus labores específicas, pero también para el ministerio como tal. Estos medios pueden variar entre aquellos de alcance general (políticas y normas, por ejemplo) y otros más específicos (modelos, métodos y técnicas de uso transversal), esto último es lo que más se ha hecho hasta la fecha, aunque desde luego, es esperable que, en un futuro cercano, deba diseñar también políticas para ciertos asuntos clave.

Todo esto se traduce o puede traducirse, por ejemplo, en el futuro diseño de una política de prevención y gestión de conflictos (pendiente de formulación en el sector), así como en la elaboración de algunas herramientas útiles: guías, manuales, talleres, entre otros.

Destacan por ejemplo, el diseño de un modelo para la articulación multisectorial en Chinchero, métodos de negociación para la adquisición de tierras destinadas a las ampliaciones de aeropuertos y la construcción de carreteras, etc. Otro ejemplo es el caso de los transportistas.

Varios de estos casos llevaron a proponer una revisión, diseño o cambio de las normas o herramientas vigentes, después de un proceso de diálogo y negociación con los diferentes actores sociales, políticos, institucionales. Asimismo, se generaron instrumentos de gestión utilizadas como guías para la operación de los funcionarios en los diferentes niveles de acción.

A la fecha, se han sistematizado, desarrollado y diseñado propuestas, normas y herramientas diversas para una modificación del ROF y de la ubicación de la ODGS que a continuación se señalan: a) propuestas de modificación del título II de la estructura orgánica y funciones específicas de los órganos y unidades orgánicas, del capítulo VI Administración interna: Órganos de apoyo, artículo 94 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, b) propuesta de incorporación de una adenda que modifica el capítulo o sección de ejecución de obras de los contratos de concesión vigentes y a los nuevos proyectos que serán concesionados, c) propuesta de cláusula social en los términos de la referencia de los contratos ejecución de obra para el desarrollo de proyectos de infraestructura, d) propuesta de modelo conceptual de funcionamiento del Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental (CVMA) del proyecto Hidrovía Amazónica en la nueva propuesta de adenda que se viene promoviendo con la empresa Cohidro, e) Sistema Informático de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, f) observatorio de sostenibilidad social en infraestructura, g) Protocolo de Diálogo no Presencial, h) Directiva que regula el Procedimiento de Intervención Social Previa para proyectos de inversión, i) Directiva que regula los lineamientos y procedimientos de Intervención de la Oficina de Diálogo y Gestión Social en la gestión de los conflictos sociales del Sector

a. Propuestas de modificación del título II de la estructura orgánica y funciones específicas de los órganos y unidades orgánicas, del capítulo VI Administración interna: Órganos de apoyo, artículo 94 del Reglamen-

to de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Se propone cambiar la ubicación de la Oficina de Diálogo y Gestión Social en el organigrama del ministerio, adscribiéndola al Despacho Ministerial, y cambiando su denominación a “Oficina General de Diálogo y Gestión Social”. De esa manera se incorporarán también dos direcciones de línea, la inclusión de nuevas funciones y la modificación de otras.

Las intervenciones del sector son determinantes en la economía del país, dado que el MTC representa la mayor inversión pública del Estado peruano, requiriendo un entorno social estable. Esto demanda una coordinación directa de la ODGS con el Despacho Ministerial y, por ello, se propone retirarla de la estructura orgánica de la Secretaría General y situarla como órgano de asesoramiento del mencionado despacho con la denominación de “Oficina General de Diálogo y Gestión Social”, creando dos órganos de línea a su interior: 1) Oficina de Gestión del Diálogo; 2) Oficina de Prevención y Promoción Social.

b. Propuesta de incorporación de una adenda que modifica el capítulo o sección de ejecución de obras de los contratos de concesión vigentes y a los nuevos proyectos que serán concesionados

A fin de lograr que los proyectos de infraestructura concesionados se desarrollen con el menor nivel de riesgo social entre la población y las empresas concesionarias, se propone una cláusula adicional en los contratos de concesión vigentes y su inclusión en los contratos que a partir de la fecha suscriba el MTC.

La cláusula busca prevenir, corregir y mitigar efectos que puedan derivar en conflictos sociales, mejorando las relaciones entre el contratista y la población del entorno del proyecto. Esta se incluirá a través de una adenda, modificando el capítulo de ejecución de obra u obras en ejecución, considerando compromisos de la concesionaria para contratación de mano de obra local (calificada y no calificada), compras locales a proveedores de la zona de influencia del proyecto, control de deuda, relacionamiento comunitario y la gestión de diálogo para la prevención de conflicto social. Esta se aplicará de acuerdo al estado del contrato de concesión.

c. Propuesta de cláusula social en los términos de la referencia de los contratos ejecu-

ción de obra para el desarrollo de proyectos de infraestructura a cargo del sector

El objetivo es implementar mecanismos para prevenir, corregir y mitigar efectos que puedan derivar en conflictos sociales, mejorando las relaciones entre el contratista con la población donde se lleve a cabo el proyecto de infraestructura. Esta debe incluirse en el anexo a la ficha técnica socio ambiental de los términos de referencia de los contratos de ejecución de obra, o su equivalente.

Las condiciones reguladas en la cláusula propuesta estarán enmarcadas en el Estudio de Impacto Ambiental, específicamente en el plan de relacionamiento comunitario referente a la mano de obra local, compras locales, control de deuda, relaciones comunitarias y gestión del diálogo para la prevención del conflicto social.

d. Propuesta de modelo conceptual de funcionamiento del Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental (CVMA) del proyecto Hidrovía Amazónica en la nueva propuesta de Adenda con la empresa Cohidro

La propuesta busca establecer, desde un enfoque de prevención de la conflictividad social, mecanismos de participación permanente y representativa de las organizaciones de las comunidades nativas durante la etapa de ejecución y operación del proyecto y el cumplimiento de los programas de monitoreo social y ambiental establecidos en el Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIAd). Se busca minimizar y gestionar adecuadamente los riesgos sociales del proyecto, considerando la complejidad geográfica de la zona y el criterio de funcionamiento por cuencas hidrográficas, conforme al cronograma de obras y actividades.

e. El Sistema informático de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales

La ODGS dentro de la serie de herramientas y normativas que contribuyan a la prevención, gestión y resolución de conflictos elaboró una propuesta conceptual para la construcción de un sistema informático para la prevención y gestión de conflictos sociales. Este sistema nace de la necesidad que enfrenta la ODGS respecto al control y registro de casos, así como de la búsqueda de información y generación de reportes para el cumplimiento de las funciones asignadas. El sistema para su implementación tuvo que pasar varias etapas. El primero, fue la reconstrucción documentaria de todos los espacios de diálogo que vienen siendo gestionados por la ODGS-MTC.

El segundo proceso fue el diseño conceptual del Sistema de Prevención de Conflictos. El tercer proceso fue el diseño conceptual del Sistema de Gestión de Conflictos. Como cuarto y último proceso, el diseño conceptual del Sistema de Seguimiento de Compromisos Ministeriales con los que cuenta el SISCO.

Este sistema identificó y ubicó la información necesaria para recuperar el proceso, tanto de fuentes primarias como secundarias. Para esto, se utilizó una serie de herramientas de recolección de información como: encuestas, entrevistas, búsqueda documental en la ODGS-MTC, revisión de bibliografía, entre otros.

La importancia de la construcción y la implementación del Sistema Informático de Prevención, Gestión de Conflictos y Seguimiento de Compromisos Ministeriales de la Oficina de Diálogo y Gestión Social, radica en la contribución que dará a la Dirección, en términos de:

- Reducción de tiempos en la atención y gestión de casos de la ODGS-MTC.
- Registro efectivo de los casos que gestiona la ODGS-MTC.
- Evitar el extravío de información.
- Generación de reportes para la mejora de la toma de decisiones.
- Aumentar la rapidez en la toma de decisiones.
- Monitoreo y control de la carga laboral.
- Aumentar la capacidad de planificación de la ODGS-MTC.
- Optimización del uso de los recursos disponibles en la ODGS-MTC.
- Contribución a la transparencia en el manejo de la información de conflictos sociales.
- Mejora de la comunicación, coordinación y cooperación del personal y las áreas ligadas al servicio.
- Mejora de la calidad del servicio que brinda la ODGS-MTC.

Se debe contar con un adecuado sistema de identificación de alertas tempranas, gestión de conflictos

sociales, seguimiento y monitoreo a los compromisos asumidos en espacios de diálogo que nos permitirá identificar a tiempo el conflicto social, darle acompañamiento a lo largo del proceso y sostenerlo en su etapa posterior a la implementación de los acuerdos.

Esta herramienta se desarrolló considerando tres grandes procesos o ejes: i) elaboración de flujo del Sistema de Prevención, ii) elaboración de flujo del Sistema de Gestión y iii) elaboración de flujo del Sistema de Seguimiento de Compromisos Ministeriales.

El modelo conceptual que ha servido de base para el desarrollo informático del sistema contiene: i) Flujogramas de los sistemas ii) Perfiles de usuarios iii) Cronogramas de trabajo. Este sistema, a su vez, cuenta con 03 subsistemas internos: el Sistema de Alertas Tempranas (Anexo 1), el Sistema de Gestión de Conflictos (Anexo 2) y el Sistema de Seguimiento de Compromisos Ministeriales (Anexo 3). Así, con la elaboración e implementación de un sistema informático mejorará la toma de decisiones y cada uno de los procesos que se desarrollan en cuanto a la creación, almacenamiento, actualización y búsqueda de la información relacionada con la gestión de casos (demandas y alertas tempranas), proporcionando eficientes procesos de búsqueda, generando reportes y documentos en el momento que sean solicitados.

f. Observatorio de sostenibilidad social en infraestructura

Proporciona información estratégica sobre el estado de la sostenibilidad social en el ámbito de la infraestructura de Transportes y Comunicaciones, principalmente en las fases de proyectos, operaciones y mantenimiento, contribuyendo al fortalecimiento de la confianza de la ciudadanía hacia el sector. Aporta asimismo a la prevención de conflictos y el riesgo social, la toma de decisiones de políticas públicas sectoriales y la mejora del acceso a la información por parte de la ciudadanía.

g. Protocolo de Diálogo no Presencial

Establece un protocolo formal de intervención para llevar a cabo «el diálogo no presencial» en los procesos de la ODGS para la gestión de los conflictos sociales, cuando no sea posible el diálogo presencial entre actores involucrados. La reunión no presencial es la comunicación permanente y continua entre dos o más participantes, durante un espacio de tiempo determinado, a través de un medio tecnológico sin depender de un espacio físico.

h. Directiva que regula el procedimiento de Intervención Social Previa para proyectos de inversión

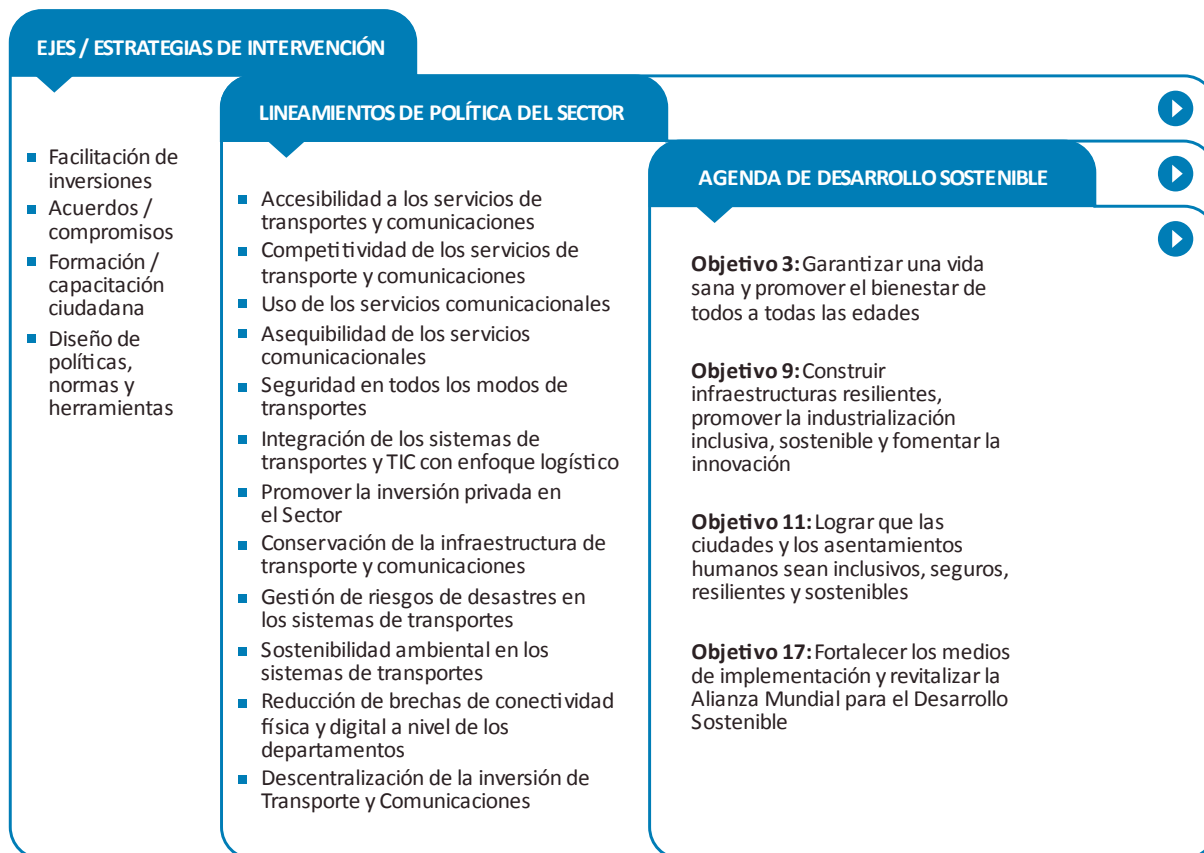
La Intervención Social Previa (ISP) es un conjunto de mecanismos y procedimientos estratégicos orientados a responder a las necesidades de información y participación de los actores sociales, a fin de coadyuvar a generar condiciones adecuadas de los proyectos de inversión del sector, previniendo conflictos sociales. El procedimiento y los mecanismos de la ISP son aplicados desde la formulación, hasta antes de la ejecución contractual o la aprobación del expediente técnico, según corresponda, de los proyectos de inversión del Sector, a fin de promover inversiones y garantizar el desarrollo sostenible. La directiva regula el procedimiento y mecanismo de intervención.

i. Directiva que regula los lineamientos y procedimientos de intervención de la Oficina de Diálogo y Gestión Social en la Gestión de los Conflictos Sociales del Sector

Este documento define el marco legal y operativo para la gestión de la conflictividad y contiene disposiciones de alcance obligatorio para los servidores públicos de la Oficina de Diálogo y Gestión Social y las unidades de organización. (anexo 1)

En síntesis, la Oficina de Diálogo y Gestión Social del MTC alinea sus estrategias de intervención conforme a las políticas del sector y los objetivos del Estado; estos últimos a su vez correspondidos con la agenda para el desarrollo sostenible, lo cual está sintetizado en el siguiente gráfico.

GRÁFICO N.º3
EJES DE LA ODGS, POLÍTICA SECTORIAL
Y AGENDA DE DESARROLLO SOSTENIBLE



Fuente: Elaboración propia

4. Panorama de la conflictividad social en el sector Transportes y Comunicaciones

A continuación se presentará una síntesis de la conflictividad en el sector Transportes y Comunicaciones.

4.1. Aspectos conceptuales

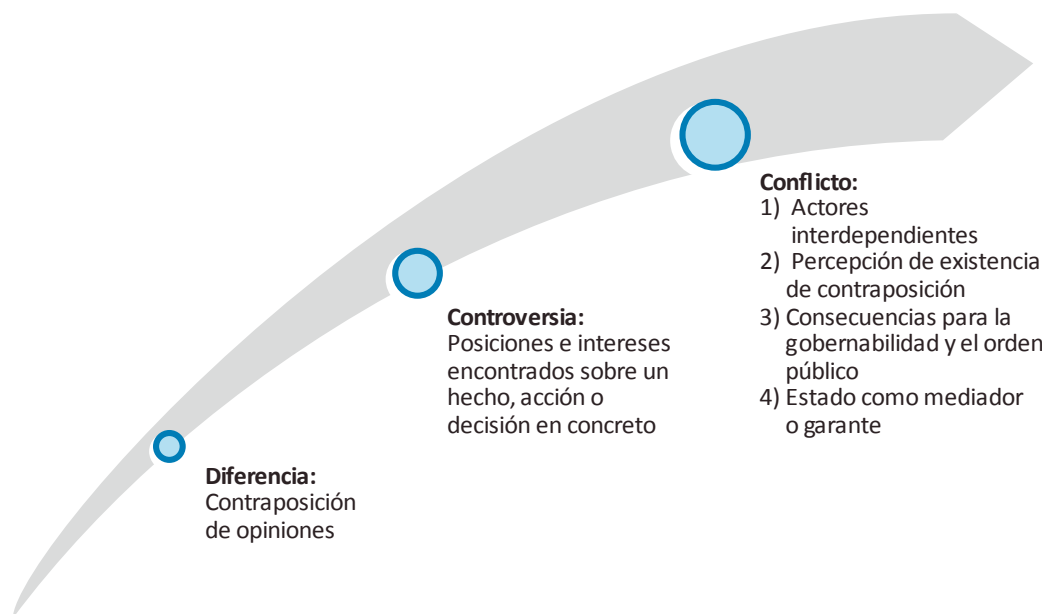
4.1.1. Diferencia: Conflicto de juicio u opinión —«conflicto cognitivo»— que ocurre cuando una de las partes considera que la otra ha llegado a conclusiones equivocadas sobre hechos reales. Se trata, fundamentalmente, de una contraposición de opiniones.

4.1.2. Controversia: Oposición de intereses o posiciones respecto de un hecho, una acción o decisión. Un interés es un objetivo o meta que persigue un grupo social, en tanto que una posición es la visión o representación que dicho grupo ha construido. Ambos giran en torno a un hecho, acción o decisión concreta.

4.1.3. Conflicto social: Proceso social dinámico en el que dos o más actores sociales interdependientes perciben que sus intereses se contraponen —metas incompatibles, escasez de recursos e interferencia de la otra parte para la consecución de sus metas u objetivos— e inician acciones que pueden constituir una amenaza al cumplimiento de los objetivos institucionales, a la gobernabilidad sectorial y el orden público.

4.1.3.1. Crisis: Es una sub-etapa o momento del conflicto social que se caracteriza por la presencia de actos de violencia en contra de personas, bienes e infraestructura pública o privada, afectando a la gobernabilidad sectorial.

GRÁFICO N° 4
FASES DEL CICLO DEL CONFLICTO



4.2. Tipología de casos

Se definen seis tipos de casos en base a las competencias de las diferentes unidades de organización.

- Terrestre
- Ferroviario
- Aeronáutico
- Acuático, que comprende: marítimo fluvial o lacustre
- Telecomunicaciones
- Normativa y políticas

4.3. Categorías

Se definen las siguientes categorías en base a las demandas realizadas o la posición de los actores sociales (reclamos o quejas):

- **Contractual:** Relacionada a las condiciones del contrato en cualquiera de las fases, frente a un contratista o concesionario a cargo de su ejecución.
- **Por el desarrollo de proyectos y servicios:** Referida a un proyecto o servicio ejecutado o promovido por el sector en cualquiera de sus fases, requiriendo el acompañamiento de la Oficina de Diálogo y Gestión Social.
- **Por afectación o valorización de áreas:** Tiene que ver con la tasación, afectación, compensación o adquisición de un área requerida en el marco de un proyecto ejecutado o promovido por el sector.
- **Normativa:** Relacionada a la propuesta, aprobación, implementación, modificación o derogación de una normativa del sector.

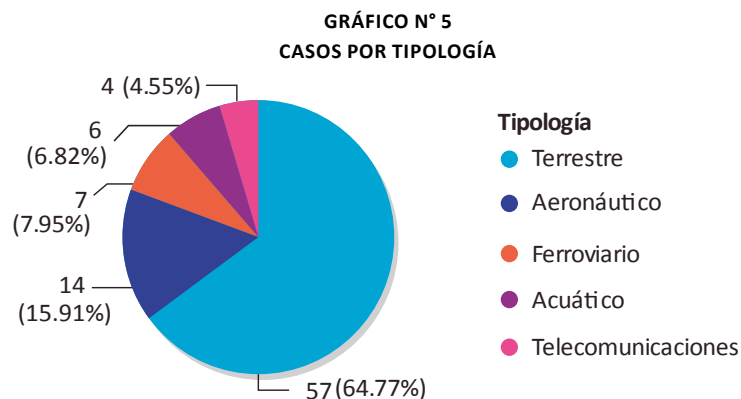
4.4. Estado de los casos

Los casos pueden encontrarse en los siguientes estados:

- **En tratamiento:** Cuando se interviene sobre una diferencia, controversia, conflicto social o crisis, buscando reducir la intensidad a través de espacios de diálogo y coadyuvando a arribar a acuerdos y compromisos.
- **En seguimiento:** Cuando se suscriben acuerdos y compromisos se inicia una labor de monitoreo y seguimiento a las acciones y manifestaciones de parte de los actores sociales porque el conflicto puede reactivarse y retornar al estado de tratamiento.
- **Cerrado:** Cuando han culminado de manera satisfactoria las acciones de gestión del conflicto o del cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos entre las partes
- **Inactivo:** Cuando el caso permanezca durante seis meses sin que se realice actividad alguna, se declarará su inactividad.

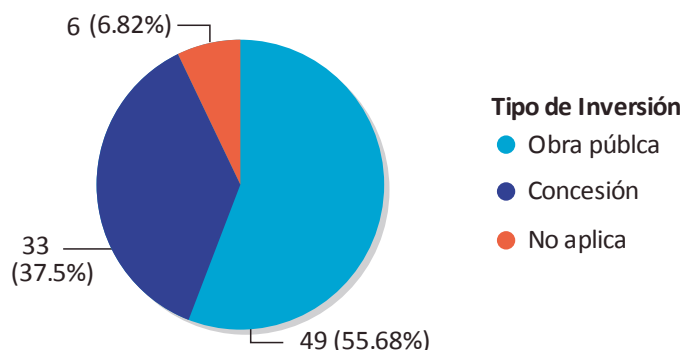
4.5. Análisis de los casos

De acuerdo a la información disponible para 88 casos atendidos por la ODGS, un 65% de éstos (57) corresponden al *transporte terrestre* y 15% (14) al *aeronáutico*, totalizando entre ambos un 81%. El restante 19% incluyen a los casos en las ramas *ferroviaria*, *acuática* y *telecomunicaciones*. Estando las inversiones concentradas en el *transporte terrestre* y afines, es inevitable que allí aparezca la mayoría de casos abordados.



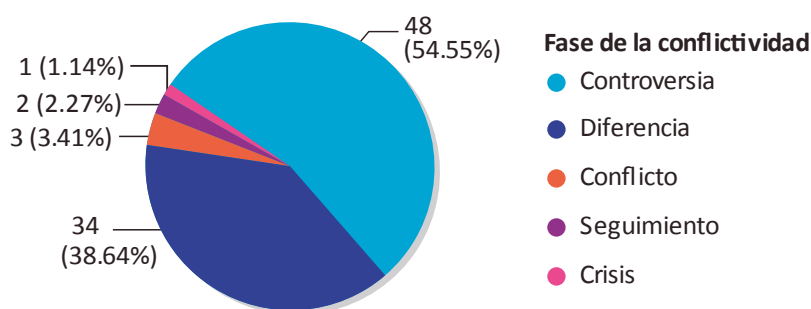
Según el tipo de inversión, se identificó que un 55.7% (49) eran obras públicas, gestionadas por el MTC, en tanto el 37.5% (33) estaban concesionadas. Esta distribución brinda una pauta acerca de la inversión en la cual están más concentrados los esfuerzos.

GRÁFICO N° 6
CASOS POR TIPOS DE INTERVENCIÓN



En cuanto a la fase de conflictividad en que se encuentran, un 54.5% (48) se clasifican como controversias, un 38.6% (34) como diferencias, en tanto 3% se consideran conflictos y un caso en crisis. Este panorama evidencia que casi todos los casos (93%) se hallaban en fase incipiente, no habiendo llegado a escalar hasta ser conflictos ya que fueron atendidos bajo una estrategia de prevención, especialmente operativa, lo que demandó la identificación de actores, la organización del diálogo para el establecimiento de acuerdos, entre otras actividades. A diferencia de lo que ocurre en otros sectores, como por ejemplo en la minería, en transportes los estallidos de conflictividad no son frecuentes aunque sí las tensiones sociales que deben atenderse con la rapidez necesaria.

GRÁFICO N° 7
CASOS POR FASE DE LA CONFLICTIVIDAD

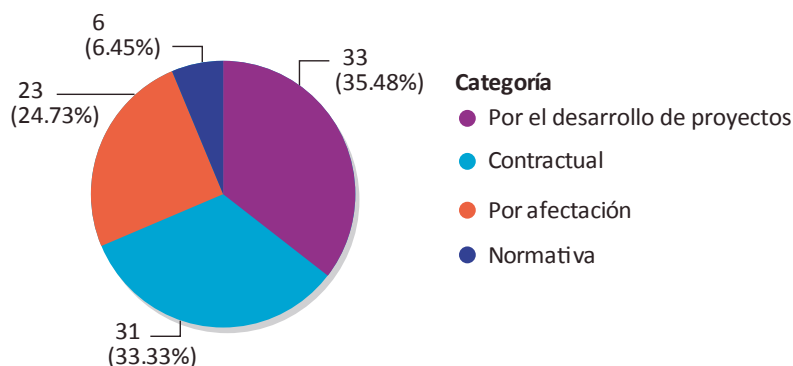


Es interesante constatar que las razones que han motivado las diferencias o controversias, tienen relación con la oposición de un sector de la población del entorno hacia el desarrollo de los proyectos (35.5%, es decir 33 casos); un 33% (31) se relacionaban con las condiciones del contrato, en cualquiera de las fases, frente a un contratista o concesionario

a cargo de su ejecución; un 24.7% (23) fue por la afectación predial que eventualmente estos parecen haber ocasionado. Esto sin duda, dio lugar a complejas negociaciones en torno a la tasación, afectación, compensación y adquisición de un área requerida en el marco de un proyecto ejecutado o promovido por el sector.

Estas tres categorías representan el 93.2% de un universo de 93 intervenciones y brindan evidencias acerca de los momentos clave en los cuales se producen las tensiones, o que de por sí, motiva una mayor atención por parte de la ODGS. En ese sentido, un avance en el análisis demandaría estudiar el perfil de los proyectos, las razones o motivaciones de la oposición a los mismos, las modalidades concretas de afectación predial que se producen y las opciones de abordaje que se han utilizado desde la oficina.

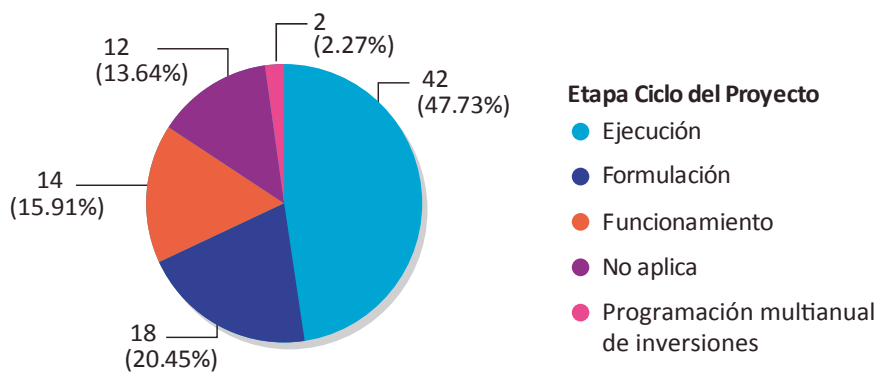
GRÁFICO N° 8
CONTEO POR CATEGORÍA



Adicionalmente, y de acuerdo a la etapa en que se encuentran, se observa que casi un 48% (42) de los casos ocurren en aquellos proyectos que están en ejecución y desarrollo, es decir en los que se encuentran construyéndose e implementándose; un 20.5% (18) se hallan en formulación, lo que evidencia los problemas que

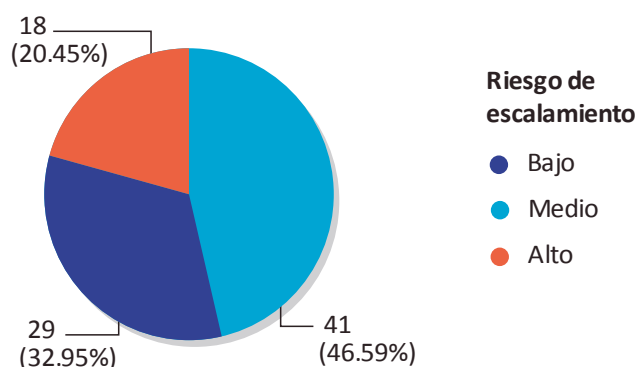
surgen al momento en que se comienza a trabajar tanto en el terreno como en su fase preliminar. Esto suele ser normal por la demanda al sector y en especial a la ODGS, lo que hace necesario una atención más cuidadosa en el trabajo de gestión social; finalmente hay un 15% (14) en funcionamiento y operación.

GRÁFICO N° 9
CASOS POR ETAPA CICLO DEL PROYECTO



La mayoría relativa de los casos registraron un riesgo medio de escalamiento (41, esto es 46.6%); un segundo grupo incluye 33% (29) en riesgo bajo y un tercero lo constituyen el 20.5% (18), en riesgo alto. De acuerdo a los criterios establecidos en la ODGS, la amplia mayoría no corren el riesgo de convertirse en conflictos y menos aún hacer crisis, lo que corrobora hechos ya manifestados en el sentido que la conflictividad en el sector no suele ser alta y las tensiones sociales que se derivan de los proyectos de inversión y servicios sólo escalan en una minoría de casos.

GRÁFICO N° 10
CASOS POR RIESGO DE ESCALAMIENTO



En cuanto al impacto geográfico de la conflictividad, se observa que casi un 48% (42) de casos tienen un impacto provincial, un 26% (23) lo tiene a nivel regional, un 19.3% (17) es a nivel distrital; sólo un minoritario 6.8% (6) ejerce impacto a nivel nacional. En resumen, los dos tercios (67%) tienen un impacto localizado a nivel distrital y provincial, lo que sin duda se relaciona con el tipo de problemas (por ejemplo, las tensiones en ciertos tramos de vías no afectan directamente a escala nacional o regional).

La distribución geográfica de los casos es bastante dispersa; así, tenemos que un 78.4% (69) se encuentran en 14 departamentos con al menos tres casos o más en cada uno. Se puede efectuar una distinción por segmentos: un primer grupo lo constituyen aquellos de mayor importancia relativa: San Martín (9 casos), Lima (8), Puno (7) y La Libertad (6) que, en conjunto, reúnen al 34% (30) del total. Un segundo grupo lo integran Apurímac, Cajamarca y Loreto (5 cada uno), Arequipa, Junín y Piura (4 cada uno), y Ancash, Cusco, Lambayeque y Huánuco (3 cada uno), a los que deben sumarse 3 casos a nivel nacional, sumando en conjunto el

47.7% (42). Los restantes 16 se distribuyen entre 7 departamentos y algunos birregionales. Se trata entonces de un patrón disperso de casos, lo que obedece sobre todo al hecho de que las inversiones y obras del ministerio se ubican en distintos territorios y ámbitos del país. Esto muestra la importancia de prever el despliegue de los esfuerzos y atención diferenciada a prestarse en cada región.

De otro lado, observando la fase de conflictividad en que se encuentran los casos según las regiones, puede apreciarse que en San Martín, Loreto y La Libertad predominan las diferencias, mientras Lima y Puno tienen más controversias, es decir, casos en fase más avanzada, pero sin que se registren estallidos. Los problemas son más moderados en departamentos como Pasco, Ucayali y Huanavelica (una diferencia cada uno), mientras que en Huánuco, Ayacucho y Moquegua (una controversia cada uno) las tensiones han avanzado algo más, pero sin llegar en ningún caso al desencadenamiento de conflictos. Es previsible que la atención de la ODGS esté dirigida a los siete departamentos con más casos cada uno.

GRÁFICO N° 11
CASOS POR REGIÓN Y FASE DE LA CONFLICTIVIDAD

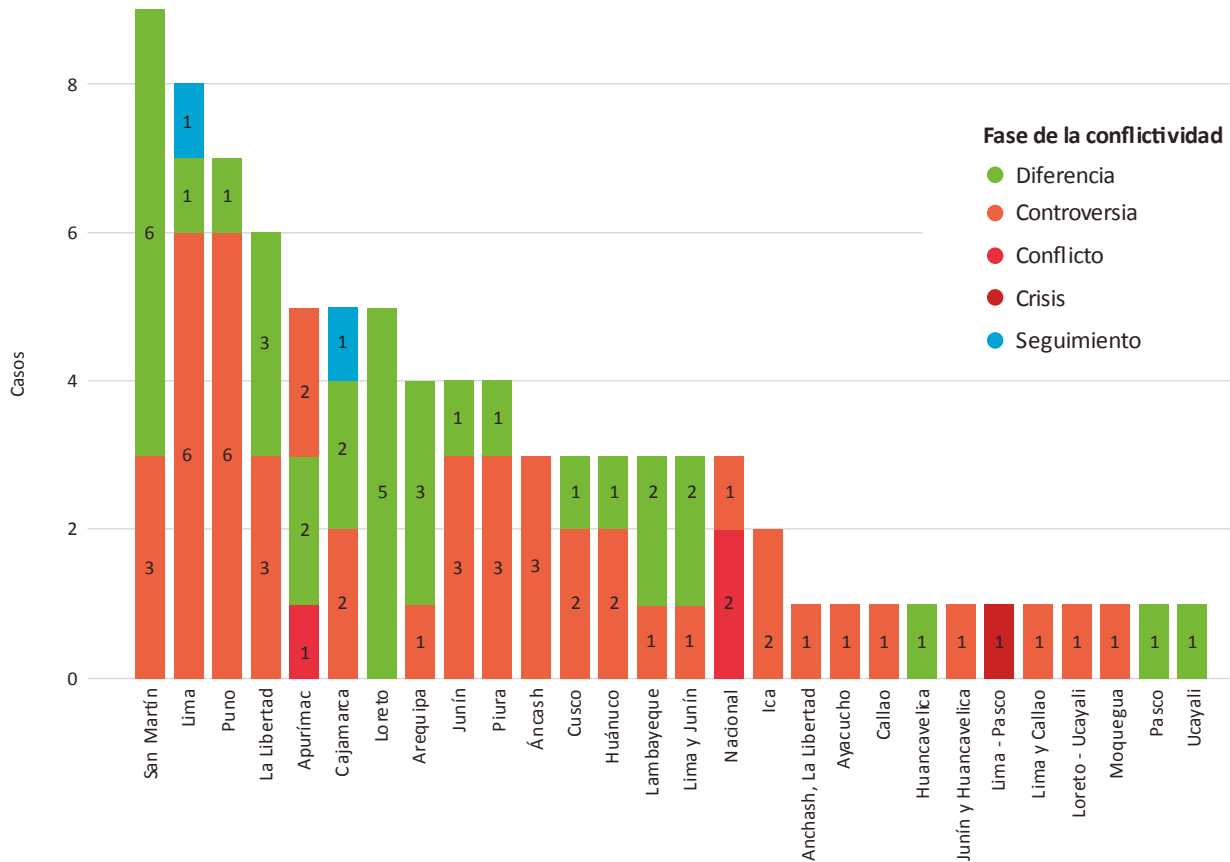
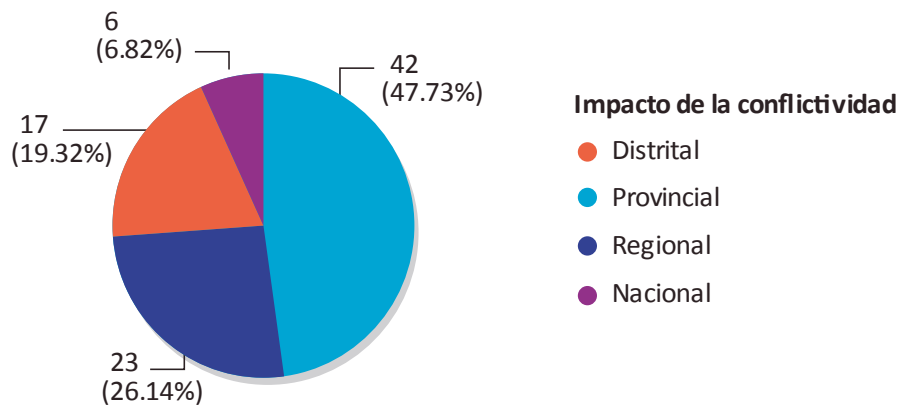


GRÁFICO N° 12
CASOS POR IMPACTO DE LA CONFLICTIVIDAD

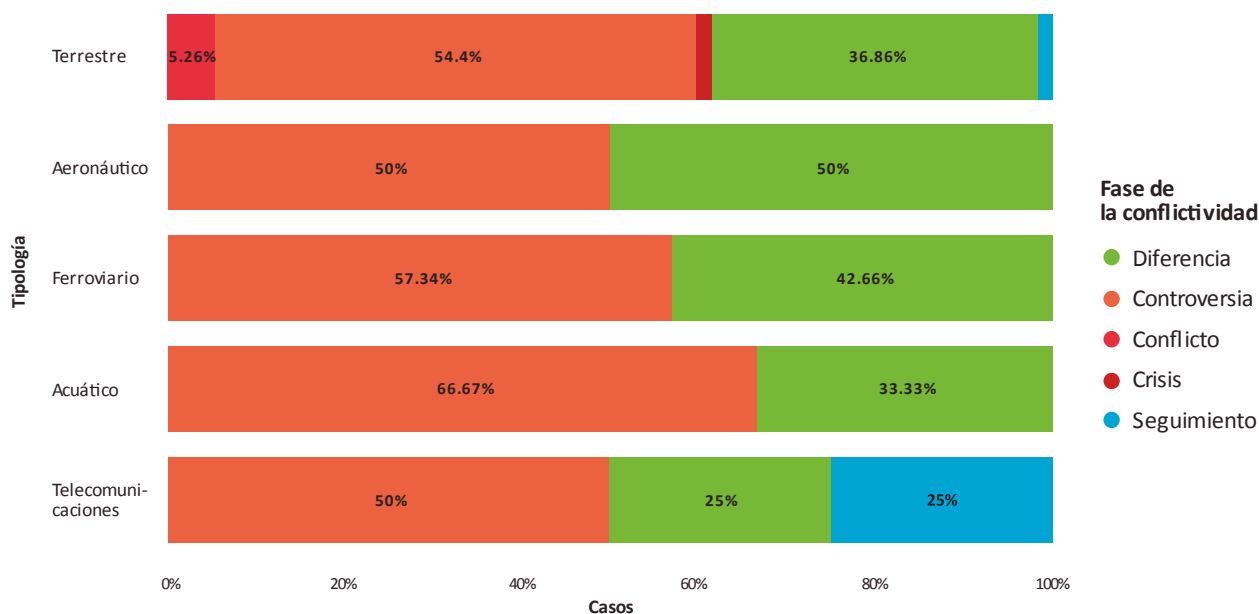


De lo visto hasta aquí, puede afirmarse que la conflictividad abordada por la ODGS corresponde predominantemente a casos relacionados con la rama terrestre y, en bastante menor medida, aeronáutica, siendo en su mayoría obras públicas, pero también un número importante de concesiones. La mayoría relativa de casos se hallaban en fase de controversia y algo menos en diferencias, motivadas principalmente por la oposición de un sector de la población al desarrollo de los proyectos, por problemas en los contratos, así como por la afectación predial. La mayoría de estos estaban en ejecución y desarrollo o en etapa de formulación inicial, por ello el riesgo predominante de escalamiento es de mediano a bajo. Su distribución geográfica era bastante dispersa, ya que se encontraban en alrededor de 21 departamentos, con una incidencia desigual por cada uno.

Finalmente, el impacto geográfico de los casos se da principalmente a nivel provincial y distrital y muy pocos repercuten a escala nacional o regional.

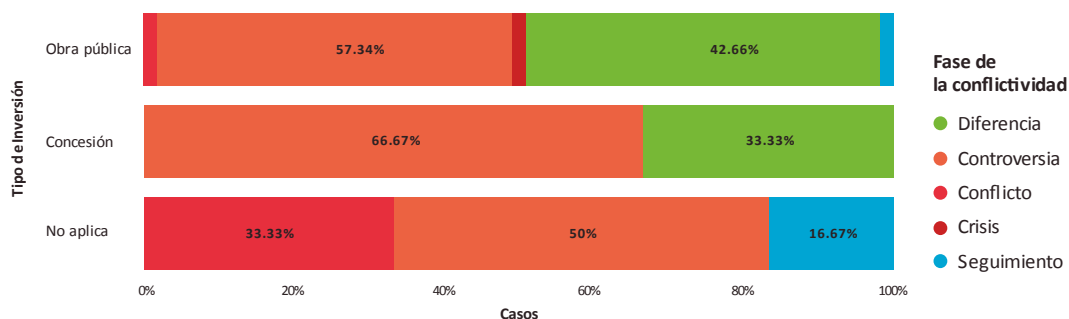
De otro lado, considerando la tipología de casos y la fase de conflictividad en que se encuentran, las evidencias muestran que en los terrestres predominan las controversias (54.4%), pero es el único tipo donde se registran situaciones de conflicto y de crisis (7%). En todos los demás tipos, las controversias son la mayoría absoluta (entre 50% y 66.7%). Las diferencias, el tipo más leve de tensión, tiene un rango mayor de variación: desde un 25% en telecomunicaciones a 50% en los aeronáuticos. Estas cifras confirman la necesidad que tiene la oficina de priorizar los casos terrestres, que presentan la mayor variedad de fases.

GRÁFICO N° 13
CASOS POR TIPOLOGÍA Y FASE DE LA CONFLICTIVIDAD



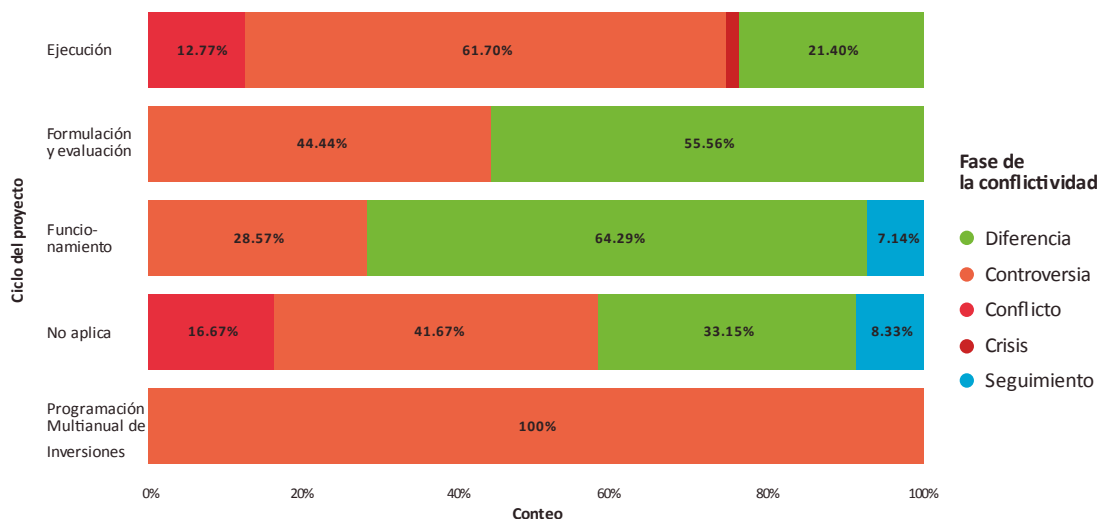
De acuerdo al tipo de inversión, se observa en el Gráfico N° 14, que en las concesiones predominan las controversias, entanto que en las obras públicas, el peso de las diferencias es mayor, aunque también incluye casos de conflicto y crisis. Esto puede estar relacionado a la magnitud de las inversiones, pero también a la complejidad de los entornos sociales y a las diferencias en la gestión de los casos.

GRÁFICO N° 14
CASOS POR TIPO DE INVERSIÓN Y FASE DE LA CONFLICTIVIDAD



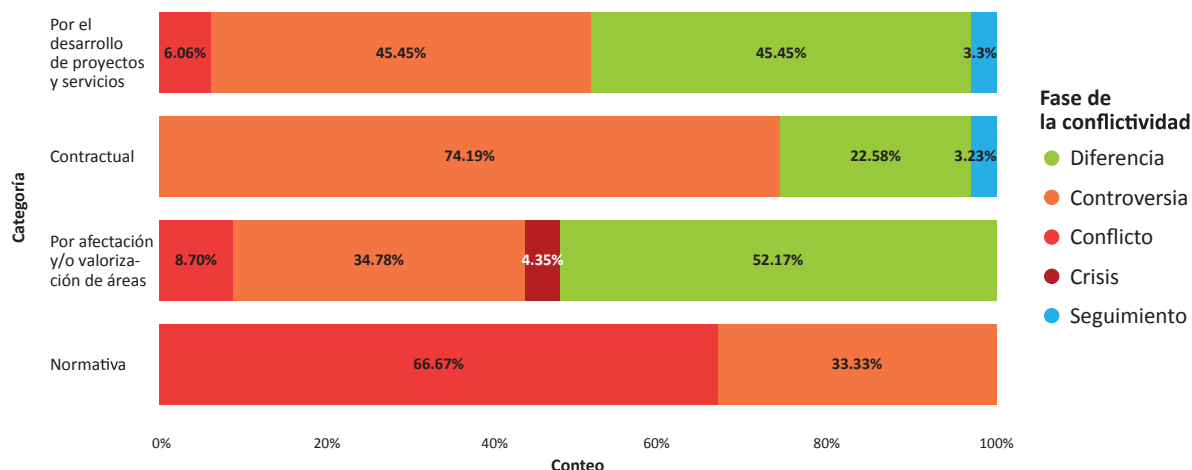
La relación entre el ciclo del proyecto y la fase de conflictividad es también reveladora; en una primera constatación puede apreciarse que las controversias y conflictos están muy presentes en la etapa de ejecución (74.4% entre ambos), en contraste con las etapas de formulación, evaluación y funcionamiento, en las que las controversias disminuyen a 44% y 28.6%, respectivamente, sin registrar conflicto o crisis en ninguno de los casos. Por el contrario, las diferencias son mayoría absoluta en la etapa de funcionamiento (64.3%), formulación y evaluación (55.5%) y más reducidas en la de ejecución (23.4%). Este perfil señala la necesidad de prestar más atención a los proyectos en ejecución pues es allí en donde pueden escalar y desencadenar conflictos. En contraste, los proyectos en funcionamiento parecen haber adquirido más legitimidad y, si bien, se generan tensiones sociales en torno a ellos, los riesgos de escalamiento no parecen ser altos.

GRÁFICO N° 15
CONTEO POR CICLO DEL PROYECTO Y FASE DE LA CONFLICTIVIDAD



Finalmente, las variables categoría y fase de la conflictividad, evidencian el amplio predominio de las controversias en la categoría “contractual” (74.2%), seguida de lejos por “desarrollo de proyectos y servicios” (45.5%) y por “afectación o valorización de tierras” (34.8%). Lo destacable en estas dos últimas es la existencia de casos en conflicto y crisis, inexistentes en la categoría contractual. Cuando los proyectos se hallan en desarrollo o implican afectación y valorización de predios es cuando hay más desacuerdos y tensiones sociales que pueden llegar incluso a estallidos. El asunto en torno a la propiedad predial es particularmente sensible.

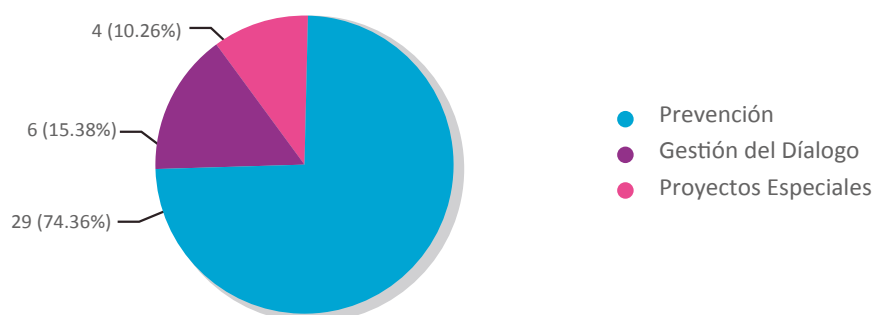
GRÁFICO N° 16
CONTEO POR CATEGORÍA Y FASE DE LA CONFLICTIVIDAD



Las mesas multisectoriales

En cuanto a los casos relacionados con el trabajo de las mesas multisectoriales, cabe señalar que la ODGS participa en 39 de estas a nivel nacional jugando el rol de coordinador en dos de ellas (Aeropuerto Internacional de Chinchero e Hidrovía Amazónica). En las restantes participa convocada por instancias como la PCM o el MINEM, articulando su intervención con la de distintos sectores del Estado y diversos actores de sociedad civil. El grupo más importante, que representa el 74% de tales mesas se organizó y trabaja en casos que se encuentran en etapa de prevención. Un 15%, en el marco de la gestión del diálogo¹ y las restantes son proyectos especiales en los cuales la ODGS interviene también activamente.

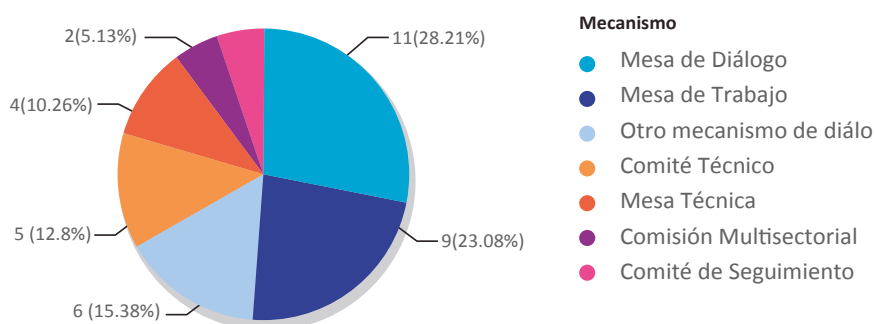
GRÁFICO N° 16
ESPACIO DE DIÁLOGO POR COORDINACIÓN



¹ Proceso mediante el cual el Sector implementa espacios de diálogo y de toma de decisiones entre actores sociales y las entidades de la administración pública involucradas en una situación de diferencia, controversia, conflicto social o crisis. Su finalidad es permitir a los actores identificar en conjunto alternativas para superar las causas del problema que los enfrenta y construir acuerdos para poner en práctica las alternativas identificadas. De esta manera, se busca evitar que las tensiones sociales se vuelquen en actos que afecten a la gobernabilidad sectorial y el orden público, propiciando el desarrollo sostenible.

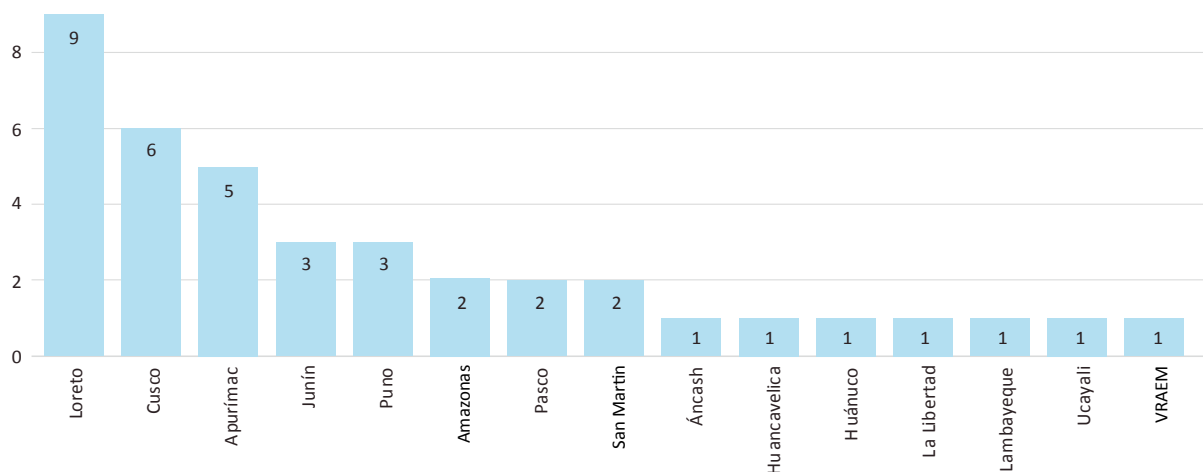
En cuanto a los mecanismos a través de los cuales se atienden estos casos, un 28% (11) se realizan a través de mesas de diálogo; 23% (9) vía mesas de trabajo; 15% (6) con “otros mecanismos”, un 23% (9) en comités y mesas técnicas, principalmente². En coherencia con los lineamientos y orientaciones generales de la ODGS, estas cifras hacen evidente la estrategia de diálogo adoptada para sus actividades de gestión social, pues este no se restringe a la primera categoría sino que atraviesa y fundamenta los otros espacios.

GRÁFICO N° 17
ESPACIO DE DIÁLOGO POR MECANISMO



En cuanto a la distribución territorial de los espacios de diálogo, se observa que se encuentran en 14 departamentos y un territorio interdepartamental (VRAEM); 26 de ellos, esto es, los 2 tercios del total (66.6%), se ubican en cinco departamentos: Loreto (9 casos), Cusco (6), Apurímac (5), Junín (3) y Puno (3). El tercio restante (13) se halla en otros 9 departamentos y en el VRAEM, tal como se observa en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N° 18
ESPACIO DE DIÁLOGO POR REGIÓN

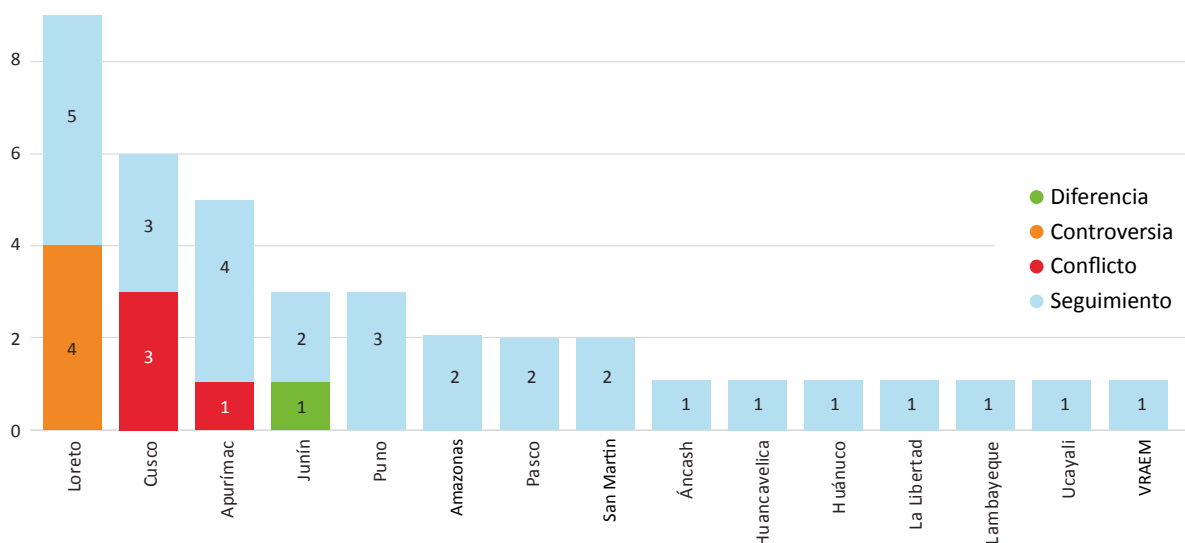


² La mesa de diálogo es un espacio que reúne a los actores sociales involucrados en un caso, para buscar alternativas de solución pacíficas e institucionales a sus problemas; los Otro mecanismo de diálogo es un espacio que apunta en el mismo sentido, aunque con características diversas y múltiples; la Mesa y el comité Técnico, son espacios enfocados en generar, exponer y debatir informes, estudios o investigaciones que respondan a problemas técnicos específicos del caso.

Finalmente, se puede observar que diez de los departamentos donde existen los espacios de diálogo, operan en una fase de seguimiento, es decir, allí donde se han alcanzado acuerdos y se monitorea su cumplimiento. Solo en cuatro de ellos hay casos que corresponden a alguna fase

de conflictividad (4 conflictos, 4 controversias, 1 diferencia). Todas las controversias están ubicadas en Loreto y casi todos los conflictos en Cusco, lo que expresa la compleja situación existente en ambos departamentos y la especial atención que la ODGS debe prestarles.

GRÁFICO N° 19
ESPACIO DE DIÁLOGO POR REGIÓN Y FASE DE LA CONFLICTIVIDAD



5. El modelo de Intervención de la ODGS

La ODGS tiene una existencia formal relativamente corta, aunque la experiencia del ministerio en gestión social es más antigua, especialmente la que se vino realizando a través de la Dirección General de Asuntos Sociales y Ambientales, la matriz institucional de la ODGS. Como es sabido, la intervención institucional en los casos que le toca abordar siguen estrategias variadas en función de la naturaleza, condiciones y peculiaridades de cada uno.

Sin embargo, gracias a la experiencia acumulada por el sector público, la ODGS, sus antecesoras institucionales y su personal, en el trabajo en el sector Transportes y Comunicaciones, permite presentar un modelo o ciclo de intervención caracterizado por un conjunto de etapas o fases que de una u otra manera se han mantenido.

El ciclo de intervención identificado a partir de los seis casos sistematizados y otros abordados desde la ODGS, incluye las cinco distintas fases o momentos que a continuación se presentan, cada una de las cuales, a su vez, contiene un conjunto de acciones a realizar. Cabe puntualizar que las fases que se han identificado no necesariamente se dan en todos y cada uno de los casos atendidos, pues ello dependerá de las características de éstos y de su situación particular. Sin embargo, su presentación detallada es importante para conocer el modelo de intervención de la oficina.

El gráfico que a continuación se incluye, intenta mostrar esta dinámica, debiendo advertir que se trata de una exposición esquemática que, por tanto, no agota la riqueza de las intervenciones.

GRÁFICO N° 20

Identificación del problema	Diseño/planificación de intervención	Intervención	Logros y resultados obtenidos	Seguimiento de cumplimiento de acuerdos/compromisos
■ Análisis de situación, actores, antecedentes. ■ Revisión de normativa. ■ Visitas y contactos preliminares. ■ Evaluación de opciones (Pertinencia, viabilidad, escenarios posibles).	■ Objetivos identificación de aliados y opositores. ■ Determinación de estrategias (diálogo, articulación multisectorial, participación, otros). ■ Elección de herramientas.	■ Ejecución de acciones. ■ Análisis periódico de situación evaluación de avances y dificultades. ■ Introducción eventual de mejoras.	■ Análisis de opciones. ■ Acuerdos y compromisos pactados. ■ Definición de plazos de cumplimiento. ■ Responsabilidades y recursos necesarios. ■ Balance del proceso.	■ Definición de plazos. ■ Responsabilidades, estrategias, recursos.

5.1. Primera fase: Identificación del problema

Esta fase inicial constituye un primer acercamiento al caso susceptible de abordarse. Las actividades contempladas se orientan a preparar el futuro despliegue y la experiencia permite afirmar que son principalmente las siguientes:

- 5.1.1. Estudio de situación: implica conocer los contenidos del problema, un análisis de los actores presentes (organizaciones, intereses, posiciones), del entorno social general, de la presencia del Estado (sectores y niveles de gobierno). No es posible abordar plenamente un caso sin esta actividad, pues brinda elementos para orientarse y preparar el trabajo.
- 5.1.2. Revisión de las normas y dispositivos vigentes: en esta fase deberá también estudiarse cuáles son las normas y reglamentos que respaldan y fundamentan la intervención, así como aquellas a las que apelan los actores presentes. Esta es una actividad previa clave en la perspectiva de darle solidez a la intervención. La revisión puede ser hecha por personal propio o de otras instancias.
- 5.1.3. Visitas y contactos preliminares: esto es ya parte del trabajo de campo propiamente dicho, y supone efectuar sondeos iniciales con

los diferentes actores sociales y con las instituciones públicas y privadas que tienen presencia en la zona de intervención o de alguna manera están involucradas en el caso. Se trata de investigar la situación directamente en el terreno, a fin de recoger y complementar la información que sea necesaria para preparar la estrategia.

- 5.1.4. Evaluación de opciones (ex-ante): a partir de los pasos anteriores, esta fase debe culminar con una evaluación o balance de las alternativas de intervención disponibles. Para ello, habrá que analizar cuál es la pertinencia y la viabilidad de las opciones existentes, así como trazar los escenarios posibles que permitan prever probables desenlaces y alternativas.

5.2. Segunda fase: Diseño y planificación de la intervención

En este momento, y luego de los estudios y preparaciones realizadas en la fase anterior, la persona o equipo responsable procederá a diseñar y planificar la intervención de la ODGS para solucionar los problemas o cumplir con aquello que sea necesario. Para esto, se requiere dar los siguientes pasos:

- 5.2.1. Formulación de objetivos: cualquier intervención institucional debe definir y precisar para

qué se va a iniciar el trabajo, es decir, qué es lo que se quiere conseguir. La importancia de esto es decisiva, ya que definirá la línea de intervención, y permitirá efectuar revisiones periódicas así como un balance final de lo logrado.

5.2.2. Identificación de aliados y opositores: esto es también una pieza fundamental de la estrategia, por tanto, un paso ineludible, pues una intervención como las que efectúa la ODGS, independientemente de su naturaleza y sus características, suele necesitar aliados que faciliten la labor a partir de posiciones e intereses comunes. Del mismo modo, es importante confirmar qué actores u organizaciones tienen posiciones distintas y opuestas. A partir de sus perfiles ya identificados en la fase anterior, será posible determinar las alternativas más adecuadas para lograr el éxito.

5.2.3. Determinación de las estrategias: esta acción requiere elegir cuál será el procedimiento o el conjunto de pasos a dar para lograr los objetivos planificados. Las estrategias más frecuentes tienen que ver con el diálogo en distintas modalidades, la articulación de diversos sectores (multisectorial), entre otras. La estrategia debe contemplar a su vez distintos pasos o fases y lo aconsejable es prever al menos dos opciones que podrían utilizarse en el proceso, en caso que el camino inicialmente tomado no funcione adecuadamente.

5.2.4. Elección de las herramientas: a partir de la definición de la estrategia, se puede elegir cuáles son las técnicas y las herramientas más adecuadas para el trabajo. Así por ejemplo, si se elige el diálogo, habrá que seleccionar a su vez las técnicas que sean más apropiadas para llevarlo a cabo. Desde luego, estas pueden ser cambiadas en el momento que se evalúe necesario.

5.3. Tercera fase: intervención

Esta es la fase o el momento en que la oficina procede a ejecutar el trabajo planificado, a fin de cumplir con el o los objetivos que se ha planteado. Para esto, es menester desarrollar al menos las siguientes actividades:

5.3.1. Ejecución de las diversas acciones planificadas, tanto en oficina como en el terreno, te-

niendo siempre como guía los objetivos que se desea obtener. Esta actividad comprende el trabajo cotidiano en la intervención, cuyos desafíos variarán en función de la naturaleza y complejidad de los casos abordados. Uno de los problemas que se tienen que evitar es perder la perspectiva y dejar de lado los objetivos que se persiguen para cumplir actividades que no necesariamente van a conducir al logro de lo que se ha previsto en la fase anterior.

5.3.2. Análisis periódico de situación: la experiencia enseña que el desarrollo de las actividades debe estar acompañado por un estudio que cada cierto tiempo debe hacerse de la situación, con la finalidad de tener a la mano una comprensión actualizada y adecuada sobre cómo evoluciona el proceso en el que los gestores de la ODGS y otros actores se hallan involucrados. La evolución de sus posiciones e intereses y de los acontecimientos de carácter social, económico y político pueden afectar la intervención en uno u otro sentido. Sin el análisis regular, se corre también el riesgo de perder la perspectiva o de insistir en acciones que la evolución de la situación ha desfasado o neutralizado.

5.3.3. Evaluación de avances y dificultades. Es importante señalar que transcurrido un tiempo prudencial de la intervención que cada equipo considera de acuerdo a la situación, debe realizarse una evaluación que permita tener claridad sobre los avances y dificultades en el trabajo, los factores que lo facilitan u obstaculizan, los elementos que pueden ser “controlables” o no, siempre en la perspectiva de considerar en qué medida lo que se viene realizando permite cumplir con los objetivos y metas que se han trazado y, en caso de constatarse deficiencias, poder identificarlas con claridad.

5.3.4. Introducción eventual de mejoras: si la evaluación lo requiere, el equipo deberá introducir algunos cambios en la estrategia que se aplica, así como en el uso de las herramientas y actividades previstas a fin de potenciar la eficacia y poder introducir las modificaciones y reorientaciones que sean necesarias para avanzar.

5.4. Cuarta fase: Logros y resultados obtenidos

En esta han madurado ya las condiciones para que el objetivo y las metas de la intervención sean alcanzadas o, al menos, estén a punto de lograrse. En ese sentido, las actividades más importantes son:

5.4.1. Análisis de opciones: en la mayoría de casos, la ODGS debe manejar dos o más escenarios posibles, debiendo ponderarse las ventajas y desventajas de cada una de las opciones disponibles, su viabilidad así como sus respectivos costos y beneficios en términos económicos, pero también sociales y políticos. Es esencial realizar esta labor como un paso previo a la toma de decisiones sobre la alternativa más apropiada.

5.4.2. Acuerdos y compromisos pactados: esta es una de las actividades centrales, se realiza a partir de los pasos anteriores y de un análisis objetivo que pueda diferenciar claramente entre lo ideal y lo posible, a fin de establecer los acuerdos y compromisos que sean necesarios para lograr el objetivo de la intervención. Los análisis que se han hecho anteriormente son para ello decisivos. Sin duda, la viabilidad de los compromisos que se hacen debe ser adecuadamente estudiada, ponderada y una estrategia eficaz para su cumplimiento deberá ser prevista, con la finalidad de poder tener un caso resuelto.

5.4.3. Definición de plazos de cumplimiento: esto se encuentra estrechamente ligado al punto anterior, la definición de los plazos y cronogramas para el cumplimiento de los compromisos es clave para lograr los objetivos y metas planteadas al inicio. Si lo que se pretende es solucionar un conflicto social, el equipo responsable tienen que redoblar el cuidado que se le ponga a esta definición, pues un retraso o suspensión en cumplir los compromisos, puede reabrir el caso.

5.4.4. Responsabilidades y recursos necesarios: también se debe dejar en claro qué dependencias del sector o de otras entidades públicas van a asumir responsabilidades en el cumplimiento de los acuerdos y compromisos, los recursos que asignan para ello, y a

partir de cuándo se pueden materializar tales aportes. La importancia de esto es insoslayable, puesto que deja en claro cuáles serán las instancias que deben asumir los deberes de llevar adelante lo establecido.

5.4.5. Balance del proceso: esta etapa se cierra con una evaluación o balance de los logros obtenidos, así como de las dificultades y temas pendientes no resueltos. Particularmente, se deberá establecer cuál ha sido la eficacia (los logros) y la eficiencia (costos diversos) del trabajo, cuáles son los resultados de corto plazo así como los impactos de mediano y, en lo posible, largo plazo de las decisiones adoptadas. Finalmente, deberá hacerse una reflexión sobre el desempeño del trabajo y las lecciones que la experiencia deja para futuras intervenciones de la oficina. Lo deseable sería poder formalizar la experiencia de modo que aporte insumos a futuras intervenciones de la ODGS y del sector en general.

5.5. Quinta fase: seguimiento del cumplimiento de los acuerdos y compromisos

Como es sabido, el cierre de las intervenciones demanda con frecuencia una fase post-acuerdos, consistente por lo general en el seguimiento o monitoreo de las actividades orientadas a concretar lo acordado. Para ello se requiere planificar el trabajo considerando los siguientes aspectos:

5.5.1. Definición de plazos y responsabilidades, es decir, precisar qué entidades van a participar en estas labores y cuál será el rol de cada una. Supone también definir la periodicidad de las labores de seguimiento (mensual, trimestral, semestral o anual) y la elaboración de reportes que den cuenta de los avances o eventuales retrasos.

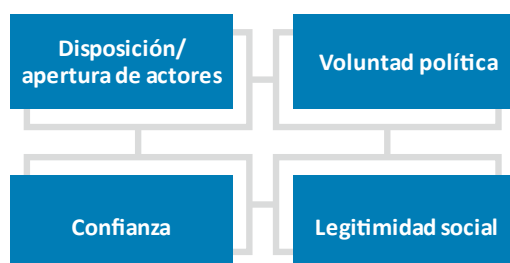
5.5.2. Estrategias y recursos, será necesario prever los métodos y procedimientos a utilizarse para efectuar el seguimiento, así como las técnicas y herramientas adecuadas para registrar e informar sobre los resultados de los avances en los cumplimientos comprometidos.

6. Sobre las condiciones de la intervención

Las intervenciones que la ODGS realiza para el cumplimiento de su trabajo requieren indudablemente de algunas condiciones necesarias para su exitosa ejecución, especialmente para el logro de los objetivos planteados.

En términos globales, se han identificado al menos cuatro condiciones que a continuación se describen, las mismas que, en forma total o parcial, se han tenido en cuenta al momento de las intervenciones:

GRÁFICO N° 21
CONDICIONES PARA LA INTERVENCIÓN



6.1. Disposición y apertura de los actores

Es evidente que las intervenciones en cualquiera de sus variedades necesitan para su cumplimiento la disposición y apertura de los diversos actores involucrados. Como se sabe, siendo la gestión social un quehacer que implica inserción en la dinámica de los actores sociales presentes en el caso que se aborda, las posibilidades de negociar y llegar a ciertos consensos y el establecimiento de compromisos tienen como prerequisite ineludible una actitud positiva y favorable a lograr pactos indispensables.

Es posible que algunos actores no tengan esta apertura pero en el transcurso del proceso puedan cambiar de actitud, ésta es justamente parte de las tareas que la ODGS debe realizar.

De otro lado, puede también que haya otros actores “duros” o irreductibles, que no estén dispuestos a llegar a acuerdos. Si este fuera el caso, el desafío para la oficina es desplegar una intensa y paciente labor de persuasión o, en última instancia, un hábil tejido de alianzas sociales que neutralicen o aisles tales actitudes.

6.2. Voluntad política

La voluntad política es la disposición o actitud de los actores políticos (autoridades nacionales, regionales y locales, líderes de partidos, otros) en un sentido favorable o desfavorable a las acciones que se despliegan.

Se dice que hay voluntad política cuando los actores políticos involucrados en los casos abordados muestran su disposición a llegar a acuerdos y reconocerlos con decisiones que impliquen cambios parciales o totales en las políticas públicas y normas vigentes sobre las que tienen competencia, así como en el uso de los recursos públicos que dependen de ellos.

6.3. Confianza

El abordaje de distintos casos y el relacionamiento con los diversos actores involucrados es más fácil si hay o se logra construir entre ellos un clima de confianza. Esta es entendida de distintas maneras, pero en términos concretos puede decirse que la confianza entre los actores e instituciones interrelacionados existe cuando la incertidumbre y el miedo acerca de la conducta de los otros disminuyen o aumentan las certezas y la previsibilidad de las mismas.

En este sentido, una intervención tiene mucho mejores posibilidades de ser exitosa cuando se ha logrado instalar un clima de este tipo entre los actores participantes de una experiencia. El problema es particularmente difícil da-

dos los altos niveles de desconfianza existentes entre la ciudadanía, tanto entre sí como hacia los actores políticos y las instituciones públicas. Por ello, revertir esa situación y construir confianza constituye todo un logro que ayuda a la formación de consensos.

Desde luego, hay casos que pueden abordarse con éxito, incluso algunos conflictos, sin una previa construcción de confianza, pero ello los hace más frágiles y menos sostenibles en el tiempo.

6.4. Legitimidad social

Esta consiste en la aceptación relativamente amplia de los actores, instituciones, políticas o programas públicos así como de emprendimientos

privados. Cuando los instrumentos y los actores así como el Estado gozan de amplia aprobación por parte de la ciudadanía, las posibilidades de alcanzar acuerdos y resolver favorablemente problemas derivados de la dinámica social aumentan. Por el contrario, cuando la aceptación y el reconocimiento de estos son bajos, el logro de acuerdos y consensos sociales es mucho más difícil.

La legitimidad social se gana a través de políticas y actitudes sostenidas en el tiempo, de modo que la ciudadanía pueda observar que los actores políticos, las autoridades y el Estado en general, así como los actores privados (líderes y dirigentes sociales, empresarios y compañías privadas), defienden o respetan los derechos de las mayorías y emprenden acciones que los beneficia en distinta medida.

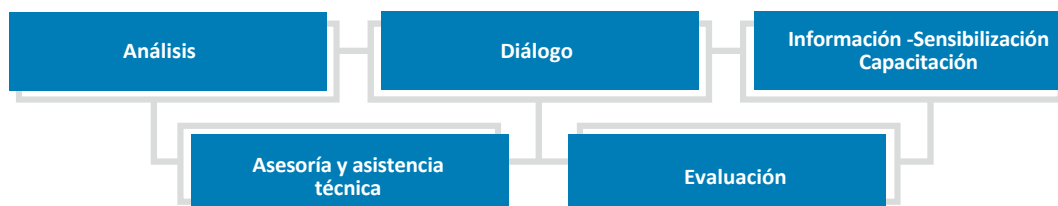


MTC en Mara - Apurímac, setiembre 2019

7. Sobre las herramientas de intervención

La ODGS dispone también de un conjunto de instrumentos y técnicas que facilitan su intervención. Estas se muestran en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N° 22
PRINCIPALES HERRAMIENTAS DE INTERVENCIÓN



Al igual que en el caso de los ejes, el uso de cada una de estas líneas no es excluyente, más bien son complementarias y simultáneas. Así, el análisis y el diálogo son los más utilizados, especialmente el primero, pues constituye un requisito indispensable para toda intervención. La asesoría se ha utilizado en menor medida y la formación ciudadana solo en un caso específico.

Estas son las líneas principales aunque no las únicas. A continuación, una explicación en detalle de las mismas.

7.1. Análisis

Es una actividad fundamental para el trabajo de la ODGS. Implica identificar y conocer los principales componentes de cada uno de los casos que se abordan, principalmente los distintos actores sociales involucrados, los antecedentes y la situación actual.

El análisis demanda recopilar información, clasificarla y un examen minucioso de la misma. Para todo esto se utilizan herramientas como el mapeo de actores y otras que sean útiles. De igual manera, el análisis permite manejar la construcción de los futuros escenarios que pueden suscitarse como resultado de la intervención en los ámbitos señalados.

Asimismo, el análisis se aplica a lo largo de la intervención, no sólo al inicio sino a medida que se va avanzando en el proceso y hacia el final. Esto permite introducir las correcciones y enmiendas

que eventualmente se necesitan para potenciar los resultados esperados.

En ese sentido, la realización de exámenes minuciosos de cada uno de los casos en que interviene la oficina (antecedentes, componentes, actores, situación y perspectivas), permite tener una guía indispensable para la acción y prever resultados.

Es imposible que la ODGS pueda actuar sin previamente efectuar un análisis de la situación en la que va a intervenir. Por ello, es necesario reforzar estas capacidades a fin de ejercerlas de manera más sistemática.

7.2. Diálogo

El diálogo constituye un espacio de entendimiento mutuo entre la oficina y los actores presentes en el caso abordado, con el fin de lograr resultados positivos. Supone respeto y tolerancia con los interlocutores de la oficina, por ello es esencial saber escuchar y comunicar.

Como se sabe, supone un mecanismo para producir encuentros entre actores que permita intercambiar opiniones, conocer posiciones y hallar soluciones constructivas y mutuamente satisfactorias.

Existen desde luego una serie de condiciones que permiten el establecimiento del diálogo, así como un conjunto de fases o momentos por los que atraviesa a lo largo del proceso. En un plano ideal, debe generar mutua

confianza entre los participantes, o al menos, la certeza de que se está obrando de manera leal y transparente.

El diálogo constituye una herramienta fundamental para trabajar en los siete ejes antes señalados de la oficina, especialmente en la prevención (estructural u operativa), la gestión de los conflictos, los acuerdos y compromisos, entre otros.

7.3. Asesoría y asistencia técnica

A lo largo del trabajo, la ODGS prestó apoyo profesional en distintas materias a diferentes actores involucrados en los casos abordados.

La asesoría ha sido generalmente puntual y en torno a temas que manejan los especialistas de la oficina. Así, se ha prestado asesoría a otras dependencias del ministerio, a funcionarios de otros sectores, de gobiernos regionales y locales, e incluso a dirigentes de algunas organizaciones sociales.

Por la naturaleza de los casos, es previsible que se siga brindando este tipo de apoyo a terceros, lo que demanda esfuerzos importantes a la oficina.

7.4. Información, difusión y capacitación

A la fecha, esta ha sido una actividad realizada excepcionalmente, pero abre pistas importantes de trabajo. La experiencia en el caso de la Hidrovía Amazónica, en el cual se formó a promotores ambientales como parte del proceso de consulta previa, ha sido en este sentido importante, y ha mostrado que, bajo determinadas cir-

cunstancias, la ODGS debe desarrollar actividades de formación en organizaciones sociales.

Es previsible que a futuro se traten casos que van a requerir al menos actividades de sensibilización y concientización ciudadana, para lo cual la ODGS deberá prepararse.

7.5. Evaluación

La evaluación es un dictamen o apreciación sistemática y objetiva sobre una política, programa o proyecto, ejercida antes de comenzar como durante o al final de los mismos. La evaluación determina la pertinencia y factibilidad de los objetivos, su eficiencia (costo-beneficio) y eficacia (logro de metas y resultados), así como el impacto, es decir los cambios que se introducen en la esfera de intervención.

La evaluación puede ser ex – ante, es decir, previa a la intervención, y durante su realización se irá determinando la pertinencia de los objetivos, las probabilidades de lograr resultados y la eficiencia del trabajo. Puede ser también una evaluación de medio término, es decir, con la intervención aún en marcha, examinar la orientación que se le está imprimiendo al trabajo, o verificar si los esfuerzos están conduciendo al logro del objetivo, etc. Hay también una evaluación final, realizable al término de la intervención, para revisar los resultados, así como los impactos que puedan ir vislumbrándose.

En el siguiente cuadro síntesis, presentamos las principales herramientas y su aplicación a lo largo del ciclo de intervención de la ODGS, donde se puede apreciar que el análisis y la evaluación son instrumentos transversales a todas las etapas.

CUADRO N° 5
HERRAMIENTAS APLICADAS A LO LARGO DEL CICLO DE INTERVENCIÓN

	Identificación del problema	Diseño y planificación de la intervención	Intervención	Logros y resultados obtenidos	Seguimiento de compromisos
Análisis					
Diálogo					
Información/sensibilización/capacitación					
Asesoría/asistencia técnica					
Evaluación					

Fuente: Elaboración propia

Anexo 1

Sistema de Alertas Tempranas

a. Objetivo General del Sistema de Alertas Tempranas

Contribuir a la adecuada gestión y tratamiento de los casos de la ODGS en etapas tempranas del conflicto (Alertas Tempranas).

b. Objetivos Específicos del Sistema

- Minimizar los tiempos de atención de alertas tempranas.
- Registrar todos los casos en diferencias y controversias.
- Generar reportes de información como herramienta para la toma de decisiones.
- Crear un canal de comunicación entre la ODGS y las áreas involucradas en la atención de las alertas tempranas.
- Medir la carga laboral de la Oficina de Diálogo y Gestión Social.

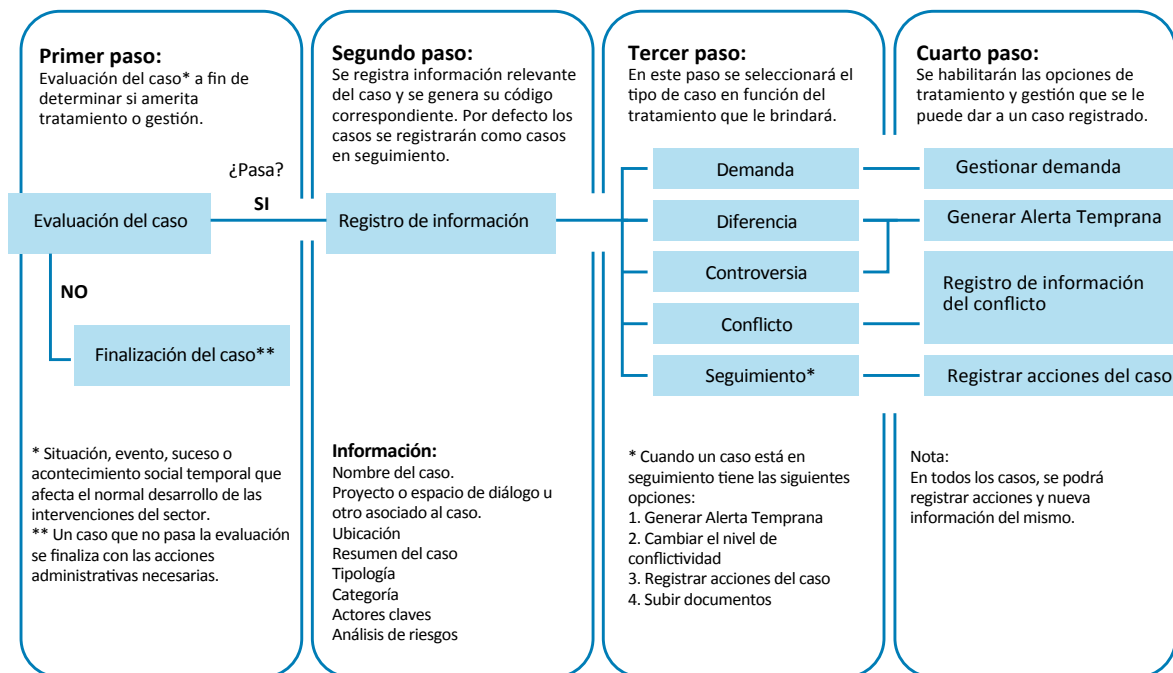
Flujogramas Del Sistema de Prevención

A continuación, se presentará la propuesta de flujogramas o procesos que servirán como base para el desarrollo del Sistema Informático de Alertas Tempranas para la prevención de conflictos sociales en el sector.

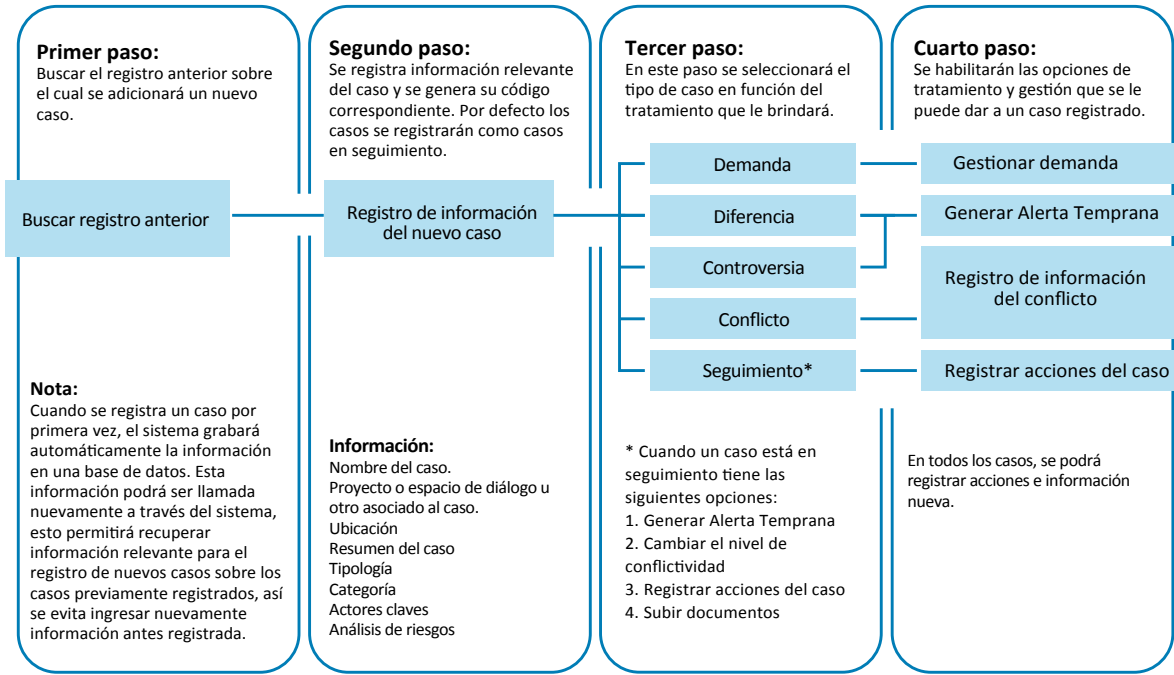
En este apartado se presentarán los siguientes flujogramas:

- Registro de nuevos casos.
- Registro de nuevos casos asociados a proyectos, espacios de diálogo u otros con registros anteriores.
- Gestión de demandas.
- Gestión de alertas tempranas.

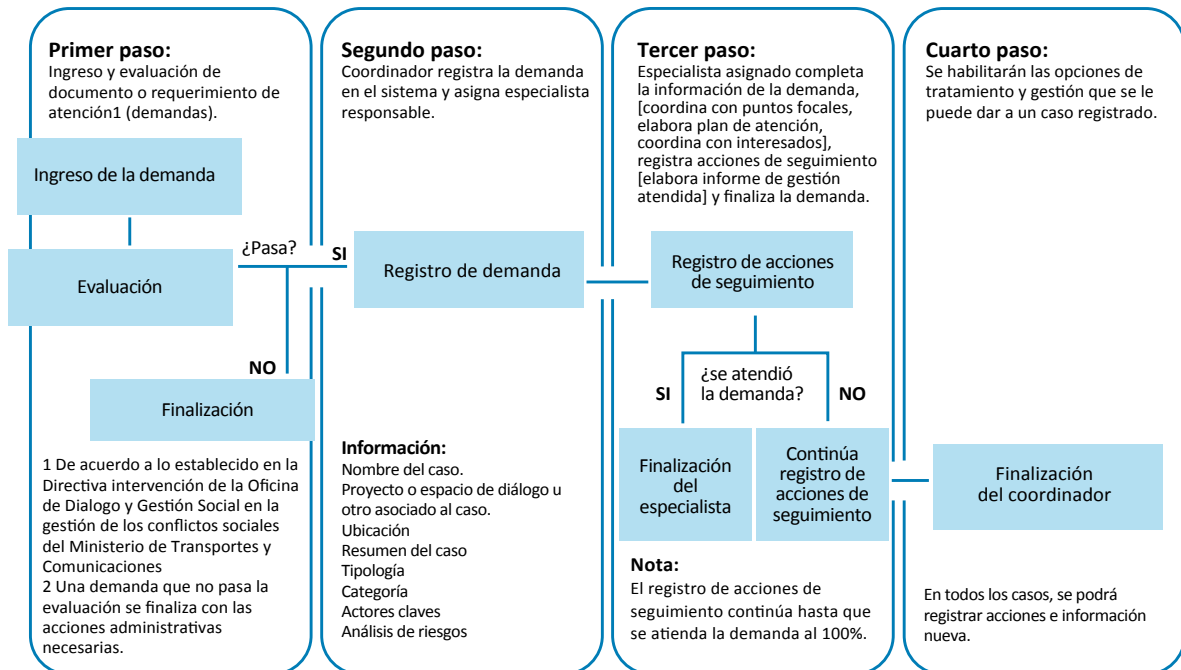
REGISTRO DE CASOS NUEVOS



REGISTRO DE NUEVOS CASOS RELACIONADOS A REGISTROS ANTERIORES



GESTIÓN DE DEMANDAS



Anexo 2

Propuesta del Sistema de Gestión de Conflictos Sociales

I. ¿Qué es el Sistema de Gestión de Conflictos Sociales?

El Sistema de Gestión de Conflictos Sociales es una herramienta informática de registro y monitoreo que genera información relevante y oportuna a la Oficina de Diálogo y Gestión Social, así como a la Alta Dirección del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para la toma de decisiones.

II. Objetivos

a. Objetivo de la propuesta

Plantear una propuesta conceptual para la construcción de un Sistema de Gestión de Conflictos Sociales en el sector transportes y comunicaciones.

b. Objetivo general del Sistema de Gestión de Conflictos Sociales

Contribuir a una eficiente gestión de los conflictos sociales en el ámbito del sector.

c. Objetivos específicos del Sistema de Gestión de Conflictos

i. Mantener registros de todos los casos en situación de conflicto, así como documentos relacionados.

ii. Generar reportes de información.

iii. Contribuir a la toma de decisiones de la Oficina de Diálogo y Gestión Social, así como a la Alta Dirección del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

iv. Contribuir a la coordinación con las áreas involucradas dentro del Ministerio.

v. Contribuir a la transparencia en el manejo de los conflictos sociales en el sector.

III. Flujogramas del sistema de gestión de Conflictos

El Sistema de Gestión de Conflictos permitirá registrar y monitorear los casos a nivel de conflictos que gestione el sector. Es importante que esta tarea sea realizada a través de formatos y procesos ágiles, consistentes y de rápida comprensión de manera tal que contribuya a una mejor gestión, así como una adecuada y oportuna toma de decisiones.

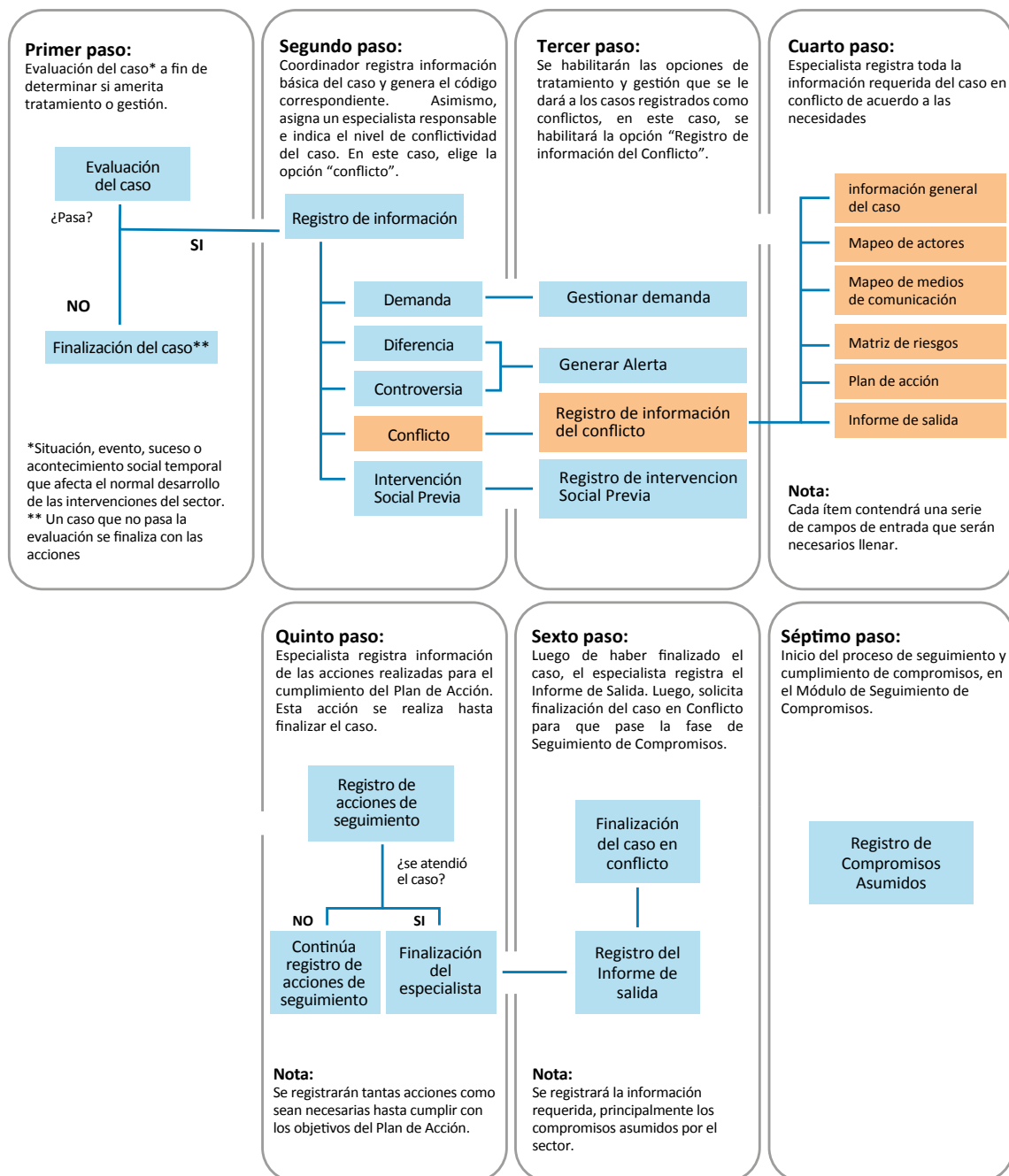
Para generar esta información es necesario pasar por una serie de pasos y registros. A continuación, se presentará la propuesta de flujogramas o procesos que servirán como base para el desarrollo del Sistema Informático de Gestión de Conflictos Sociales en el sector.

En este apartado se presentarán los siguientes flujogramas:

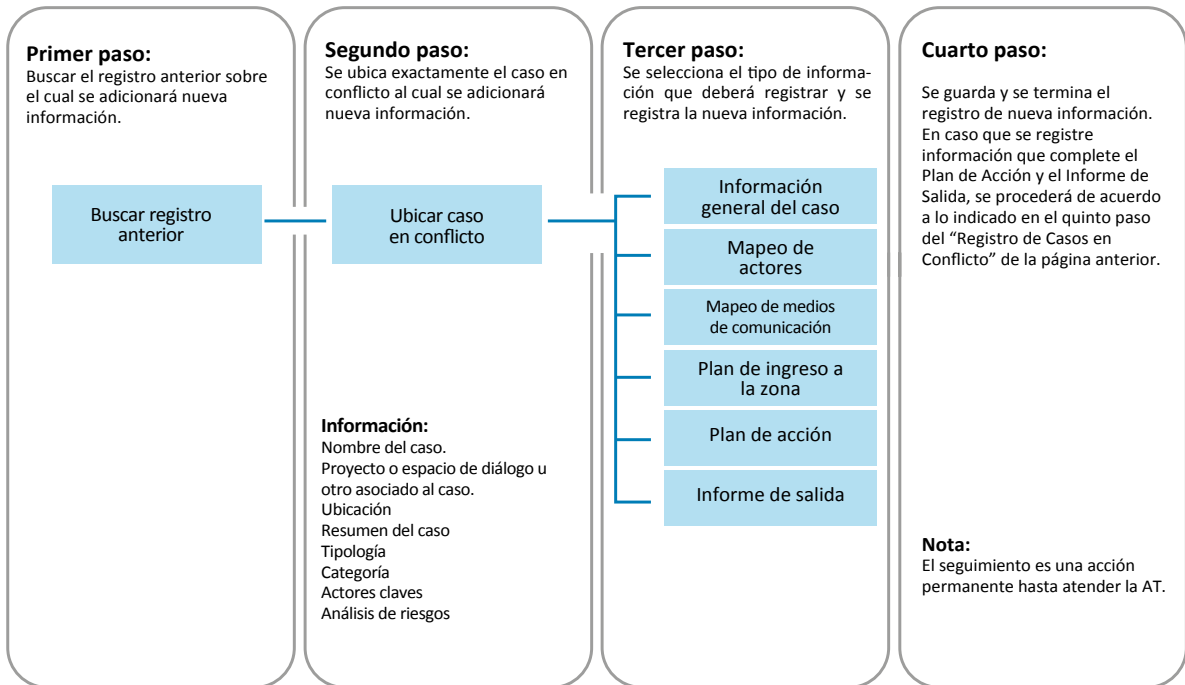
1. Registro de casos en conflicto.

2. Registro de nueva información relacionada a registros anteriores.

REGISTRO DE CASOS EN CONFLICTO



REGISTRO DE NUEVA INFORMACIÓN RELACIONADA A REGISTROS ANTERIORES



Anexo 3

Propuesta del Sistema de Seguimiento de Compromisos Ministeriales - SSCM

¿Qué es el Sistema De SSCM?

El sistema de seguimiento de proyectos y/o actividades asumidas como compromisos por el sector en espacios de diálogo - SSCM, es una herramienta informática orientada a implementar y apoyar la gestión para el cumplimiento de los compromisos asumidos en espacios de diálogo por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. De esta manera se evitará el reescalamiento de conflictos previamente atendidos debido al incumplimiento.

IV. Beneficiarios Del SSCM

a. Despacho ministerial

Se beneficiará con reportes de información del cumplimiento de los compromisos en cualquier momento a través de cualquier dispositivo computacional. Ganará oportunidad y eficiencia en la obtención de información.

b. Despachos viceministeriales

Tendrá los mismos beneficios que el despacho ministerial.

c. Directores de las áreas de cumplimiento directo

Contarán con una red que trabaja directamente vinculada al logro del cumplimiento de los compromisos, lo que contribuirá a la disminución de los tiempos en cada área. Así como distribuir adecuadamente la responsabilidad del cumplimiento.

d. Oficina de Diálogo y Gestión Social

Permitirá realizar un eficiente seguimiento del cumplimiento de los compromisos asumidos en

espacios de diálogo. La elaboración automática de reportes será una gran herramienta para la elaboración de informes a la alta dirección. Se optimizará la asignación de personal dedicada a esta labor.

e. Población

Recibirán de manera oportuna la información sobre el nivel de cumplimiento de los compromisos.

V. Objetivos

a. Objetivo de la propuesta

Plantear una propuesta conceptual para la construcción de un sistema de seguimiento de proyectos y/o actividades asumidas como compromisos por el sector en espacios de diálogo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

b. Objetivo general del SSCM

Contribuir a una eficiente gestión del cumplimiento de los compromisos asumidos por el sector en espacios de diálogo en los que participa. La gestión del cumplimiento comprende el registro, control, seguimiento y verificación del oportuno cumplimiento.

c. Objetivos específicos del SSCM

i. Mantener registros de todos los compromisos asumidos por el sector en espacios de diálogo, así como documentos relacionados.

ii. Contribuir a la toma de decisiones de la Oficina de Diálogo y Gestión Social, así como a la Alta Dirección del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

iii. Facilitar el acceso a la información sobre el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en espacios de diálogo.

- iv. Permitir el seguimiento a los avances y verificación del cumplimiento de los compromisos a cargo de las unidades administrativas y órganos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- v. Realizar seguimiento oportuno a los compromisos asumidos en espacios de diálogo e instrucciones que el Ministro de Transportes y Comunicaciones determine en reuniones de campo, gabinete, entre otros actos.
- vi. Contribuir a la mejora de la toma de decisiones por parte de los dirigentes y población en general, respecto a los compromisos asumidos por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

VI. Flujogramas del SSCM

El sistema de seguimiento de proyectos y/o actividades asumidas como compromisos por el sector en espacios de diálogo permitirá registrar y realizar un adecuado seguimiento a los compromisos que gestione el sector. Es

importante que esta tarea sea realizada a través de formatos y procesos ágiles, consistentes y de rápida comprensión de manera tal que contribuya a una mejor gestión, así como una adecuada y oportuna toma de decisiones.

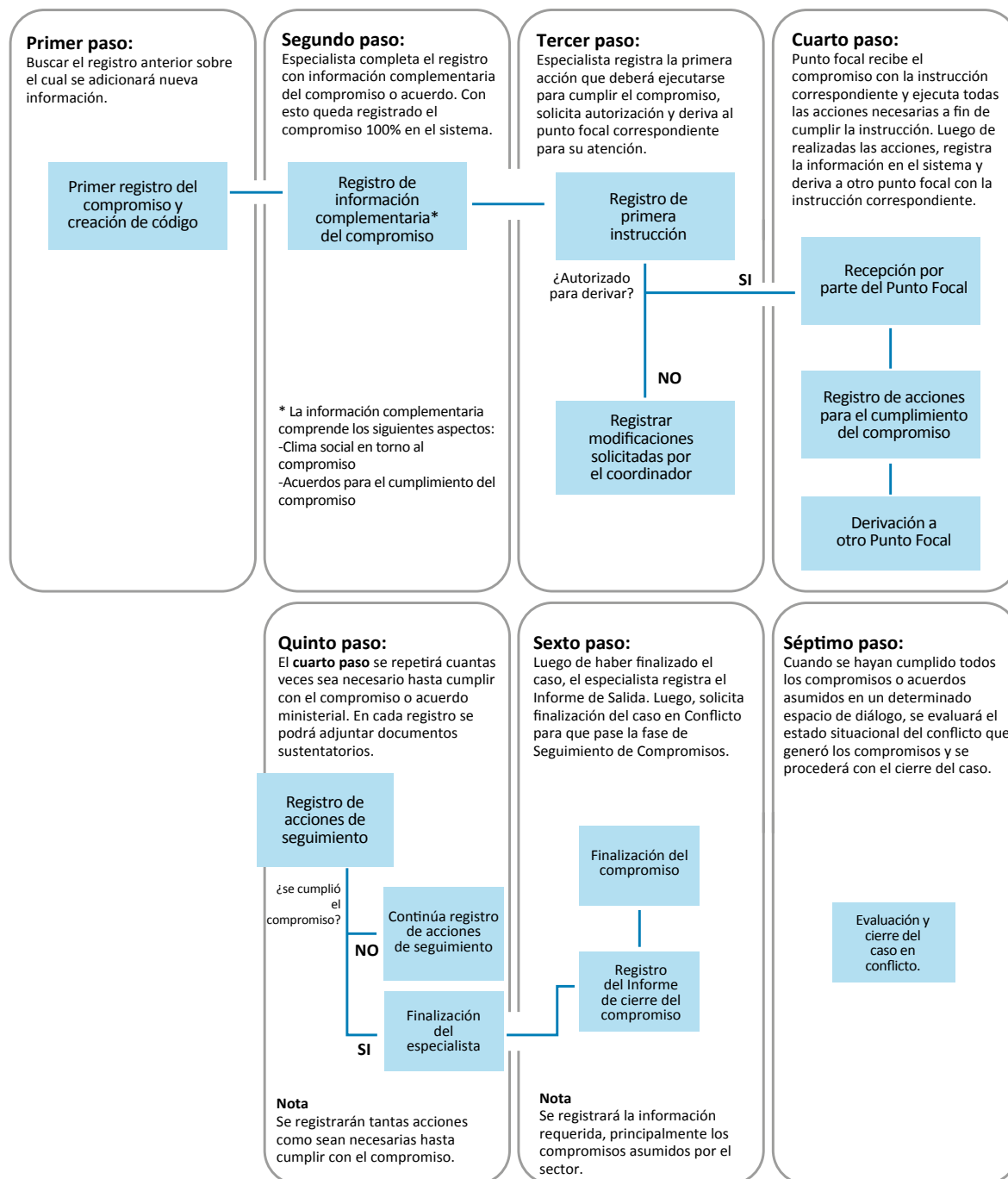
Para generar esta información es necesario pasar por una serie de pasos y registros. Es un proceso de trabajo sistémico entre las áreas responsables del cumplimiento directo, las áreas complementarias, la Oficina de Diálogo y Gestión Social y la alta dirección, una red que trabaja directamente vinculada al logro de del cumplimiento de los compromisos.

A continuación, se presentará la propuesta de flujogramas o procesos que servirán como base para el desarrollo del Sistema de Seguimiento del cumplimiento de Compromisos Ministeriales.

En este apartado se presentarán los siguientes flujogramas:

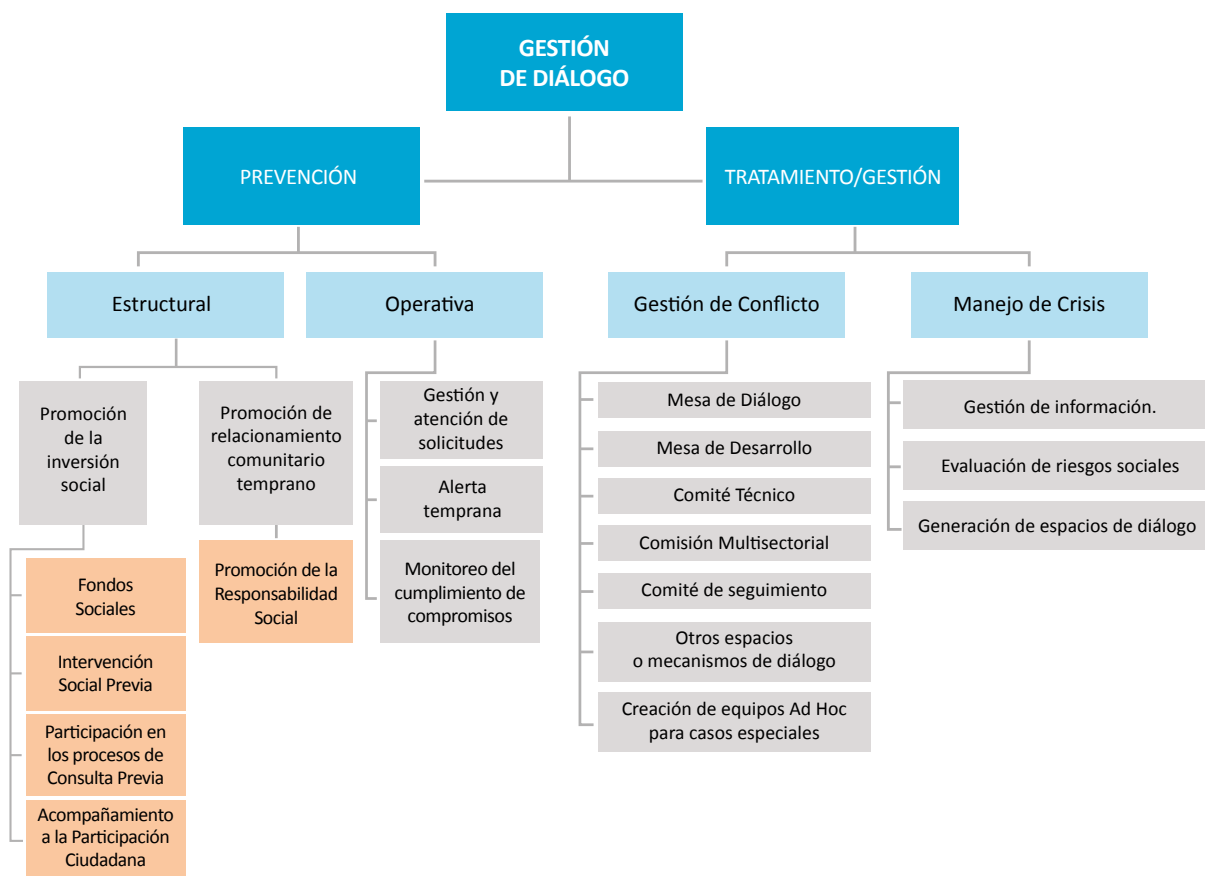
1. Registro de compromisos y acuerdos ministeriales.

REGISTRO DE COMPROMISOS Y ACUERDOS MINISTERIALES



Anexo 4

ESQUEMA DE LOS LINEAMIENTOS DE GESTIÓN DEL DIÁLOGO DE LA ODGS



II

Sistematización de seis experiencias de intervención de la ODGS



1. Consideraciones sobre el proceso de sistematización

La sistematización tiene varias definiciones dadas por diversos especialistas, pero una que se ajusta al proceso que desde la ODGS se ha desarrollado, sostiene que es una interpretación crítica de una o varias experiencias a partir de su ordenamiento y reconstrucción, y que a la vez, descubre o explicita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido, sus mutuas relaciones, y el por qué ha sucedido de esa forma. Utilizando la descripción, organización y análisis del desarrollo de una actividad, la sistematización busca extraer lecciones de la experiencia de una manera global en una pluralidad de áreas³.

Asimismo, este proceso puede contribuir a mejorar estrategias, enfoques y metodologías, producir nuevos conocimientos, así como generar insumos para el diseño de políticas públicas.

Para ejecutarla no hay métodos únicos universalmente válidos; se pueden encontrar en cambio pautas y lineamientos adaptables a la experiencia que se desee sistematizar. Por lo general, se utiliza una secuencia general basada en 1) una etapa de diseño y planificación; 2) la recuperación, análisis e interpretación de la experiencia y 3) la comunicación de los aprendizajes. En el caso de las experiencias sistematizadas en el marco del presente proceso, se va a destacar fundamentalmente las dos primeras.

En la primera, se define fundamentalmente el objeto de la sistematización y se eligen los métodos a utilizar; en la segunda se hace un trabajo de recopilación y ordenamiento de la información (cualitativa y cuantitativa) a través de distintas herramientas (revisión de fuentes secundarias, entrevistas, talleres) y, a partir de ello, se lleva a cabo una recuperación, y análisis e interpretación de la

experiencia, que consiste en recopilar, ordenar, analizar e interpretar, así como sintetizar los aprendizajes.

Cabe señalar que la sistematización de seis casos abordados por la ODGS fueron seleccionados en función de su importancia, de su complejidad y de los aprendizajes y lecciones que dejan para las prácticas futuras de la oficina. La riqueza de las mismas reside en que se pudo partir de los hechos concretos y, a partir de ello, introducir un orden, descubrir la lógica y la concatenación de los hechos, a partir de lo cual se pudieron extraer conclusiones y conocimientos muy valiosos que, sin duda, ayudarán ante todo a introducir mejoras en las estrategias y prácticas de las intervenciones institucionales, pero también a formular lineamientos para una futura política pública centrada en el diálogo y la gestión social desde el sector.

En ese sentido, la sistematización aporta lecciones aprendidas que ayudarán a mejorar las prácticas institucionales, especialmente su eficacia, redefinición de estrategias y metodologías para el abordaje de los casos. Contribuye también a generar nuevos conocimientos surgidos de la experiencia, permitiendo revisar los supuestos y puntos de partida utilizados, sometiendo nuestras prácticas a la compleja prueba de la realidad, y profundizando en los elementos y factores que influyen en los procesos de diálogo y en el éxito o dificultades de las intervenciones.

El proceso desarrollado tiene también un gran potencial para comprender los móviles, aspiraciones y demandas de la población, lo que integrado a los enfoques y prácticas institucionales servirá para mejorar la comunicación y mutuo entendimiento ciudadanía-Estado.

2. Fuentes y técnicas para la sistematización

La sistematización requiere la consulta de determinadas fuentes así como el uso de algunas herramientas para lograr su objetivo. El siguiente cuadro presenta una lista de las mismas.

3 Jara, O. (1998) 'Para sistematizar experiencias' ALFORJA. San José, Costa Rica

CUADRO N° 6

Fuentes de recolección de información		
Primarias	Secundarias	Técnicas de recopilación de información
Dirigentes y población local	Actas de reuniones	Entrevistas personales y grupales
Autoridades y funcionarios públicos	Materiales de talleres	Talleres
Profesionales especialistas	Documentación interna de la ODGS	Mapas de actores
	Registros fotográficos	Línea de tiempo

Fuente: Elaboración propia

3. De la sistematización a los lineamientos de la política pública del diálogo y la gestión social

En líneas generales, la ruta que siguió la sistematización para la construcción del modelo conceptual surgió de la experiencia y de la acción diaria de gestores, funcionarios y operadores. Las herramientas y estrategias que se derivan de ella fueron insumos para el diseño de las líneas de acción.

Este enfoque, llamado de la “práctica a la política” permitió “comprender los modos de pensar y los “mapas” que estructuran el análisis de y para los “procesos” y “problemas” (Parsons, 2013). En ese sentido, el enfoque de política pública desde la sistematización de la gestión, se expresa en dos líneas: el primero, está referido a que toda reconstrucción de una práctica o experiencia de gestión puede formar parte de los lineamientos de las políticas públicas de la conflictividad y la gestión social. Y una segunda línea, que enfoque la política pública bajo herramientas que permita “ir de la práctica a la política”, vinculando más a la información y conocimiento que se genera. Así, la reconstrucción de una práctica o experiencia de gestión tiene como uno de sus objetivos hacer posible su difusión, de manera que pueda ser adoptada por otros gobiernos regionales, locales, ministerios, de manera tal que, sea utilizada como réplica o como política pública de nivel subnacional o nacional. En esa medida, los instrumentos derivados tienen como vocación contribuir a la generación ordenada de información y conocimien-

tos sobre prácticas o experiencias que aporten a la toma de decisiones siempre será de utilidad para las diferentes gestiones.

En resumen, desde la sistematización hemos ido construyendo un marco conceptual, basado en las evidencias, que nos llevó al diseño de los lineamientos de una política pública sectorial de la gestión social y la conflictividad. En el siguiente gráfico podemos ver el ciclo que inicia una sistematización hasta los procesos de implementación y evaluación de las mismas.



Fuente: Elaboración propia

4. Las intervenciones sectoriales sistematizadas

Las intervenciones seleccionadas para el proceso de sistematización se clasifican en función de los ejes de intervención antes señalados. Dado que estos pueden estar ubicados en más de un eje, se les ha clasificado considerando el eje principal.

En ese sentido, los casos escogidos han contribuido sobre todo a facilitar inversiones (5), establecer acuerdos y compromisos (3), para la prevención estructural (1), prevención operativa (2), gestión del conflictos (2) y formación y capacitación ciudadana (1).

Los trabajos en cada uno de estos ejes no son excluyentes y, como la experiencia ha mostrado, la oficina puede intervenir simultáneamente en dos o más de ellos. Hasta la fecha, los ejes más frecuentes han sido los de la prevención (estructural y operativa), la gestión de conflictos, la facilitación de inversiones, los acuerdos y compromisos.

CUADRO N° 7
CLASIFICACIÓN DE CASOS SISTEMATIZADOS SEGÚN EJES DE INTERVENCIÓN

Casos/ Ejes	Prevención estructural	Prevención operativa	Facilitación de inversiones	Establecimiento de acuerdos y compromisos	Gestión de conflictos	Formación y capacitación ciudadana
Fondos Sociales Portuarios						
CTM Chinchero						
CVACA						
Liberación áreas aeropuertos						
Diálogo transportistas						
Hidrovia						

El color anaranjado indica el eje principal de intervención

Fuente: Elaboración propia

4.1. Prevención estructural: Los Fondos sociales portuarios

Buscamos explicar la función preventiva de los fondos sociales como herramientas de desarrollo local enfatizando los resultados de la gestión de los fondos portuarios, y a la vez, en el desarrollo de la dinámica de las relaciones entre población, empresa, beneficiarios, así como los aportes al modelo y a la política nacional relacionada con este mecanismo.

La intervención de la ODGS en este caso es muy importante y no está ligada a primera vista con la conflictividad social desencadenada sino más bien con la gestión de un fondo que, por ley, está destinado a la ejecución

de proyectos sociales en favor de la zona de influencia donde se encuentran las concesiones portuarias con el fin de dar legitimidad y estabilidad social a los proyectos, así como potenciar el desarrollo de los entornos locales de tales inversiones. Es evidentemente una estrategia para la prevención estructural de conflictos.

4.2. Facilitación de inversiones

4.2.1. El Comité Técnico Multisectorial- CTM para el Aeropuerto Internacional de Chinchero

La participación de la ODGS y de su antecesora institucional ha sido decisiva para el funcionamiento del CTM.

Creado para legitimar el proyecto de construcción del AICC, no responde a un estallido de conflictividad sino más bien de la necesidad de impulsar un proceso de inversión pública multisectorial en el entorno del futuro aeropuerto con fines de desarrollo. Aquí se cumplieron roles de articulación intersectorial e intergubernamental, facilitación de procesos y actividades, concertación social, entre otros. Al igual que en el caso de los fondos, fueron labores en el campo de la prevención

4.2.2. Liberación de áreas para ampliación de aeropuertos

Intervención de la ODGS para facilitar los procesos de compra de tierras para la ampliación de cinco aeropuertos del interior en el marco del Decreto Legislativo N.º 1364 que establece medidas excepcionales para asegurar la disponibilidad de las áreas necesarias para los proyectos de infraestructura aeroportuaria en la implementación las mismas en Piura, Iquitos, Tacna, Pisco, Pucallpa.

4.3. Establecimiento de acuerdos y compromisos: proceso de diálogo con comunidades en el Tramo “Desvío Pamputa – Desvío Quehuira” del Corredor Vial Apurímac-Cusco-Arequipa.

Es un caso que desarrolló un proceso de diálogo con cuatro comunidades campesinas para la adquisición de tierras necesarias para la implementación de mejoras en una ruta nacional. Sus orígenes tienen que ver con un conflicto anterior y el proceso en sí apuntaba a solucionar las demandas de las comunidades por realizar el saneamiento físico legal de los terrenos implicados en la carretera, lo que supuso una larga y compleja negociación con tales comunidades para implementar el procedimiento de adquisición en cumplimiento de la normativa vigente. En dicho proceso, la ODGS cumplió un rol de facilitación, articulación y relacionamiento con otros sectores del Gobierno Nacional, los gobiernos subnacionales y las comunidades campesinas.

4.4. Gestión de conflictos: El proceso de diálogo con los transportistas de carga pesada

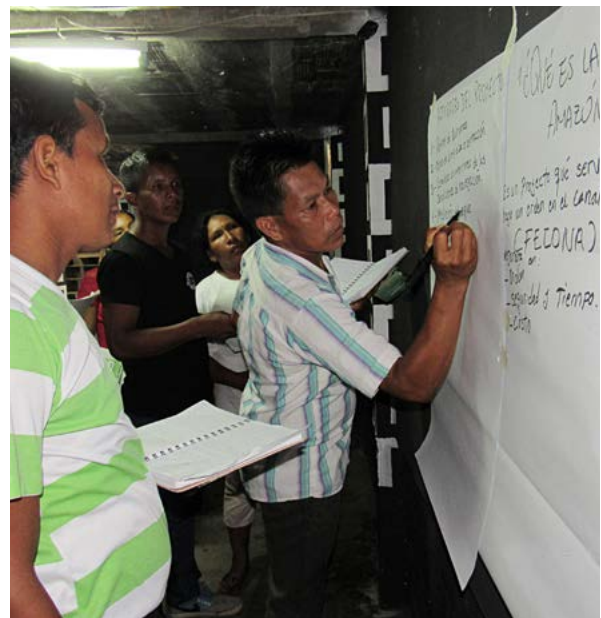
El diálogo creado con las organizaciones de transporte de carga en el Perú constituye un espacio de concertación donde se discutieron las demandas

como la tabla de valores referenciales, la reserva de carga y la bonificación neumática, todos ellos, temas íntimamente ligados a los costos del transporte y a las condiciones para desarrollar su actividad. Adicionalmente, fueron tomados acuerdos en temas vinculados al control, el GPS, los permisos de transporte y las normativas. La generación de confianza fue la herramienta central, lo que enriqueció la complejidad del proceso que por ello, necesita ser analizado.

4.5. Formación y capacitación ciudadana: El caso Hidrovía Amazónica

Este es un proyecto actualmente en curso, no exento de tensiones sociales y resistencias por parte de ciertas organizaciones indígenas. En este marco, la ODGS y su antecesora institucional ha intervenido desarrollando, entre otras actividades, la ejecución de talleres de capacitación para la formación de monitores en temas ambientales dentro de las poblaciones indígenas ribereñas.

Esta es una tarea importante pues implica formar capacidades locales para vigilancia y monitoreo ambiental en el marco de la ejecución de un proyecto sensible para la población y como un esfuerzo para darle legitimidad al proyecto. Se trataría entonces de labores de prevención que deben relevarse.



Taller de capacitación en Caballococha, 2017

5. Presentación de los informes de sistematización de seis casos

Experiencias del proceso de gestión de las asociaciones civiles de fondos sociales portuarios



Ministra de MTC María Jara participó en la entrega de fondo social para el Puerto Salaverry en La Libertad, julio 2019

Introducción

A principios de los años noventa, el Estado peruano implementó políticas públicas de privatización de empresas y entidades estatales, mientras gestaba un modelo para los fondos sociales. Al aprobarse el marco legal representado en el actual modelo socioeconómico, fueron estableciéndose mecanismos como los contratos de concesión en general y, entre ellos, contratos de concesiones portuarias en el sector de Transportes y Comunicaciones, sobre los que nos referiremos en el presente trabajo.

En ese sentido, los fondos sociales son entidades creadas como respuesta a la necesidad de canalizar recursos provenientes de los procesos de promoción de la inversión privada concesionadas en sectores económicos, como minería, portuarios, cultura y pesquería, para destinarlos a la ejecución de programas de carácter social. Así, estos programas fueron dotándose de un marco legal especial.

Cabe mencionar que los mencionados fondos no pertenecen al Estado ni al sector empresarial; tampoco constituyen ONGs ejecutoras de proyectos de cooperación técnica internacional; mucho menos pertenecen a las poblaciones beneficiarias de la zona de influencia de los proyectos portuarios adjudicados. En estricto no tienen un origen voluntario, pero se constituyen y estructuran legalmente como asociaciones civiles sin fines de lucro, sobre la base de la participación “paritaria” de los representantes de la empresa privada y de los representantes de las municipalidades provinciales, distritales y/o centros poblados, según corresponda, así como comunidades campesinas identificadas con la zona de influencia del respectivo proceso de promoción —señalados en los instrumentos de gestión ambiental aprobados— y la representación del Ejecutivo.

El marco legal señala que este tipo de organizaciones sin fines de lucro utilizan, de manera general, las figuras de la asociación civil y la fundación —personas jurídicas sin fines de lucro—, entidades que en el Perú cuentan con flexibilidad en sus organizaciones. La apuesta por este modelo respondió a la urgencia por atender las necesidades de la población beneficiada dentro de las zonas de influencia de proyectos de inversión privada impulsados por el Estado bajo características es-

peciales. Las intervenciones tenían que resolverse de forma rápida, oportuna y efectiva. La decisión del manejo de los recursos fue gestionada por los actores locales e involucrados.

Es por ello que la presente sistematización aborda las experiencias del proceso de gestión de las asociaciones de fondos sociales portuarios alcanzados desde el inicio de sus actividades hasta el día de hoy. Para ello, en primer lugar, serán explicados brevemente los conceptos de conflictividad e inversión social en el país, así como la manera en que han venido desarrollándose en los últimos tiempos. Posteriormente, se incluye una descripción y análisis del marco legal que rige a los fondos sociales en general.

En la segunda parte trataremos sobre los fondos sociales mineros y su importancia en el sistema de este tipo de fondos. Estos constituyen referentes en la implementación de los fondos sociales portuarios, en su creación, gestión y manejo de recursos financieros, así como en los resultados logrados en beneficio de la población.

A continuación, en la tercera parte abordamos la realidad o situación propiamente de los fondos sociales portuarios y sus resultados en las intervenciones, a través de los proyectos sociales en virtud de la normativa y los objetivos planteados.

En la cuarta parte hacemos un balance comparativo de los resultados alcanzados por los tres fondos sociales portuarios, considerando la problemática que se ha presentado en la ejecución de sus actividades y funciones que están vinculadas con la población y los proyectos sociales que han desarrollado, así como el rol que viene desempeñando la oficina de diálogo y gestión social del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

En la parte final del estudio de sistematización se arribará a conclusiones y se darán recomendaciones, dentro de los cuales señalaremos lecciones aprendidas que sirvan para seguir mejorando el modelo de fondos sociales, de tal forma que ello permita alcanzar, a través de la gestión de las asociaciones, los objetivos y metas esperadas según lo señalado en su normativa.

1. Antecedentes generales

Con la finalidad de transferir activos del Estado, concesiones de obras y servicios públicos, bajo diferentes modalidades, el Poder Ejecutivo, durante los años 90, a través de la promulgación de decretos legislativos, creó un nuevo marco legal con una tendencia política económica de apertura de mercado. Por ejemplo, fueron contempladas la transferencia de la titularidad de concesiones mineras, portuarias y otros bienes asociados. Cabe recordar que uno de los promulgados fue el Decreto Legislativo N.º 674 o Ley de Promoción de la inversión privada en las empresas del Estado (1991), que establecía que los recursos obtenidos en tales actividades, constituían ingresos del tesoro público y debían destinarse al desarrollo de programas orientados a la erradicación de la pobreza y la pacificación del país.

Como parte de dichos procesos de promoción, el Estado propició acuerdos entre los Gobiernos regionales, locales y las poblaciones de la zona de influencia de los proyectos, a través de entidades como la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (Copri) y, posteriormente, Proinversión. Ello fue fundamental para garantizar la participación de los inversionistas privados, quienes requerían contar con el apoyo de la población durante el desarrollo del proyecto. Estos actores debían efectuar pagos denominados “aportes sociales”, a fin de destinarlos a la ejecución de iniciativas de desarrollo social sostenible en beneficio de municipios, comunidades y centros poblados.

La normativa antes señalada resultaba inadecuada, debido fundamentalmente, a procedimientos engorrosos y dilatorios a los que tenían que someterse para ejecutar los aportes en los proyectos sociales. Esto dio origen a que en agosto del 2004, fuera expedido el Decreto de Urgencia N.º 009-2004, que estableció el sistema de fideicomisos —desde el Estado—, para la ejecución de estos proyectos sociales, señalando que los programas ejecutados en aplicación del tercer párrafo del artículo 33 del Decreto Supremo N.º 070-92-PCM, modificado por el Decreto Supremo N.º 033-93-PCM, con rango de ley según la Ley N.º 26438, incluyen programas de carácter social destinados a la ejecución de proyectos de desarrollo sostenible en beneficio de la población ubicada en la zona de influencia del proyecto promovido.

En ese sentido, el Estado participaba como fideicomitente representado por la empresa incluida en el proceso u otra entidad pública designada por Resolución Ministerial del Ministerio de Economía y Finanzas. Posteriormente, y al poco tiempo, la Ley N.º 28402, expedida en noviembre del 2004, derogó dicho decreto de urgencia para implementar mecanismos permanentes de canalización de los recursos derivados de los procesos de inversión hacia la ejecución de proyectos sociales, puesto que lo que correspondía jurídicamente era implementar dicho mecanismo a través de una ley.

De manera simultánea a la derogatoria, fue promulgada la Ley N.º 28401, que dio rango de ley a la ejecución de estos programas sociales a través de los fideicomisos. En aplicación de este dispositivo, el Estado designó a Proinversión para que implemente estos fideicomisos, actuando como parte contractual encargada de constituir y transferir los recursos mediante una entidad financiera debidamente autorizada y seleccionada.

Pero la creación de fideicomisos implicaba un mecanismo de ejecución estatal, tomando en cuenta la normatividad del sector público y, por tanto, no resultaba tan ágil y expeditivo. De otro lado, la citada norma legal no consideraba las necesidades reales y urgentes de las poblaciones de las zonas de influencia en general cuando establecía la forma de operación de los fideicomisos. Ello dio lugar a una baja ejecución de los recursos existentes, debido a los aportes sociales comprometidos y entregados por las empresas adjudicatarias de estos procesos, frente a las expectativas de las poblaciones de la zona en demanda de mejoras en obras de infraestructura básica.

Es por ello que, en marzo del 2008, cuatro años después de la creación de los “fideicomisos sociales”, el Poder Ejecutivo, al amparo de facultades legislativas delegadas por el Congreso de la República del Perú, expidió el Decreto Legislativo N.º 996 o Ley de creación de los “fondos sociales” y luego, en el mes de junio del mismo año, su reglamento, el Decreto Supremo N.º 082-2008-EF. Mediante esta reglamentación, el Estado establece que los programas ejecutados en el marco de procesos de promoción de la inversión privada, entre ellos, los de carácter social, iban a ser ejecutados a través de fondos sociales. Posteriormente, el decreto supremo antes señalado fue modificado mediante el Decreto Supremo N.º 238-2016-EF.

En resumen, los fondos sociales fueron pensados como herramientas para aportar, colaborar, resolver y complementar al desarrollo socioeconómico de las poblaciones en coordinación con las entidades del Estado, dentro de la zona de influencia de los proyectos, en este caso, los portuarios. De acuerdo al marco normativo vigente, los actores intervienen en la ejecución de proyectos sociales, colaborando así en la prevención o mitigación de los conflictos sociales producto de las necesidades en las zonas de influencia donde operan los proyectos derivados de los contratos de concesión, que dan origen a dichos fondos sociales.

1.1. La conflictividad social y la idea de inversión social en el Perú

1.1.1. Sobre conflictividad social

La Presidencia del Consejo de Ministros (2011)¹ señaló que:

Los conflictos sociales son generados básicamente por el desencuentro entre las actividades económicas que involucran aspectos socioambientales, la pugna en la distribución de los beneficios generados por las actividades económicas, sobre todo extractivas y mineras, y el acceso y gestión de los recursos públicos.

Asimismo, Castro (2013)² especifica que “los distritos inmersos en conflictos socio ambientales se caracterizan por presentar altos niveles de pobreza y bajas tasas de analfabetismo” (p. 93). En otro estudio descriptivo, Basombrío, Rospigliosi y Valdés (2016)³, muestran que “la intensidad de conflictos regionales se correlaciona, hasta cierto, con el nivel de la pobreza, el índice de desarrollo humano, el índice de densidad del estado, el producto bruto regional, la inversión minera en particular, y la orientación del voto hacia un sector político” (p. 25).

1.1.2. Sobre la inversión social

Baltazar Caravedo, director del Centro de Liderazgo de la Universidad del Pacífico, señala que la inversión social, suele confundirse con el concepto de responsabilidad social empresarial (RSE)⁴. En

ese sentido, entendemos por proyecto de inversión social, a una actividad económica orientada a la producción de beneficios tanto económicos como sociales, y cuyos beneficiarios principales son personas en situación de pobreza o extrema pobreza, identificados como población vulnerable.

Para el caso del sector público, el principal instrumento de inversión es el Proyecto de Inversión Pública (PIP). Los PIP están definidos como “las acciones temporales, orientadas a desarrollar las capacidades del Estado para producir beneficios tangibles e intangibles en la sociedad” (p. 2)⁵.

Es por ello que los fondos sociales portuarios utilizan como instrumento de cambio los proyectos sociales, tal como se ha establecido en su normativa, a través del consenso de los actores locales y asociaciones representados en los diversos órganos de Gobierno, a fin de decidir el destino de los recursos captados en beneficio de la población ubicada en las áreas de influencia de los proyectos portuarios.

1.1.3. De los fideicomisos a fondos sociales: Caso Las Bambas

El Estado peruano firmó el 1 de octubre de 2004 el contrato de opción con la empresa Xstrata AG Suiza en la comunidad campesina de Fuerabamba, en Apurímac. La empresa entregó 91 millones de pago inicial conforme a lo estipulado en el contrato. De este monto, el 50 % constituía parte del aporte social inicial que se destinaría a la zona de influencia directa del proyecto, el cual debería ser incrementado en 13.5 millones cuando la empresa ejerciera su opción, luego de la etapa de exploración y el inicio de la etapa de explotación. El monto señalado pasó a ser gestionado a través de un fondo fideicomiso por un Consejo de Administración constituido el 14 de octubre de 2004. En él estaban representados los Gobiernos locales de las provincias de Grau y Cotabambas, Proinversión y la empresa Xstrata Perú S.A. Para el 2006, el Gobierno regional fue incorporado a este espacio, no así las organizaciones representativas de la población, entre ellas, las comunidades campesinas, las mismas que siguieron sintiéndose excluidas. Esta situación dio lugar a reclamos y protestas por la forma en que

1 Presidencia del Consejo de Ministros (2011). Mapa de la conflictividad social en el Perú. PREVCON-PCM.

2 Castro, S. (2013). Pobreza, minería y conflictos socio ambientales en el Perú. INTE-PUCP.

3 Basombrío, C., Rospigliosi, F. y Valdés, R. (2016). Conflictos sociales en el Perú (2008-2015). Capital Humano y Social S.A.

4 Caravedo M. Baltazar. (2013). Director del Centro de Liderazgo de la Universidad del Pacífico. Diario Gestión 19 de junio 2013. Sección Empresas.

5 MIM (2012). Guía de Trabajo: Inversión Pública. Instituto de Estudios Peruanos, Institución Ejecutora del Proyecto MIM Perú, por encargo de IFC.

el Consejo de Administración venía aprobando los proyectos, la falta de transparencia, la lentitud en la toma de decisiones y la falta de espacio para la participación de representantes de comunidades.

Como se recuerda, en marzo de 2008 empezaron las consultas sobre posibles terrenos para el reasentamiento de la comunidad de Fuerabamba y, en ese entonces, fue promulgado el Decreto Legislativo N.º 996, que sustituyó los fondos fideicomisos por un “fondo social”, que cambió una gestión de carácter multiactor por una de naturaleza privada. Esto implicó la constitución de asociaciones civiles con órganos de Gobierno constituidos por los actores locales —autoridades y representantes de la población— y la empresa. El paso del fondo de fideicomiso al fondo social Las Bambas (FOSBAM) se produjo a comienzos de 2009.

1.2. Breve descripción y análisis de la normatividad sobre fondos sociales

Como se sabe, los fondos sociales son resultado de los procesos de promoción de inversión privada que canalizan recursos transferidos a una persona jurídica, en este caso, una asociación civil sin fines de lucro y de carácter privado. Estas instancias tienen origen legal y fueron creadas, a fin de dotar de una estructura organizativa la toma de decisiones de la empresa privada en coparticipación de las poblaciones involucradas, mediante sus representantes locales y el Estado, así como de las autoridades locales de la zona de influencia de la concesión. Todo ello con la intención de darle mayor agilidad desde el ámbito privado, al manejo de los recursos destinados para la ejecución de proyectos sociales de agua y saneamiento, salud y nutrición, educación, energía, generación de empleo productivo, proyectos sociales productivos o sostenibles, atención o asistencia humanitaria a la población considerada como vulnerable, etcétera. A continuación se menciona el marco legal que norma su desempeño:

- Decreto Legislativo N.º 996-2008, que aprueba el régimen aplicable a la utilización de los recursos provenientes de los procesos de promoción de la inversión privada en la ejecución de programas sociales.
- Decreto Supremo N.º 082-2008-EF, que reglamenta el D. L. N.º 996.
- Decreto Supremo N.º 238-2016-EF, que modifica el reglamento anterior.

- Estatutos de cada fondo social.
- Código Civil, de forma supletoria.

Mediante el Decreto Legislativo N.º 996 es aprobado el régimen aplicable a la utilización de los recursos provenientes de los procesos de promoción de la inversión privada en la ejecución de programas o proyectos sociales, y se establece el mecanismo a través del cual deben ejecutarse los referidos programas, sustituyendo los fideicomisos sociales por el establecimiento de un fondo social, constituido por una persona jurídica sin fines de lucro, encargada de la administración de los recursos provenientes de los procesos de promoción indicados.

Mediante el Decreto Supremo N.º 082-2008-EF fue aprobado el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 996, el cual establece disposiciones referidas a la transferencia de recursos, así como medidas relativas al fondo y su destino e intangibilidad, así como la zona de influencia. Igualmente, la normativa señala el orden de prioridades para el destino de los recursos, constitución, estructura de la persona jurídica y otras disposiciones relativas a la ejecución de los proyectos, transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, el Decreto Supremo N.º 238-2016-EF, promulgado el 28 de julio de 2016, modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 996. Ello permite mejorar la gestión del fondo social, reforzando los mecanismos de gestión, transparencia y control, a través de la creación de un Consejo de Vigilancia, con el propósito de integrar al Estado en los órganos de dirección y control, y de cautelar la correcta aplicación y utilización de los recursos de los fondos sociales.

1.2.1. Naturaleza jurídica

Son entidades sin fines de lucro y de carácter privado (según artículo 4, inciso 4.2 del Decreto Legislativo N.º 996). En ese sentido, no forman parte del sector público ni del sector empresarial ni de las comunidades. Tienen existencia legal y personería jurídica como asociaciones civiles inscritas en los Registros Públicos del lugar del área de influencia.

1.2.2. Objeto social

El objeto social de estos fondos tiene un origen legal y de carácter exclusivo, cuya finalidad es “financiar programas de carácter social ejecutados con parte

de los recursos obtenidos a través de procesos de promoción de la inversión privada”. En tal sentido, el artículo 3 del reglamento del Decreto Legislativo N° 996 señala que “estos deberán ser utilizados para financiar proyectos de carácter social en beneficio de la población ubicada en el área de influencia”.

1.2.3. Patrimonio y recursos del fondo

Cabe señalar que el fondo social está constituido por los recursos que transfiere o aporte la empresa privada como parte de los estímulos a la inversión promovidos por el Estado. Este recibe los “aportes sociales” a través de Proinversión (agencia de promoción de la inversión privada y que conduce estas licitaciones públicas internacionales) o un representante estatal según lo establecido en el contrato de concesión firmado. Esta instancia o el representante pertinente transfiere dichos recursos una vez constituidos los fondos sociales en registros públicos --como personas jurídicas--, mediante la suscripción de un convenio especial de responsabilidad de los fondos sociales. La finalidad de estos acuerdos es garantizar que el dinero del fondo sea mantenido en una empresa bancaria, que deberá contar con una clasificación de riesgo no menor de “A”, de conformidad con las directivas de la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP del Perú.

Los recursos del fondo, así como los intereses que devenguen, tienen carácter intangible y se destinan única y exclusivamente a sus objetivos. Dado el carácter sin fines de lucro de estos, sus recursos no pueden ser repartidos individualmente entre los integrantes de la persona jurídica. Los montos excedentes o remanentes a la conclusión del fondo deberán ser entregados a las poblaciones beneficiarias originales o municipalidades, según lo establecido por el consejo directivo —a la fecha, no existe en la normativa indicaciones o procedimiento específico a seguir, al respecto—. Ello es concordante, además, con los requisitos establecidos por la ley del impuesto a la renta para asociaciones civiles y fundaciones, a fin de acceder al beneficio tributario de exoneración del tributo en mención.

El reglamento establece topes para los gastos corrientes y preserva los recursos para su finalidad en la ejecución de los programas de proyectos sociales. En tal sentido, los gastos administrativos correspondientes al funcionamiento del fondo y

a la ejecución de los proyectos, serán atendidos con cargo a los recursos del fondo. Estos comprenden los estudios de preinversión, seguimiento y evaluación de los proyectos ejecutados. Por tratarse de recursos inherentemente destinados a proyectos sociales, los gastos administrativos y de gestión deberán racionalizarse al máximo bajo responsabilidad del consejo directivo. En ningún caso, estos gastos podrán comprometer más de 10 % de los recursos del fondo.

1.2.4. De las prioridades sociales

Los fondos sociales deben promover el bienestar y crecimiento del país y, sobre todo, el de la población dentro la zona de influencia del proyecto privado concesionado, en este caso, los proyectos portuarios. Mediante contratos de concesión con el Estado peruano se establece la creación de un fondo social que garantiza un porcentaje de los ingresos mensuales percibidos por el concesionario una vez iniciada sus operaciones. De acuerdo a las condiciones aceptadas en dichos contratos de forma individual, opera un nuevo modelo de promoción de inversiones para el desarrollo local, así como un mecanismo de inclusión social, que permite beneficiar a la población y el medio ambiente de la zona de influencia, ya sea de manera directa e indirecta, a través de la ejecución de proyectos sociales de desarrollo sostenible, gracias a los aportes otorgados por la empresa privada.

Cabe recordar que estos recursos están destinados al desarrollo de capacidades humanas y a la provisión de servicios básicos, que contribuyan a reducir los niveles de desnutrición en la población infantil, elevar los estándares de calidad de la educación, los servicios de salud, y aumentar la provisión de servicios de saneamiento. Asimismo, buscará ejecutar proyectos para la generación de empleo productivo.

Una condición fundamental para el buen funcionamiento del fondo social es la adecuada y constante comunicación, información y relación con la población. En tal sentido, deben establecerse mecanismos para promover la incorporación y la participación de la sociedad civil, asegurándose la efectividad, alcance e impacto de los proyectos a emprender.

Los recursos del fondo están destinados en orden de prioridades según el cuadro N° 1, de acuerdo al marco legal vigente.

CUADRO N.º 01
PRIORIDADES DE LOS FONDOS SOCIALES

PRIORIDADES	IMPLEMENTACIÓN
PRIMERA: Atención humanitaria a la población, en especial a aquella en situación de pobreza y pobreza extrema; atención a las personas adultas mayores y mujeres en gestación, niñas y niños en edad escolar inicial y primaria de las zonas rurales, a través de la complementación y refuerzo de programas de atención por parte del Estado para este segmento, a fin de disminuir los niveles de desnutrición y enfermedades.	a) Financiamiento de programas de atención de salud para las personas adultas mayores, niñas, niños y mujeres en gestación, en especial aquellos en situación de pobreza y pobreza extrema, en convenio con el Minsa o entidades privadas. b) Financiamiento de centros de atención de servicios públicos o similares para centros poblados rurales, dotándoles de servicios públicos básicos sostenibles. c) Financiamiento de programas de becas para implementar la educación de los niños, niñas y jóvenes, en situación de pobreza y pobreza extrema, de las zonas rurales. d) Financiamiento de Centros Integrales de Atención para Personas Adultas Mayores-CIAM, a cargo de las municipalidades. e) Otros proyectos que persigan una finalidad similar a las señaladas en los literales anteriores
SEGUNDA: Financiamiento de proyectos de infraestructura y servicios básicos (educación, salud, agua y saneamiento, electrificación, vías de acceso), capacitación y fortalecimiento de capacidades técnicas y de gestión.	a) Obras de infraestructura básica en educación, salud, energía eléctrica, vías de acceso, agua y saneamiento. b) El financiamiento de costos operativos, equipamiento, mantenimiento, reparación y rehabilitación de centros educativos y de salud, considerándose para el efecto, entre otros aspectos, la disponibilidad de aportes de recursos al fondo. c) Proyectos de mejora de la calidad de la enseñanza en colegios, con inclusión de programas de enseñanza promovidos por el Estado, por ejemplo, dotar a los colegios de infraestructura necesaria para implementar el alargue de las horas de dictado y el programa de enseñanza bilingüe inglés-español en la secundaria.
TERCERA: Financiamiento de proyectos para la generación de empleo productivo.	1) Construcción de infraestructura básica agropecuaria. 2) Formación de conglomerados comerciales, desarrollo de cadenas productivas y asistencia técnica para productores agropecuarios. 3) Promoción de la formación empresarial e información de mercados para pequeños empresarios locales. 4) Proyectos de manejo de tecnologías para la recuperación, conservación y manejo de los recursos naturales para la producción.

Fuente: D.S. N.º 238-2016-EF Elaboración propia

Cabe señalar que, según a normativa, no menos del 50 % de los recursos del fondo deben ser utilizados para los fines señalados en la primera y segunda prioridad. El financiamiento de los proyectos indicados en cada una de las prioridades, incluye los estudios de preinversión e inversión necesarios para evaluar la viabilidad de los mismos.

1.2.5. Auditoría y régimen de transparencia

Dado el origen legal y la magnitud de recursos involucrados, el marco legal reconoce la necesidad y, por tanto, la obligación, de que los fondos sociales cuenten con mecanismos de rendición de cuentas y transparencia. Este es uno de los temas que son demandados especialmente por las organizaciones de la sociedad civil —estos mecanismos deberían fundamentalmente estar basados en la autorregulación, en virtud de la libertad de asociación—.

Así, en el siguiente cuadro tenemos los siguientes mecanismos:

CUADRO N.º 02
MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y AUDITORÍA

MECANISMOS	Informes semestrales para el sector del Estado involucrado	Transparencia web y responsable de información	Auditoría
IMPLEMENTACIÓN	Los fondos sociales deben reportar cada semestre del año al sector correspondiente, la información sobre los recursos a su cargo, los proyectos en ejecución, el grado de avance, los presupuestos anuales, los presupuestos asignados y utilizados en cada oportunidad, las prioridades, los plazos previstos de ejecución de los proyectos, así como los demás aspectos necesarios para un adecuado seguimiento de la utilización de los recursos del fondo. (Mecanismos derogado con Decreto Supremo N.º 238-2016-EF).	El consejo directivo debe nombrar a un representante, que será el encargado de brindar información a toda persona que lo solicite, pública y privada, acerca de la gestión y administración de los recursos del fondo, así como de la marcha de los proyectos ejecutados con este.	Obligatoriamente, debe encargarse una auditoría de periodicidad semestral que no solo se encargará de verificar y acreditar los estados financieros sino la aplicación de los recursos de los fondos sociales, conforme con las prioridades sociales indicadas en la ley.

Fuente: Elaboración propia

1.2.6. Transferencia de proyectos sociales

Los fondos sociales son un medio de financiamiento y administración de recursos para la ejecución de proyectos sociales en las zonas de influencia de las concesiones privadas; en ese sentido, no está entre sus atribuciones mantener en su jurisdicción dichas obras sociales, sino entregarlas o transferirlas a instituciones capacitadas para su tutelaje y manejo. Este es el reto de la sostenibilidad de estas obras a futuro, de tal manera que el esfuerzo realizado garantice el desarrollo adecuado del proyecto.

Por tanto, el marco legal establece que, concluida la ejecución de los proyectos sociales, serán transferidos por los fondos sociales en favor de las entidades beneficiarias públicas y privadas sin fines de lucro. En estos casos, dichas entidades serán determinadas —no son de libre elección— mediante resolución ministerial del sector al que la persona jurídica mencionada identifique como responsable de dicha transferencia, es decir, se requerirá la participación y aprobación del Estado para verificar este accionar.

Cabe resaltar que el reglamento establece que “son entidades beneficiarias públicas y privadas sin fines de lucro, los ministerios, Gobiernos regionales y locales, centros poblados, comunidades campesinas, nativas, educativas y de salud, organizaciones sociales y organizaciones de carácter religioso que cumplen labores de apoyo social”.

Precisamente, estas entidades son las que deben trabajar de la mano con los fondos sociales para asegurar dichas transferencias, ya que serán responsables finales de la sostenibilidad de las mismas, involucrándose desde el principio u origen de los proyectos para garantizar, así, el cumplimiento de todos los requisitos exigidos para su transferencia final.

2. Los fondos sociales mineros: panorama general

2.1. Modelo normativo, inicios, características, inversiones realizadas

Los fondos sociales mineros (FSM), al igual que los fondos sociales portuarios (FSP), están regulados por lo dispuesto en el Decreto Legislativo N.º 996, cuyo reglamento fue aprobado por el Decreto Supremo N.º 082-2008-EF, y modificado por el Decreto Supremo N.º 238-2016-EF, para incorporar al Estado en los órganos de Gobierno y la creación del Consejo de Vigilancia, como órgano de control. Al amparo de dichas normas fueron constituidos ocho fondos sociales mineros, siete de los cuales desarrollan sus actividades en seis regiones del país. En ese contexto fue liquidado el fondo social Las Bambas desde marzo de 2018. El Cuadro N.º 03 presenta los ocho fondos sociales y sus zonas de influencia.

CUADRO N.º 03
FONDOS SOCIALES MINEROS

FONDO SOCIAL	ZONA DE INFLUENCIA
Asociación Civil Fondo Social Alto Chicama: Proyecto Minero Alto Chicama, Lagunas Norte	Provincias: Otuzco, Santiago de Chuco y Faustino Sánchez Carrión-La Libertad
Asociación Civil Fondo Social Michiquillay: Proyecto Minero cuprífero Michiquillay	Comunidades campesinas de Michiquillay y la Encañada, distrito de la Encañada-Cajamarca.
Asociación Civil Fondo Social La Granja-FSLG: Proyecto Minero La Granja	Distrito de Querocoto y los Centros Poblados de la Granja, Paraguay, La Iraca y la Pampa, provincia de Chota-Cajamarca.
Asociación Civil Fondo Social Yuncán-ACFSY: Central Hidroeléctrica de Yuncán	Distritos de Huachón y Paucartambo y del centro poblado de Quiparacra, provincia y región Pasco.
Asociación Civil Fondo Social del Proyecto Integral Bayovar-Fospibay: Proyecto Fosfatos de Bayóvar	Provincia de Sechura y la Comunidad campesina San Martín de Sechura-Piura
Asociación Civil Fondo social Magistral-FOSMAG: Proyecto Minero Magistral	Comunidades campesinas de Conchucos del distrito de Conchucos y de la Comunidad Campesina de Pampas del distrito de Pampas, Provincia de Pallasca-Ancash
Asociación Civil Fondo Social Toromocho: Proyecto Minero Toromocho	Distrito de Morococha, provincia de Yauli, Junín.
Asociación Civil Fondo Las Bambas: Proyecto Minero Las Bambas	Provincia de Grau y provincia de Cotabambas, y los distritos de Progreso Challhuahuacho y Coyllurqui

Fuente: Elaboración propia

Con la modificatoria al reglamento, antes señalado, se establecieron mejoras en el control y seguimiento a la gestión de los fondos sociales, ya que se incorporó la representación del Ministerio de Energía y Minas (Minem) en la estructura orgánica de las asociaciones civiles fondos sociales mineras. Asimismo, fue creado el Consejo de Vigilancia para garantizar la naturaleza de las prioridades de inversión social —las cuales se señalan en el presente informe— y hacer transparente la información de la gestión de los recursos y la gestión administrativa de los fondos sociales.

Por otro lado, es indudable que a partir de la presencia minera, un conjunto de Gobiernos regionales y

locales —provinciales y distritales— han accedido a recursos económicos importantes. Ello ha permitido realizar inversiones de todo tipo en el ámbito local, con resultados diversos.

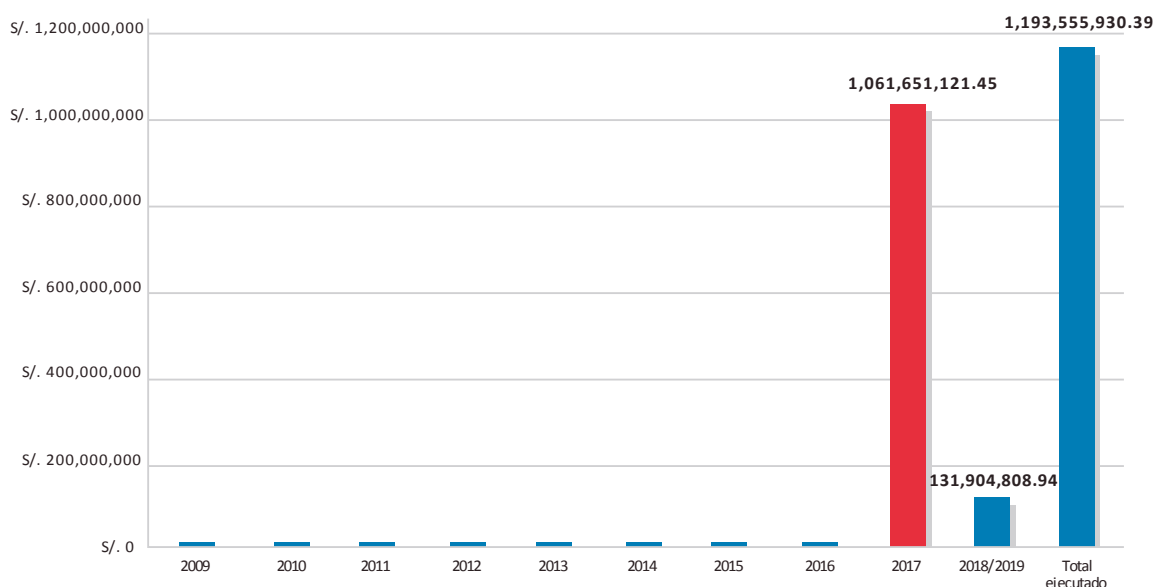
Por todo ello, según lo establecido por el artículo 11 del D. S. N.º 082-2008, la empresa y los representantes de los centros poblados, comunidades campesinas, municipalidades distritales y provinciales de la zona de influencia, que hayan sido identificados en el proceso de promoción de la inversión privada como beneficiarios de los proyectos acompañados de la representación del Minem, deberán organizarse para constituir “la persona jurídica”, cuyo objeto es administrar los recursos del fondo.

2.2. Ejecución de los recursos asignados al 2019

En el periodo comprendido entre los años 2009 y 2017 fue ejecutado el 89 % del presupuesto de los fondos sociales por S/ 1 061 651 121 (ver gráfico N.º 01). La aprobación de proyectos y gestión de los recursos, así como las asociación civiles es responsabilidad del consejo directivo, cuya discrecionalidad hasta el año 2017 y primer trimestre del 2018, decidieron la calidad de los proyectos y la orientación de las inversiones gracias a la participación de las

autoridades locales, alcaldes, representantes de comunidades y la empresa. En el primer trimestre de 2018, los fondos sociales terminaron de adecuarse a lo establecido en el decreto supremo, instalándose los nuevos consejos directivos y de vigilancia. El control y seguimiento en el uso adecuado y racional de los recursos asignados, fue favorecido gracias a la normativa, con la intervención y participación de los representantes del Minem, asignados a los consejos mencionados.

GRÁFICO N.º 01
AVANCE DE EJECUCIÓN DEL 2009 AL 2019
DE LAS ASOCIACIONES DE LOS FONDOS SOCIALES MINEROS



Fuente: OGGS MINEM marzo 2020

El rubro con mayor presupuesto comprometido ha sido el de Educación, con S/ 417 773 714, que representa el 28.5 % del presupuesto de los fondos sociales. Lo sigue el de Agua y Saneamiento, con S/ 318 419 609.67 con 21 % del presupuesto. Asimismo, fueron destinados a Salud S/ 167 732 839.42, que representa el 11.3 %. El presupuesto para los proyectos de Energía han alcanzado un monto S/ 109 321 85.38, es decir, 7.2 % del presupuesto total.

En proyectos para la generación de empleo productivo, considerados en la segunda prioridad de inversión, se ha dotado de S/ 453 934 617.86, con una participación de 32 % en las inversiones. Habría que destacar la nula inversión social en la tercera prioridad, siendo esto producto de la actual normativa, que señala que por lo menos se debe invertir el 50 % de los recursos entre la primera y segunda prioridad, según Cuadro N.º 04 adjunto.

CUADRO N.º 04
EJECUCIÓN DE PROYECTOS POR RUBRO-
PRIORIDAD DE LAS ASOCIACIONES DE FONDOS SOCIALES MINEROS

RUBRO	Cantidad proyectos	Monto comprometido	Monto ejecutado	% avance	% prioridad
Agua y Saneamiento (Prio. 1)	229	318,419,609.67	209,018,740.96	65.64%	21.0%
Educación (Prio. 1)	328	417,773,714.00	373,427,613.00	89.39%	28.5%
Salud (Prio. 1)	158	167,732,839.00	119,436,518.81	71.21%	11.3%
Energía (Prio. 1)	106	109,321,385.38	100,724,341.57	92.14%	7.2%
Total prioridad 1	836	988,646,863.71	802,355,637.15	81.16%	68%
Proyectos de segunda prioridad. Generación de empleo productivo. Proyectos que mejoren el acceso de las madres embarazadas. Promoción de la formación de conglomerados comerciales, cadenas productivas, infraestructura básica agropecuaria, telecomunicaciones. Proyectos de manejo de tecnologías para la conservación y manejo de los recursos naturales.	487	453,934,617.86	388,567,042.52	85.60%	32%
Total prioridad 1	836	453,934,617.86	388,567,042.52	85.60%	32%
TOTAL GENERAL	1323	1,442,581,481.57	1,193,555,930.39	82.74%	100.0%

Fuente: OGGS MINEM marzo 2020

Los fondos sociales han desarrollado 1323 proyectos, de los cuales 836 corresponden a la primera prioridad y 487 a la segunda. De los 1323 proyectos, el fondo social Alto Chicama ha desarrollado 544 (41.1 %) del total. El número de proyectos finalizados son 685 (51.8 %), pero solo hay 249 proyectos transferidos (36 % de los proyectos finalizados), tal como señala el Cuadro N.º 05.

CUADRO N.º 05
SITUACION DE LOS PROYECTOS DE LOS FONDOS SOCIALES MINEROS

Situación proyectos	Fondo social Alto Chicama	Fondo social Las Bambas	Fondo social La Granja	Fondo social Yuncán	Fondo social Bayovar	Fondo social Magistral	Fondo social Michiquillay	Fondo social Toromochos	Total	%
Aprobado	0	6	43	7	0	0	23	0	79	6.0%
En ejecución	37	10	169	3	17	12	12	0	260	19.7%
Finalización	362	74	108	12	35	51	38	5	685	51.8%
Transferido	134	1	6	92	1	1	14	0	249	18.8%
Suspendido	3	1	2	7	3	0	0	7	23	1.7%
Cancelado	8	0	5	2	3	0	9	0	27	2.0%
TOTAL	544	92	333	123	59	64	96	12	1323	100.0%
%	41.1%	7.0%	25.2%	9.3%	4.5%	4.8%	7.3%	0.9%	100%	

Fuente: OGGS MINEM marzo 2020

2.3. Seguimiento al desarrollo de los fondos sociales mineros

Entre el 2009 y el 2016, la gestión y el control de los fondos sociales no eran enfocados con la relevancia e importancia debida por parte del Estado peruano. Las modificaciones en la norma (D.S. N.º 238-2016-EF), que permitieron la participación del Minem en los consejos directivos y la instalación de los consejos de vigilancia tardaron en implementarse por una demora de parte de los miembros que integraban los órganos de Gobierno de dichos fondos sociales. En agosto del 2018, con la implementación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Oficina de Gestión de Compromisos Sociales (OGCS) en el Minem, cambia el enfoque para el seguimiento de fondos sociales. Según lo establecido en el literal f del artículo 51-C del ROF del Minem, la Oficina General de Gestión Social (OGGS), a través de la OGCS, tiene como función “implementar mecanismos de seguimiento a la ejecución de los recursos asignados a los fondos sociales y otros programas de carácter social proveniente de los procesos de promoción de la inversión de empresas del sector Energía y Minas”.

En el periodo transcurrido entre 2009 al 2017 se ha ejecutado el 89 % del presupuesto de los fondos sociales. Por su parte, los consejos directivos sin participación del Minem han gestionado los recursos de manera autónoma, bajo responsabilidad de sus directorios, conformados por representantes de municipalidades, comunidades o centros poblados del área de influencia y la empresa minera o energética, según el caso para cada fondo social.

Durante el 2019 fueron generados procedimientos de control y seguimiento para dar soporte a los representantes del sector, designados como miembros de consejos directivos y de vigilancia, con la responsabilidad de presentar informes de inducción y asesoría, así como reportes de sesiones de consejo de los fondos.

De igual manera, la normativa determina que los representantes del Minem ante los consejos directivos y de vigilancia de los fondos sociales, debían provenir de la Oficina de Gestión de Compromisos Sociales (OGCS) de la OGGS del Minem, para elevar los niveles de coordinación y respuesta, uniformización de criterios, perfil del representante, capacidades en seguimiento y control de entidades del sector, así como coordinaciones para el asesoramiento y toma de decisiones en los directorios. Hasta el 2020, los miembros de los consejos directivos y de vigilancia

provenían en parte de la OGGS y la otra del área de asesores del despacho ministerial, lo que ocasionó descoordinación por falta de información oportuna y de seguimiento a los fondos sociales mineros por parte de la OGGS. Tras esta experiencia, los especialistas de fondos sociales de esta oficina han conocido diversos casos donde al parecer hubo decisiones que no estaban alineadas con lo señalado en el marco legal.

Por ello, dicho sector resolvió tomar medidas como la de otorgar a la OGGS funciones de control, seguimiento, monitoreo y de asistencia técnica a dichas entidades, independientemente de las funciones de sus representantes en los consejos directivos y de vigilancia. Cabe recordar que las asociaciones de fondos sociales son entidades de carácter privado, por lo que las normas de control de la Contraloría General de la República no afectan su autonomía.

Es preciso señalar que los proyectos de inversión social implementados a través de los fondos sociales generan impactos positivos en las áreas de influencia de los proyectos minero-energéticos, sobre todo en la lucha contra la anemia y el analfabetismo, así como también en los rubros de salud y educación. Asimismo, cuentan con la participación de las autoridades locales o comunales dentro de su estructura de gestión, además de la participación de otros actores, como la empresa concesionaria del área de explotación y otras entidades del Estado.

En conclusión, la gestión y negociación en los directorios para la mejora de la calidad de los proyectos sociales que están por aprobarse debe reforzarse, en aras de garantizar una mejor distribución de los recursos, destino, participación, jerarquización y priorización durante la ejecución de los mismos en la zona de influencia. Estos deben tener un alto impacto social, a la vez que promover el rol que deben cumplir los consejos de vigilancia de los fondos sociales para cautelar y fiscalizar los recursos para la población.

3. Los fondos sociales portuarios. Consideraciones generales

3.1. Breve descripción y análisis de los fondos sociales portuarios

Los fondos sociales portuarios fueron creados con la concesión de los puertos de Paita, Salaverry y General San Martín de Pisco, proceso impulsado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) a tra-

vés de la Autoridad Portuaria Nacional (APN). Dichos fondos tienen como objetivo realizar acciones que promuevan el desarrollo educativo, social y económico de las familias que residen en la zona de influencia de los puertos concesionados antes indicados.

Para tal efecto, Proinversión, quien, en representación del Estado, venía actuando como fideicomitente, incorpora la inversión privada en la fuente de financiamiento “Donaciones y Transferencias”, y los transfería, una vez creado, al fondo social debidamente constituido.

Cabe indicar, que el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 996 establece que los programas de carácter social se venían ejecutando a través de fideicomisos, en el marco de la Ley N.º 28401, y debían adecuar su funcionamiento a este nuevo mecanismo, realizando las modificaciones pertinentes.

3.2. El rol del MTC a través de su Oficina de Diálogo y Gestión Social

La Oficina de Diálogo y Gestión Social (ODGS) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), en relación con sus responsabilidades asumidas sobre los fondos sociales portuarios vinculados al sector, viene actuando desde el 2019, desde dos líneas de ejecución. La primera, centrada en realizar acciones de seguimiento y monitoreo de desempeño y de resultados de los fondos sociales vinculadas al sector para sugerir las medidas que correspondan de forma oportuna, a

través de su participación en los consejos directivos, consejos de vigilancia o de forma sectorial.

La segunda tiene que ver con la coordinación permanente con las gerencias de los fondos sociales para colaborar en su buen desempeño corporativo en cumplimiento del marco normativo, en favor de la población beneficiaria, brindando asesoría técnica y orientación, la misma que consiste en desarrollar consultas respecto a interpretaciones de algunas cláusulas y artículos de la normatividad.

3.3. Modelo organizativo

Como ha sido mencionado, de conformidad con el artículo 11 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 996, aprobado por D. S. N.º 085-2008-EF, la empresa, junto a los representantes de los centros poblados, comunidades campesinas y las municipalidades distritales o provinciales de la zona de influencia beneficiarios de la inversión mediante los proyectos, deben organizarse y constituir persona jurídica para administrar los recursos del fondo. El reglamento modificado con el D. S. N.º 238-2016EF establece que la persona jurídica debe contar al igual que los fondos sociales mineros, por lo menos con la siguiente estructura: una Asamblea General, un Consejo Directivo, una Gerencia y un Consejo de Vigilancia. Estos constituyen los órganos de Gobierno de los fondos sociales y están definidos en el marco legal antes señalado, y se detallan en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 06
ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS ASOCIACIONES DE FONDOS SOCIALES

ÓRGANO	INTEGRANTES
a. Asamblea General	Está conformado por la empresa, los representantes de los centros poblados y comunidades campesinas o representantes de las municipalidades distritales y provinciales pertenecientes a la zona de influencia.
b. Consejo Directivo	Conformado por dos representantes de la empresa, un representante del centro poblado, comunidad campesina, municipalidad distrital y provincial, siempre y cuando hayan sido identificadas en el proceso de promoción de la inversión privada como parte de la zona de influencia, así como un representante del “sector” correspondiente, designado por Resolución Ministerial.
c. Gerencia	Puede ser una persona natural o una persona jurídica, designada por el consejo directivo y ratificada por la Asamblea General.
d. Consejo de Vigilancia	Está conformado por un representante del sector correspondiente, otro del Gobierno regional, un representante de la empresa, del centro poblado o comunidad campesina de la zona de influencia, si es que estos se hubieran identificado en el contrato de concesión.

Fuente: Elaboración propia

En lo referente a los representantes del MTC, según el literal e) del numeral 14.1 del artículo 14, y el artículo 28 del reglamento, el Consejo Directivo y el Consejo de Vigilancia de los fondos sociales están conformados, entre otros, por un representante del sector correspondiente. La designación de este ante el consejo directivo es realizada mediante resolución ministerial.

El cuadro N.º 07 muestra los representantes del MTC y las resoluciones que los designan ante los consejos directivos y de vigilancia de las asociaciones civiles fondos sociales portuarios de Salaverry, Paita y Pisco:

CUADRO N.º 07
NOMBRAMIENTOS DE REPRESENTANTES DEL MTC ANTE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO
DE LAS ASOCIACIONES DE FONDOS SOCIALES

FONDO SOCIAL	Representantes del MTC ante el CD y CV	2020
Asociación Civil Fondo Social Terminal Portuario Multipropósito de Salaverry	Sr. Pastor Paredes Diez Canseco - Representante del MTC ante el Consejo Directivo. Sr. Igor Zumaeta Cossio -Representante del MTC ante el Consejo de Vigilancia.	R.M. N° 0374-2020-MT-C/01.02 del 09 de julio de 2020
Asociación Civil Fondo Social Terminal Portuario de Paita	Sr. Pastor Paredes Diez Canseco - Representante del MTC ante el Consejo Directivo. Sr. Igor Zumaeta Cossio -Representante del MTC ante el Consejo de Vigilancia.	R.M. N° 0373-2020-MT-C/01.02 del 09 de julio de 2020
Asociación Civil Fondo Social Terminal Portuario General San Martín – Pisco	Sr. Pastor Paredes Diez Canseco -Representante del MTC ante el consejodirectivo. Sr. Igor Zumaeta Cossio -Representante del MTC ante el Consejo de Vigilancia.	R.M. N° 0375-2020-MT-C/01.02 del 09 de julio de 2020

Fuente: Elaboración propia

3.4. Ubicación, funcionamiento, equipos y problemática

3.4.1. Ubicación

Son tres las Asociaciones Civiles de Fondos Sociales Portuarios creadas como consecuencia de la suscripción de los contratos de concesión entre el Estado peruano —con la participación de Proinversión, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), la Autoridad Portuaria Nacional (APN)— y las empresas privadas ganadoras del concurso de concesión que efectúan aportes mensuales en función de sus ingresos. (Ver Cuadro N.º 08),

CUADRO N.º 08
ASOCIACIONES DE FONDOS SOCIALES PORTUARIOS

NOMBRE DEL FONDO SOCIAL	Zona de Influencia	Fecha de Contrato de Concesión	Aporte al Fondo Social	Aportes Recibidos en soles al 2020
Asociación Civil Fondos Sociales Terminal Portuario de Paita	Provincia de Paita	09/09/2009	2%	29'679,792.77
Asociación Civil Fondos Sociales Terminal Portuario General San Martín - Pisco.	Provincia de Pisco	21/07/2014	3%	7'464,357.00
Asociación Civil Fondos Sociales Terminal Portuario Multipropósito de Salaverry	Provincia de Trujillo	01/10/2018	3%	4'806,219.00

Fuente: Elaboración propia

3.4.2. Funcionamiento y equipos

Debido a los escasos recursos destinados a los gastos administrativos, las oficinas de las tres asociaciones civiles de fondos sociales portuarios funcionan dentro de las instalaciones de los terminales portuarios que dieron origen a los contratos de concesión respectivos. Esto a causa del 10 % del total de los recursos destinados a este tipo de gastos, de acuerdo al marco legal que rige los fondos. Como consecuencia, las asociaciones se ven obligadas a minimizar gastos operativos, es decir, gastos de alquiler de oficinas, equipamiento, gastos generales, gastos de personal, etcétera. Cabe mencionar que en algunos casos, los gastos administrativos son asumidos por las empresas concesionarias de los terminales portuarios.

Por la misma razón, las tres asociaciones se ven obligadas a trabajar con equipos y útiles de oficina cedidos, prestados o financiados en parte por las empresas concesionarias, es decir, sin dicho apoyo, las asociaciones podrían verse seriamente afectadas en cuanto a sus funciones y operaciones.

Asimismo, podemos señalar, que la asociación civil de fondos sociales del terminal portuario de Paita cuenta con tres trabajadores en planilla y dos contratados externamente; los primeros son la gerente general, el asistente administrativo y el asistente de comunicaciones; mientras que los externos son el contador y el supervisor de obras de infraestructura. De las tres asociaciones, esta es la que cuenta con mayores recursos por su antigüedad, como por recibir sus ingresos del terminal portuario de Paita, que es el de mayores ingresos.

Por su parte, la asociación civil de fondos sociales del terminal portuario General San Martín de Pisco solo tiene una persona en planilla, el gerente general; sin embargo, esta asociación tiene múltiples funciones y actividades similares a las de las otras asociaciones. Las actividades son realizadas con la participación, asistencia e involucramiento del personal de la empresa concesionaria del terminal portuario.

De igual manera, la asociación civil de fondos sociales del terminal portuario multipropósito de Salaverry cuenta con dos personas en su planilla: gerente general y una coordinadora. En esta asociación también se presenta la misma figura señalada en las anteriores asociaciones, es decir, que las actividades y funciones que necesita desarrollar,

las efectúa con el apoyo del personal de la empresa concesionaria del terminal portuario.

Los equipos de las gerencias de las tres asociaciones tienen una estructura organizativa interna similar, desarrollando las siguientes funciones y actividades:

- Administrar los recursos de los fondos sociales buscando alcanzar los objetivos que tienen señalados los fondos sociales en su normativa.
- Formular, presentar, desarrollar e implementar programas y proyectos de sostenibilidad social y económica para la comunidad, en temas relacionados con salud, educación, bienestar social e infraestructura, con la autorización de los consejos directivos.
- Velar por los cumplimientos de los acuerdos sociales y de desarrollo acordados con los diferentes grupos de interés.
- Velar por el cumplimiento del reglamento de acuerdo al Decreto Legislativo N.º 996 y reglamentos que rige las actividades del fondo social.
- Elaborar y controlar el presupuesto de los proyectos de desarrollo social, manejando costos e ingresos económicos.
- Informar sobre los impactos sociales que se generan por las actividades y/o proyectos sociales.
- Elaborar informes e indicadores de la gestión social de manera mensual y semestral, así también como la memoria anual.
- Desarrollar y ejecutar las comunicaciones, asegurando el correcto entendimiento de la información.
- Gestionar la comunicación, información y las redes sociales.
- Realizar cobertura audiovisual de los eventos del fondo social.
- Relacionarse adecuadamente con sus comunidades, autoridades, grupos de interés y otros relacionados, que permitan desarrollar una labor eficiente en búsqueda de los resultados esperados.

3.4.3. Algunos problemas de los fondos sociales portuarios

El hecho de que las asociaciones funcionen y sean apoyadas por áreas y personal remunerados por los terminales portuarios, tiene como consecuencia que sean percibidas como parte de las empresas concesionarias. Por ello, son invisibilizadas y no apreciadas como organización independiente con propios recursos, administración, normas y objetivos sociales independientes de los planes de gestión social asumidos con la aprobación de los EIA-d y propios de responsabilidad social de los terminales portuarios.

El peso asumido por la empresa concesionaria en auxilio de las asociaciones es producto de los límites impuestos por el marco legal que rige los fondos sociales en lo referente a los gastos administrativos, los mismos que fueron pensados más para fondos sociales con muchos recursos como los de tipo minero, en los cuales perciben mayores ingresos que los portuarios. Esto debido a la magnitud de los ingresos generados por dicha actividad económica, así como por los acuerdos alcanzados entre las partes en los contratos de concesión para los aportes voluntarios de parte del concesionario.

Los fondos sociales portuarios procuran tener formas de relacionamiento acorde con su limitada situación económica, es decir, no existe un mecanismo o metodología formal adecuada, sino más bien acondicionada a su realidad, que deben aplicar para relacionarse eficientemente con la población. Tampoco tienen recursos apropiados que les permita vincularse de una mejor forma, a diferencia de sus pares mineros, que poseen los recursos necesarios para contar con una mejor administración, incluyendo protocolos o metodologías de trabajo para ejecutar mayores actividades de relacionamiento.

De otro lado, no cuentan con un número de personal adecuado en la parte administrativa que responda a sus necesidades operativas y les permita mantener su independencia y autonomía. Incluso, aun contando con la asistencia y apoyo técnico administrativo de las empresas concesionarias, tienen problemas diversos, como atrasos en los tiempos de respuesta de proyectos sociales necesarios para la población. Debido a esta situación, los fondos sociales podrían estar en una situación de vulnerabilidad en cuanto al cumplimiento de sus fines y objetivos corporativos.

Esta misma situación de apoyo con personal por parte de las empresas a los fondos sociales vinculadas a estas, ocurre en el caso de los espacios físicos que ocupan las asociaciones, pagando una simbólica renta, puesto que estas vienen funcionando dentro de los terminales portuarios; asimismo, también son provistos de equipos, útiles de oficina y otros servicios de forma constante.

La gestión de los proyectos sociales en las asociaciones deberían seguir una metodología estandarizada o procedimiento formal, a través de instrumentos de gestión aprobados para tal fin. Hasta la fecha, las diversas gerencias siguen un patrón o forma de trabajo predeterminado, que les ha permitido sobrellevar la gestión de la cartera de proyectos sociales. Cabe mencionar que esto se debe, principalmente, a que aquello sujeto a este tipo de gestión es aún pequeño y por lo tanto controlable o manejable, pero en la medida en que exista un mayor número de proyectos sociales, y estos sean de naturaleza más compleja, será más evidente la necesidad de contar con un sistema de trabajo estándar con profesionales con competencias adecuadas. Las asociaciones hacen el mejor esfuerzo para que estos realicen su trabajo, pero están expuestas al riesgo de que los proyectos sociales no sean gestionados adecuadamente, de principio a fin.

4. De las operaciones de los fondos sociales portuarios

4.1. Desempeño económico financiero de las asociaciones civiles de fondos sociales portuarios

4.1.1. De la asociación fondo social del terminal portuario de Paita

A continuación, revisaremos los resultados económicos financieros de los años 2018, 2019 y 2020 alcanzados por la asociación civil de fondos sociales del terminal portuario de Paita. Los ingresos han ido creciendo desde el 2018, partiendo con aportes recibidos por un total de S/ 3 403 819.00; luego en el 2019, aportes nuevos por S/ 3 869 431.00, y en lo que corresponde al 2020, S/ 5 170 690.00, produciéndose un aumento de 33.62 % en nuevos aportes con respecto al 2019.

Asimismo, tras haber obtenido depósitos por S/ 3 000 000 en cuentas de plazo fijo u otra moda-

lidad similar en el 2020, han sido generados ingresos adicionales por intereses, a los ganados en los años anteriores, sumando estos más de S/ 98 mil.

En cuanto a los egresos, en el 2020 fueron gastados solo S/ 1 596 390.00, a diferencia de los otros dos años anteriores en donde se gastaron montos superiores a los S/ 3 millones. Asimismo, se mantienen estables los gastos administrativos a lo largo de los tres años analizados.

Según el balance general de los años 2018, 2019 y 2020, podemos señalar que en lo referente a las cuentas del activo, en 2020 creció hasta alcanzar el monto de S/ 10 480 24.00, gracias a mayores recursos en la cuenta de caja y bancos, así como por tener un mayor monto en cuanto a inversión social, todo esto con relación con el año anterior. Como puede apreciarse, el total de activos del 2020 es también superior al del 2018, que tuvo mayor monto que el 2019.

En cuanto a las cuentas del pasivo, en el 2020 fueron incrementadas hasta alcanzar los S/ 51 183.00, monto bastante superior al de los dos años anteriores debido al crecimiento en las cuentas por pagar de trabajadores, lo cual se explica por la contratación, incremento y/o inclusión en las planillas de la asociación.

En resumen, el patrimonio para el 2020 fue incrementado con respecto a los años anteriores, a S/ 10 429 141.00, recuperándose de una ligera caída producida en el 2019, en el que se sumó S/ 8 867 920.00. En el 2018 se alcanzó un patrimonio de S/ 9 130 961.00

Los gastos administrativos ejecutados por la asociación se han mantenido en los años 2018 y 2019, y se incrementaron en el 2020, fundamentalmente, por la contratación de una persona en el cargo de comunicador y el incremento de gastos en comunicaciones. Los gastos financieros han disminuido ligeramente y, no han habido gastos de auditoría hasta el 2020, por lo que en el ejercicio del año 2021, estos serán obligatorios. Cabe mencionar que el porcentaje alcanzado en gastos administrativos, en relación con el total de ingresos percibidos en el 2020, fue de un 5.43 %, el más bajo de los tres últimos años.

4.1.2. De la asociación fondo social del terminal portuario General San Martín de Pisco

A continuación, revisaremos los resultados económicos financieros de los años 2018, 2019 y 2020 al-

canzados por la asociación civil de fondos sociales del terminal portuario General San Martín de Pisco.

Los ingresos recibidos producto de los aportes que este terminal portuario transfiere, han disminuido desde el 2018, en el que fueron sumados S/ 1 665 691.00; en el 2019, S/ 1 459 490.00 y en el 2020 S/ 1 008 696.00. Esta disminución fue producida por el poco movimiento comercial en el puerto, afectado tanto por la pandemia como por la imposibilidad de poder atender cargas, descargas u otros servicios portuarios.

En cuanto a los egresos, estos descendieron en 2019 respecto al 2018, de S/ 2 737 865.00 a S/ 1 459 490.00. Para el 2020, estos han seguido la misma tendencia de los ingresos, disminuyendo. Ello se explica por el menor ingreso recibido en el 2019, lo cual se refleja en las inversiones realizadas.

En el 2018 fueron invertidos S/ 2 565 685.00 y en el 2019, S/ 1 196 969.00. A pesar de lo antes indicado, los gastos administrativos crecieron de S/ 172 180.00 el 2018 hasta S/ 257 375.00 el 2019; en el 2020 fueron gastados S/ 243 505.00.

En cuanto al balance general, el total de activos se redujo en el 2019 con respecto al 2018 de S/. 856,720.00 a s/. 585,090.99, en un 68%.

En las cuentas del activo 2019 cabe resaltar el crecimiento de las contribuciones por cobrar en S/. 237,017.41.

Por su parte, entre los pasivo encontramos los rubros de fondos sin ejecutar y fondos no recibidos tanto para el 2018 y el 2019.

En el 2018, ambos rubros suman S/ 824 849.00 y para el 2019, S/ 554 251.86. El total de estas dos cuentas en ambos años reflejan los montos comprometidos en los proyectos sociales aprobados para ser ejecutados por la asociación.

Para el 2020, se cuentan con recursos en efectivo por S/ 755 205.00, lo cual explica por qué si bien se programó una serie de proyectos sociales para este año, la inversión ejecutada ha sido baja, debido a inconvenientes producidos por la declaración de la emergencia nacional por la COVID-19.

Los gastos administrativos tanto del 2019 como del 2020 se incrementaron con respecto al 2018. Esto trajo como consecuencia que este tipo de gastos rea-



Ex ministro MTC en Terminal Portuario Salaverry, octubre 2018

lizados por la asociación se encuentren por encima del límite del 10 % permitido, debido a la reducción de los aportes venidos del terminal portuario por la caída de los ingresos o ventas como consecuencia de la pandemia.

4.1.3. De la asociación fondo social del terminal portuario multipropósito de Salaverry

Para el caso de la asociación civil de fondos sociales del terminal portuario multipropósito de Salaverry, tenemos información de los años 2019 y 2020.

Los ingresos recibidos crecieron del 2019 al 2020; en el 2019 se recibieron S/ 2 140 375.00 y en 2020, S/ 2 701 409.00, produciéndose un aumento de 26.21 %. En cuanto a los egresos, en 2020 se comenzaron a ejecutar los proyectos sociales e incrementaron los gastos administrativos producto del inicio de las operaciones. Ese mismo año fueron invertidos S/ 462 536.00 en proyectos y los gastos administrativos han pasado de S/ 91 811.00 a S/ 236 630.00 del 2019 al 2020, sin embargo, los gastos administrativos en ese últi-

mo año llegaron hasta un 8.76 % de total de los ingresos, solamente.

Los activos han pasado de S/ 2 055 334.00 en el 2019 a S/ 4 098 547.00 en 2020, básicamente, por el notable incremento de la cuenta inmueble, maquinarias y equipo en el activo no corriente, que es de S/ 1 441 866.00, producto de las adquisiciones realizadas ese año para contribuir a la lucha contra la pandemia en el distrito de Salaverry.

En cuanto a las cuentas del pasivo, también se incrementó de S/ 7 754.00 en el 2019 a S/ 36 412.00 en el 2020, producto del incremento de la cuenta por pagar a terceros comerciales u otros de S/ 30 116.00. En resumen, el patrimonio de S/ 2 047 580.00 en el 2019 a S/ 4 062 135.00 en el 2020, como consecuencia del crecimiento del activo no corriente ya señalado anteriormente.

Los gastos administrativos de la asociación en el 2019 fueron de S/ 72 714.00 y para el 2020, S/ 236 630.00, debido al incremento en las remuneraciones por contrataciones del gerente y coordinadora, así como en gastos de oficina.

4.2. Inversiones realizadas a través de proyectos sociales de las asociaciones civiles de fondos sociales portuarios

4.2.1. Asociación fondo social del terminal portuario de Paita

El fondo social de Paita ha ejecutado hasta el 31 de diciembre del 2020, 27 proyectos sociales, tras haber invertido un total de S/ 20 081 804.78. De estos, 13 proyectos de primera prioridad fueron financiados con S/ 4 128 603.00 y los otros 14 de segunda prioridad, por un monto de S/ 15 952 772.00.

El Cuadro N.º 9 muestra lo que dicho fondo social viene destinando para la lucha contra la pandemia de la COVID-19 en Paita, un monto de S/ 409 400.00 ejecutado. En el mismo pueden apreciarse los proyectos sociales realizados y operativos, de acuerdo a la naturaleza de cada uno, varios de ellos vinculados a la lucha contra la pandemia, por ejemplo, el nuevo centro de salud Juan Valer Sandoval, ubicado en una de las zonas de mayor pobreza de la ciudad de Paita, y que servirá para atender a numerosos asentamientos humanos, gracias a una inversión que se estima superará los S/ 6 millones.

Cabe señalar que es la segunda prioridad la que se ha llevado el mayor monto de inversión social del fondo, debido a lo destinado en infraestructura educativa fundamentalmente en la Institución Educativa Fe y Alegría, tanto para nivel inicial —culminado— como para nivel primario —ejecutándose—; además cabe mencionar la construcción de pabellones en diversas instituciones educativas del distrito de Paita.

Consideramos que a la fecha, no ha sido reportada la ejecución de proyectos sociales vinculados a la tercera prioridad, por un problema en la interpretación de la normativa que señala la inversión de no menos del 50 % de los recursos disponibles de los fondos entre la primera y segunda prioridades, interpretándose que, fundamentalmente, se debe invertir en ellas solamente.

Cabe mencionar que la coordinación de los proyectos trabajados estuvo a cargo de las diversas autoridades políticas, como la Municipalidad Provincial de Paita, la subregión de Salud, la UGEL, así como otros representantes y autoridades de organismos autónomos locales, representantes de la Iglesia Católica y algunas organizaciones vecinales, sobre todo de asentamientos humanos catalogados como

población vulnerable en situación de pobreza y pobreza extrema. Asimismo, con algunas representaciones gremiales y sociales del distrito.

CUADRO N.º 9
APORTES E INVERSIÓN SOCIAL POR PRIORIDADES DE
ASOCIACIÓN DE FONDOS SOCIALES DE PAITA AL 31/12/2020

CONCEPTO	NRO.	TOTAL SOLES
1. APORTES RECIBIDOS HASTA EL 31/12/2020	26	29'679,792.77
2. TOTAL PROYECTOS SOCIALES APROBADOS:	27	20'081,375.00
Primera Prioridad:	13	4'128,603.00
Segunda Prioridad:	14	15'952,772.00
Tercera Prioridad:	--	-----
(Solo proyectos COVID 19)	6	409,400.00

Fuente: Elaboración propia

Los proyectos sociales ejecutados hasta el año 2020 son los siguientes:

Proyectos sociales ejecutados vinculados a la emergencia sanitaria nacional 2020

La Asociación Fondo Social Terminal Portuario de Paita encargada de los programas de desarrollo social en la región Piura, aportó S/ 409 400 en ayuda humanitaria para alimentos —1500 canastas familiares—, distribuidos en coordinación con la municipalidad provincial, así como para la adquisición de pruebas rápidas, equipos de protección personal (EPP), camas de hospitalización y equipos para los laboratorios del centro de salud “Juan Valer Sandoval” y del Hospital “Nuestra Señora de Las Mercedes”. Se tiene previsto un monto dentro del presupuesto para posibles requerimientos adicionales para la lucha contra la pandemia, en vista del recrudecimiento de la misma a nivel nacional y, sobre todo, en el departamento de Piura.

Proyectos sociales aprobados para ejecución 2020

El Cuadro N.º 10 nos muestra una lista de los principales proyectos sociales programados y en algunos casos, llevados a cabo por la asociación a lo largo del 2020. Cabe recordar que algunos de estos proyectos están suspendido debido a la declaración de la emergencia sanitaria nacional.

CUADRO N.° 10
PROYECTOS SOCIALES DE LA ASOCIACIÓN DE FONDOS SOCIALES DE PAITA AL 31/10/2020

Nombre del Proyecto Social	Tipo de Prioridad	Rubro Social	Monto para Ejecución en soles
Creciendo Sano	Prioridad 1	Nutrición y Salud	705,365.50
Unidos contra el Dengue	Prioridad 1	Salud	82,800.00
Mejoramiento del centro de salud Juan Valer Sandoval de Paíta	Prioridad 1	Salud	265,000.00
Cocinando con amor	Prioridad 1	Asistencia Alimentaria	200,000.00
Construcción y Equipamiento CIAM y Población Vulnerable	Prioridad 1	Población Vulnerable	1'172,000.00
Infraestructura educativa: I.E. "Fe y Alegría"	Prioridad 2	Educación	7'500,400.00
Programa educativo: Leer es estar adelante	Prioridad 2	Educación	175, 776.07
Programa educativo: Construyendo sueños.	Prioridad 2	Educación	sin financiamiento

Fuente: Elaboración propia

4.2.2. Asociación fondo social del terminal portuario General San Martín de Pisco

El presente fondo ejecutó al 31 de diciembre del 2020, 20 proyectos con una inversión de S/ 6 781 551.00; de aquellos, 10 demandaron una inversión en la primera prioridad de S/ 2 436 697.00, y en la segunda prioridad de hasta un monto de S/ 3 466 445.00. Para la tercera prioridad fueron invertidos S/ 878 409.00 mediante cinco proyectos sociales.

En el Cuadro N.° 11 está señalado lo que este fondo viene destinando para la lucha contra COVID-19 en la provincia de Pisco, monto que asciende a S/ 320 586.00.

CUADRO N.° 11
APORTES E INVERSIÓN SOCIAL POR PRIORIDADES
DE ASOCIACIÓN DE FONDOS SOCIALES GENERAL
SAN MARTÍN DE PISCO AL 31/12/2020

CONCEPTO	NRO.	TOTAL SOLES PROGRAMADO
1. APORTES RECIBIDOS AL 31/12/2020	74	7'464,357.00
2. TOTAL PROYECTOS SOCIALES APROBADOS:	21	6'781,551.00
Primera Prioridad:	10	2'436,697.00
Segunda Prioridad:	6	3'466,445.00
Tercera Prioridad:	5	878,409.00
(Solo proyectos COVID 19)	4	320,586.00

Fuente: Elaboración propia

Como puede apreciarse en el cuadro nro. 11, el mayor número de proyectos sociales fueron efectuados en la primera prioridad sin embargo en cuanto a montos invertidos, estos se han producido de mayor forma en la segunda prioridad, ello debido a que esta consiste en la inversión en infraestructura educativa y sanitaria, fundamentalmente.

En este caso, sí encontramos proyectos sociales vinculados a la tercera prioridad los mismos que tienen que ver con potenciar y promocionar actividades de turismo, de pesca y mejoramiento de las mypes en el distrito de Paracas.

Hay que señalar que los proyectos sociales son presentados tras solicitud de las municipalidades de Pisco y de Paracas, respectivamente. Estas entidades representan a la población, y junto con algunos colectivos civiles, como asociaciones de pescadores o asentamientos humanos y la gerencia general del fondo social, constituyen la fuerza que canaliza los requerimientos y esfuerzos.

Proyectos sociales ejecutados vinculados a la emergencia sanitaria nacional 2020

La Asociación Fondo Social Terminal Portuario General San Martín de Pisco, cuyos programas sociales tienen como beneficiarios directos a los residentes de la provincia de Pisco, en Ica, sumó S/ 320,586.00 en donaciones. Estas incluyeron mascarillas y termómetros, entrega de pruebas rápidas, instalación de un arco de desinfección para la municipalidad de Paracas, así como la instalación de un tanque de almacenamiento de oxígeno para el hospital San Juan de Dios de Pisco.

De otro lado, tenemos en el Cuadro N.º 12 los nombres de los proyectos sociales programados mencionados, con sus respectivos montos de ejecución.

CUADRO N.º 12
PROYECTOS SOCIALES DE LA ASOCIACIÓN DE FONDOS SOCIALES
GENERAL SAN MARTÍN DE PISCO AL 31/10/2020

Nombre del proyecto social	Tipo de prioridad	Rubro social	Monto para ejecución en soles (S/)
Compra de ambulancia urbana tipo II para la Municipalidad provincial de Pisco	Prioridad 1	Salud	252,000.00
Programa de reducción de la anemia infantil	Prioridad 1	Salud	146,776.00
Diplomado en Especialización en gerencia social y planes para la reducción de la anemia	Prioridad 1	Salud	32,000.00
Beca TPP Paracas	Prioridad 1	Educación	22,920.00
Construcción de dos aulas para la I. E. N.º 22769 Antillas-Paracas.	Prioridad 2	Educación	400,000.00
Construcción de dos cisternas de concreto en Pampas de Ocas y en Santa Cruz, zona del distrito de Paracas.	Prioridad 2	Salud	350,000.00
Instalación de paneles solares en el muelle de Lagunilla – Paracas.	Prioridad 3	Pesca	45,518.00.
Adquisición de radios para pescadores.	Prioridad 3	Pesca	131,000.00

Fuente: Elaboración propia

4.2.3. De la Asociación fondo social del terminal portuario multipropósito de Salaverry

Esta asociación ha ejecutado hasta el 31 de diciembre del 2020, 09 proyectos sociales, con una inversión total de S/ 2 504 330.98 en el distrito de Salaverry, provincia de Trujillo. De los indicados, siete proyectos corresponden a la primera prioridad. A continuación, el cuadro N.º 13 indica lo que, hasta el momento, dicho fondo social viene destinando para la lucha contra la pandemia en Salaverry, un monto de S/ 2 504 330.98 ya ejecutado.

Cabe indicar que esta entidad empezó sus funciones en el año 2019, y en el 2020 fue designado su actual gerente general, razón por la cual, desde febrero de ese año fueron presentados los primeros proyectos, de acuerdo al estudio de línea de base social realizado a fines del 2019 para su aprobación por su consejo directivo. Debido a la COVID-19, fueron priorizados proyectos para combatir a pandemia en Salaverry, postergando los otros, aprobados a inicios del mes de marzo.

CUADRO N.º 13
APORTES E INVERSIÓN SOCIAL POR PRIORIDADES
DE ASOCIACIÓN DE FONDOS SOCIALES DE SALAVERRY
AL 31/12/2020

CONCEPTO	N.º	TOTAL SOLES PROGRAMADO
APORTES RECIBIDOS AL 31/12/2020	26	4'806,219.00
TOTAL PROYECTOS SOCIALES APROBADOS:	9	2'504,330.98
Primera Prioridad	9	2'504,330.98
Segunda Prioridad	--	-----
Tercera Prioridad	--	-----
(Solo proyectos COVID 19)	9	2'504,330.98

Fuente: Elaboración propia

4.3. Participación de las autoridades y la población a lo largo del ciclo de inversiones de los fondos sociales

Normalmente, los fondos sociales portuarios se vinculan con la población a través de acciones y actividades desarrolladas por sus gerencias generales, dirigidas a las autoridades locales, los alcaldes provinciales y distritales, quienes tienen representación en los consejos directivos, por ley y, en algunos casos a propuesta del MTC.

También establecen relación directa con autoridades de entidades públicas y privadas de sectores como educación y salud en las subregiones, es decir, las Unidades de Gestión Educativas (UGEL), instituciones educativas en general, centros médicos, hospitales, postas médicas, así como representantes del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) o del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), todo ello con la finalidad de tratar sobre los proyectos sociales relacionados y positivos para la población de la zona de influencia de los terminales portuarios concesionados.

Debemos señalar que dichas gerencias organizan reuniones de forma eventual con pobladores o sus representantes de aquellas comunidades beneficiadas con la ejecución de los proyectos aprobados tras el estudio realizado por dichas gerencias. Normalmente, como ya ha sido mencionado, se trata de propuestas de las autoridades municipales o representantes locales de instituciones públicas y de la población.

En la práctica, las gerencias vienen realizando todo tipo de funciones y acciones que deberán ser llevadas a cabo por personal especializado, sobre todo, aquellas referidas a la gestión de las relaciones comunitarias, proyectos sociales en sus diversas fases formulación, ejecución y evaluación, así como aquellas referidas al análisis y estudios de naturaleza legal, comunicaciones y relaciones públicas, entre otras. Es decir, una situación compleja, puesto que no hay posibilidades de asegurar el desempeño esperado dentro del marco legal respectivo, si es que no se cuenta con los recursos necesarios.

4.4. La situación social en el entorno de los fondos sociales portuarios

Como ya habíamos referido, el ciclo de gestión que siguen los proyectos sociales en las asociaciones, normalmente empieza con el pedido o solicitud formal de proyectos sociales por parte de las municipalidades provinciales o distritales, algunos representantes de

organismos públicos del área de influencia o representantes de la población de la zona vulnerable. Son las gerencias generales, las encargadas de recibir el pedido, coordinar interna y externamente el mismo, analizar y evaluar, verificando si cumplen con la normativa respectiva y sean así, sujetos a financiamiento.

Una vez que las gerencias consideran que cumplen con el perfil, emiten un informe al consejo directivo que tiene a su cargo la discusión, eventual admisión y aprobación del proyecto o, en todo caso, para que este grupo de trabajo continúe con el proceso de formulación, ejecución, evaluación de impacto social y transferencia de los mismos.

De esta manera, se han aprobado proyectos de acuerdo a las prioridades señaladas en la normativa, no obstante, al no contar con un staff de profesionales necesarios, especialistas legales o técnicos de proyecto, corren el riesgo de no ser viables ni cumplir necesariamente con las especificaciones técnicas requeridas.

Hay que señalar que las tres asociaciones civiles de fondos sociales portuarios hasta aquí descritas han realizado sus estudios de base social en cada zona de influencia donde les corresponde operar, de tal manera que estos funcionen como guía para elaborar propuestas y dinámicas de relación con las autoridades, representantes y población en general.

4.4.1. Tensiones generales en el ciclo de inversión social de los fondos sociales portuarios

Hasta el momento, durante la gestión de los fondos sociales portuarios no se han producido situaciones, hechos o acciones sociales que afecten el funcionamiento tanto de la asociación ni de los proyectos como tampoco, que afecten las buenas relaciones con la población beneficiaria y sus representantes. Estos participan dentro de los órganos de Gobierno que se han desempeñado adecuadamente dentro de las asociaciones, en un marco de respeto y compromiso mutuo, tomando decisiones dentro de los límites que establece la ley. Tampoco fueron registradas denuncias de malos manejos o decisiones que vayan en contra de la comunidad al interior de los mencionados órganos.

Sin embargo, de cara a atender las necesidades sociales de las poblaciones de las zonas de influencia de los terminales portuarios han sido detectados, a través de la elaboración de diagnósticos sociales, una serie de problemas y carencias vinculadas a la falta de em-

pleo, economía local, problemas sanitarios, falta de adecuada infraestructura educativa y de salud, incluyendo problemas de equipamiento y poco personal asignado a dichas tareas, lo que produce un “caldo de cultivo” para la aparición de problemas sociales futuros en dichas concesiones.

4.4.2. Situación social en Paita

Entre los principales temas de conflicto vinculados al terminal portuario de Paita, están aquellos relacionados con los accidentes de tránsito en la vía de acceso a la localidad y, sobre todo, al puerto, por la vía por donde ingresan camiones contenedores con los transportistas de carga pesada, razón por la cual, sería probable que la población paita en un futuro inmediato considera la posibilidad de realizar un paro o huelga de no resolverse esta situación, que viene siendo tratada en una mesa de coordinación entre las autoridades locales de Paita, Piura y el sector.

Cabe recordar que los fondos sociales tienen como objetivo servir de instrumento para la resolución de problemas sociales surgidos de las necesidades señaladas. En ese sentido, la asociación ha identificado problemas y necesidades de prioritaria atención, como son los altos niveles de anemia en la población infantil de Paita, el bajo nivel educativo relacionado con la escasa infraestructura educativa de calidad, la falta de capacitación entre los docentes, la ausencia de apoyo a los estudiantes para fortalecer capacidades educativas básicas, la poca capacidad para brindar auxilio y atención médica de calidad, entre otros. Estas demandas deberían ser atendidas por el Estado, considerando los planes de desarrollo concertado nacional, regional y local.

Otra situación problemática latente es la necesidad de empleo y la generación de impacto en la economía local, bajo la responsabilidad de las asociaciones, debido a que estas son consideradas como parte de las empresas concesionarias y no como una organización independiente y distinta.

Asimismo, muchas veces la población beneficiaria vincula las obras ejecutadas como obras de la empresa concesionaria debido a la poca visibilización del fondo social como entidad propia.

Finalmente, de acuerdo a la realidad socioeconómica del distrito, los objetivos del fondo social señalados en su estudio de línea de base social del año 2016, son:

- En educación: elevar los estándares de calidad de educación y salud.
- En salud: reducir los niveles de desnutrición en la población infantil y mujeres gestantes.
- En nutrición: capacitación para madres en la preparación de alimentos y prácticas saludables en el cuidado de los niños.
- En desarrollo de capacidades: desarrollar capacidades humanas, es decir, el proceso a través del cual, los individuos, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen o mantienen las capacidades para establecer y lograr sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo.

4.4.3. Situación social en Paracas

Los principales inconvenientes, en este caso, están relacionados a las posiciones que mantiene un sector de la población —actores políticos, en su mayoría personas que se dedican a la actividad económica del turismo, cuidado de medioambiente y pesca artesanal—, con respecto a la construcción de un almacén de concentrado de minerales e instalación de planta de tratamiento de aguas residuales, así como de una planta desalinizadora con un emisario submarino o conducto de bombeo de aguas residuales. La atención en este caso se establece producto del pedido de la modificación del EIA-d del terminal portuario General San Martín de Pisco.

Si bien este no es un tema o una situación directamente relacionada con el fondo social, sí lo afecta por la amenaza de no ver materializada la ampliación o modernización del terminal portuario. Esto afectaría los ingresos futuros y limitaría el cumplimiento de sus objetivos; tampoco podrían llevarse a cabo los proyectos sociales estimados inicialmente o tal vez que no se podrían ejecutar otros más en el futuro, al no contar con los recursos necesarios.

Con la pandemia, los ingresos del fondo social se vieron menguados hasta en una tercera parte para el 2020, debido a la falta de movimiento comercial, la suspensión de pedidos y acuerdos comerciales pactados previamente.

Existe otra posible situación de conflictividad social con este proyecto: la nueva vía de evitamiento que une a la Panamericana Sur con el terminal portuario General San Martín de Pisco será utilizada, fundamentalmente, para la circulación de transporte pe-

sado tanto de ida como de vuelta, punto muy próximo a la zona protegida del santuario de Paracas.

En ese sentido existen diversas agrupaciones y representaciones civiles de Paracas con opiniones diversas con respecto al diseño propuesto de esta vía puesto que podría provocar contaminación ambiental y sonora en la bahía de Paracas lo que atentaría con ese patrimonio natural.

En cuanto a las necesidades sociales en la provincia de Pisco y en particular de Paracas, podemos mencionar los requerimientos de agua potable y redes de desagüe eficientes, la lucha contra la anemia infantil, la demanda de trabajo en la zona de influencia, el pedido para fortalecer la economía local, la protección del medioambiente y de seguridad debido a los delitos que se intensifican en el terminal. Asimismo, está presente la necesidad de mejorar las deficiencias en infraestructura para los tres niveles educativos, así como garantizar la calidad de docencia. En salud también existe falta de infraestructura, de personal sanitario, de atención y servicios médicos las 24 horas.

4.4.4. Situación social en Salaverry

Los problemas presentados a nivel de distrito en Salaverry está reflejado en los asentamientos humanos y villas nuevas que constituyen una expansión urbana desordenada debido al crecimiento con dinámica no planificada, ello a causa de ocupaciones informales e invasiones que originan un déficit de servicios, electricidad, agua y desagüe, así como servicios educativos, de salud y culturales.

El nivel de desempleo que aqueja a los jóvenes principalmente, trae consigo otro problema, que es la delincuencia juvenil, debido a la falta de oportunidades educativas y laborales. Los jóvenes en edad de continuar estudios superiores, en el mejor de los casos, se trasladan a la ciudad de Trujillo u otras regiones, y los adultos migran, con la finalidad de obtener ingresos y trabajo temporales, sobre todo en época de restricciones de pesca, como la veda. Luego retornan al distrito y en algunos casos, malgastan sus ingresos generando problemas de alcoholismo y drogadicción, ello deriva en problemas familiares y sociales. Encontramos en esta zona un nivel alto de violencia familiar, los más afectados son niños, adolescentes y mujeres.

Debido al poco crecimiento de la actividad comercial a nivel local, la poca diversidad de productos y servicios, así como la falta de demanda, este proyecto por-

tuario genera expectativas de generación de empleo y mejora en la economía local. De otro lado, el crecimiento de los espacios de almacenaje de productos industriales, agroindustriales, de mineral y líquidos en el puerto y otras zonas del distrito, generan temores de siniestros en la población.

Cabe resaltar que algunas percepciones de la población fueron recogidas para tenerlas en cuenta al preparar un plan que contenga respuestas claras. Por ejemplo, debido a las expectativas de empleo y contrataciones, hay una amplia mayoría de la población que tiene opinión favorable respecto a la concesión del terminal portuario multipropósito de Salaverry. No obstante, en zonas cercanas a éste, se ha generado desorden y congestión vehicular.

De acuerdo con encuestas realizadas por la empresa concesionaria, las personas que percibían que el proyecto del terminal no era beneficioso para la población, así como que la empresa tendría nullos acercamientos con la comunidad, constituyeron un porcentaje bajísimo.

5. Balance comparativo

5.1. Organización

En cuanto a su organización, por normativa, las asociaciones de fondos sociales portuarios deben tener la misma estructura. Tal vez existan algunas diferencias en la forma cómo se organizan de manera interna, en tanto al tamaño de los recursos que maneja cada una de ellas o en función de los recursos para gastos administrativos con los que cuenta cada asociación. Sin embargo, son muy similares en los puestos laborales necesarios para desempeñarse adecuadamente.

Queda claro también que la regla de los gastos administrativos obliga a la gerencia general de los fondos sociales a tomar medidas de fuerza mayor, como las de depender logística, operativa y hasta administrativamente del concesionario de los terminales portuarios con los cuales están vinculados, para garantizar las operaciones y el funcionamiento de las asociaciones.

De otro lado, es importante señalar que esta falta de recursos necesarios limita el acceso de las asociaciones para contar con adecuados instrumentos de gestión, incluyendo la administración de proyectos sociales, puesto que no se cuenta con una consulto-

ría especializada que se encargue de elaborar dichos instrumentos. Estos tienen un costo que por ahora no pueden ser cubiertos por las asociaciones sin que esto afecte otras partidas de gastos importantes.

Por lo tanto, corresponde minimizar estos riesgos mediante la dotación de recursos que les permita a las gerencias generales contratar a especialistas legales y técnicos necesarios. Para ello, debería modificarse la normativa sobre los límites a los gastos administrativos en función de las categorías que se deben establecer para cada asociación y el tamaño de los recursos que manejan.

5.2. El Estado

Surge la necesidad de que los recursos se orienten hacia la ejecución de proyectos sociales sostenibles y a mayor escala a favor de las poblaciones vulnerables de las zonas de influencia de los proyectos de promoción de la inversión privada, especialmente en obras de infraestructura en servicios básicos como salud, educación y saneamiento, así como generación de empleo, sobre todo para las poblaciones más vulnerables. En tal sentido, los procesos de promoción de la inversión no solo buscan que la empresa privada pague un mayor precio o retribución por la transferencia de activos del Estado, sino la redistribución de los pagos o contraprestaciones hacia la población y que esta coincida con los objetivos de dar estabilidad. Dicho esto, es oportuno recordar que el principal responsable de resolver los problemas de la población es el Estado peruano.

5.3. Las empresas

Independientemente de la implementación de políticas de responsabilidad social empresarial, la misma que debería ser práctica común en cualquier empresa privada moderna que busque un relacionamiento comunitario real y efectivo, existe la necesidad de inserción en el entorno social en el cual desarrollarán sus proyectos, con la finalidad de garantizar la estabilidad de su inversión. Y sobre todo porque en la zona han existido problemas sociales, ambientales, desplazamiento de poblaciones, contaminación, problemas de salud en la población aledaña que han generado y generan desconfianza, rechazo y protesta social.

5.4. Poblaciones involucradas en la zona de influencia

Existe la necesidad urgente de atención a los problemas sociales y económicos que afectan a la población

vulnerable, en estado de pobreza y pobreza extrema. A pesar de que el país ha mejorado económicamente en los últimos años, los beneficios de dicho crecimiento no son percibidos ni menos materializados en la mayoría de la población antes señalada. A ello hay que sumarle que existen diversos niveles de resistencia social debido a supuestos problemas socioambientales generados por la actividad portuaria. Asimismo, existen intereses políticos en la confrontación entre los actores, dejándolos ver como entidades de oposición a la búsqueda de soluciones sostenibles y efectivas para beneficio de la población.

Por otro lado, cabe señalar que las poblaciones beneficiarias y sus representantes sociales, buscan, en algunos casos, comparar los resultados alcanzados entre los diversos fondos sociales vigentes, en algunos casos de forma tendenciosa, con el objetivo de desprestigiar la gestión de alguna asociación y el modelo de fondos sociales en su conjunto, con fines distintos a lo institucional. Por tal motivo, las asociaciones de fondos sociales deben desempeñarse y alcanzar objetivos planteados en la normativa, sin que existan dudas respecto a la gestión que desarrollan y los resultados alcanzados. En ese sentido, el relacionamiento con la comunidad, las labores de comunicación oportuna y eficaz así como la transparencia de la información, cobran una vital importancia.

5.5. El rol de la ODGS-MTC en los fondos sociales portuarios

5.5.1. Intervenciones en prevención y gestión de los conflictos

La ODGS del MTC cumple acciones de seguimiento y monitoreo del desempeño de las asociaciones y brinda asistencia técnica tanto a los representantes del ministerio ante los órganos de Gobierno como a las gerencias generales de las asociaciones, en cumplimiento de las funciones asignadas, mediante las resoluciones ministeriales que nombran a los actuales representantes del MTC ante los consejos directivos y consejos de vigilancia.

Su labor permite contar con la información de los proyectos sociales aprobados por las asociaciones, verificando que estas se encuentren en un marco de respeto a los procedimientos y lineamientos de cada órgano de gobierno. Del mismo modo, coordina con las gerencias generales para supervisar el cumplimiento de sus funciones, guardar el debido proceso y garantizar una adecuada gestión y uso de recursos.

Además, gestiona información económica financiera de las tres asociaciones para conocer el manejo de sus cuentas y finanzas, verificando los resultados de las mismas en aras del cumplimiento de los objetivos y metas para los que estas fueron creadas.

La ODGS, a través de sus representantes, vela por la estabilidad del entorno de los proyectos de las asociaciones, y alerta cualquier situación que pueda despertar u ocasionar conflicto social; monitorea las relaciones comunitarias promoviendo las buenas relaciones, respeto y coordinación para gestionar los proyectos en respuesta y solución a las necesidades sociales vigentes.

5.5.2. Estado actual de los fondos sociales portuarios

Las asociaciones de fondos sociales portuarios vienen funcionando normalmente con el íntegro de sus miembros tanto en sus consejos directivos —con los cinco miembros incluido el quinto del MTC— como en sus consejos de vigilancia. Asimismo, cuentan con sus gerencias generales respectivas y personal a cargo para la administración de los recursos asignados. De igual manera formulan y cuentan con un plan de inversiones anual (PIA) a inicio de cada año y vienen trabajando para contar con instrumentos de gestión completos.

Los representantes del MTC participan activamente en las sesiones convocadas por los consejos y en la elección de nuevas directivas, en la aprobación de proyectos sociales propuestos en concordancia con el marco legal y, en general, en el cumplimiento de las agendas de trabajo planteadas.

Cabe mencionar que se realizan reuniones semanales de seguimiento y monitoreo de las actividades de los tres fondos para recopilar información sobre su estado situacional, mapeo de actores y directorio en coordinación con las gerencias generales. Asimismo, se verifican los proyectos y actividades sociales aprobados por el consejo directivo de las asociaciones, a fin que se ejecuten respetando las tres prioridades de inversión y los requisitos señalados en su marco normativo.

Entre sus tareas cuentan las visitas de campo a los proyectos más importantes para verificar in situ su ejecución y el impacto social de los mismos. Estas visitas serán retomadas una vez culminada la emergencia sanitaria, pues se trata de una actividad importante para prever probables situaciones de conflictividad social vinculadas a la inacción, ausencia o inconvenientes en torno de los proyectos.

Las asociaciones también validan las buenas relaciones comunitarias y de comunicación, a través de medios físicos o virtuales que deben implementar y desarrollar con las poblaciones, a fin de asegurar que los proyectos ejecutados o en evaluación respondan a necesidades reales y de utilidad de las mismas dentro de un ambiente de buenas relaciones y cordialidad.

6. Resultados y limitaciones existentes entre los tres fondos sociales portuarios

6.1. Resultados

Los fondos sociales portuarios operan activamente con el íntegro de sus miembros tanto en sus consejos directivos, las gerencias generales y sus consejos de vigilancia de cada asociación. Las tres asociaciones civiles de fondos sociales, hasta el 31 de diciembre del 2020, han recibido recursos provenientes de los terminales portuarios asociados, por un monto de S/. 39'232,939.00.

Se han ejecutado 54 proyectos sociales entre las tres asociaciones en las provincias de Paita, Pisco y Trujillo, donde operan los terminales portuarios. Se ha beneficiado a más de 199 mil pobladores de las tres zonas de influencia de las empresas concesionarias portuarias a través de la inversión social efectuada por las asociaciones en los 54 proyectos sociales ejecutados, desde el inicio de sus operaciones hasta el 31 de diciembre del 2020.

En total han sido invertidos S/ 29'763,686.00 en los 54 proyectos; de los cuales, S/ 8'977,060.00 fueron destinados en la primera prioridad con 30 proyectos (30.16 % del total); S/ 19'908,217.00 en la segunda con 19 proyectos (66.89 % del total) y S/ 878,409.00 en la tercera prioridad, con cinco proyectos ejecutados, siendo esta última en la que menos se invirtió (2.95 % del total).

6.2. Limitantes existentes

Existen asociaciones vinculadas a proyectos portuarios que reciben menos aportes que las ligadas a otros proyectos debido a que los contratos de concesión fijan porcentajes menores de aportes; estas diferencias no previstas a la hora de elaborar el marco normativo afecta las capacidades y desempeño de las mismas, así como las buenas relaciones con la población en sus áreas de influencia, puesto que tienden a comparar los resultados o productos brindados, sin mayor análisis.

Asimismo, la limitación de gastos administrativos hasta un 10 % máximo de los ingresos percibidos por las asociaciones, viene afectando el desempeño administrativo y de imagen de las mismas. Además, debe sumarse el hecho de que no hay suficientes trabajadores profesionales calificados ni instrumentos de gestión adecuados para ciertas funciones, debido a las limitaciones presupuestales. Las asociaciones funcionan dentro de oficinas de la empresa concesionaria, lo que acarrea una falsa imagen ante la población y los actores locales.

Los proyectos sociales aprobados corren el riesgo de no responder a las necesidades sociales de la población al no contar con un equipo especializado en los procedimientos de gestión de proyectos y validación. La normativa solo consideró la posibilidad de invertir los recursos en determinadas actividades económicas, como las señaladas en la tercera prioridad que están más relacionadas a la actividad minera que a la actividad portuaria.

Este marco normativo permite donaciones a terceros con el riesgo para los recursos de las asociaciones de no establecerse mecanismos de control adecuados. Esto podría producir un mal uso de aquella modalidad, al existir la posibilidad de convenios que beneficien a estos terceros sin que den cuenta de lo recibido. Los sectores o ministerios tampoco pueden realizar seguimiento y monitoreo a los resultados y avances debido al actual D.S. N.º 238-2016-EF, que obliga a reportar resultados con cierta frecuencia, cuando lo recomendable es informar de manera cuatrimestral.

Hay cierto margen de ambigüedad en el marco normativo general sobre quienes constituyen o deben ser parte de los consejos directivos o de vigilancia, lo que podría ocasionar interpretaciones tendenciosas afectando el desenvolvimiento de dichos órganos y de las asociaciones en su conjunto.

Por su parte, el Estado vía el MTC, no participa en la Asamblea General, conformada por dos representantes, uno de la empresa y otro de la municipalidad provincial. Esto ocasiona que cualquier iniciativa positiva podría ser bloqueada por alguno de estos dos miembros, por eso se hace necesario incorporar al Sector correspondiente como garante del buen funcionamiento de los órganos de Gobierno de las asociaciones.

En ese sentido, la posibilidad de llevar a cabo auditorías de forma constante a iniciativa del consejo de vigilancia está abierta, bajo el riesgo de causar perjuicio económico a las asociaciones, por las limitaciones de presupuesto para gastos administrativos. Igualmente,

al no haberse previsto sanciones a los incumplimientos señalados en la normativa, algunas asociaciones de fondos sociales podrían incumplir con los porcentajes de los recursos según las prioridades sociales de acuerdo al marco normativo. No hay ninguna penalidad ni sanción posible prevista por el sector responsable de seguimiento, más allá de lo que el consejo de vigilancia pueda determinar y realizar dentro de sus funciones.

El marco normativo vigente no garantiza ni asegura un buen manejo financiero de los recursos recibidos por las asociaciones, debido a que a pesar de indicarse en qué tipo y clasificación de las entidades financieras deberán depositarse los recursos, no se ha señalado qué tipo de productos o servicios financieros están autorizadas las asociaciones a depositar o invertir; tampoco cómo debe proceder cuando los aportes son recibidos en moneda extranjera.

Falta señalar, de otro lado, los mecanismos para la transferencia de los proyectos cuando los receptores son entidades públicas, dado que mientras no se transfieran los mismos, estos estarán bajo la responsabilidad de las asociaciones, destinando los recursos en temas operativos no permitidos pero obligatorios para darle sostenibilidad a la inversión y de esa manera, no terminen perdiéndose.

7. Conclusiones

7.1. Sobre el MTC, la ODGS y los fondos sociales portuarios

7.1.1. El modelo de gestión de los fondos sociales es un mecanismo preventivo de conflictos, al actuar a través de la ejecución de proyectos sociales de forma directa e inmediata en las zonas de influencia de los terminales portuarios para atender y solucionar necesidades de la población, de acuerdo a su marco normativo, en coordinación con el sector público y sus actores sociales locales.

7.1.2. La ODGS del MTC juega un rol fundamental en el desempeño de las asociaciones al llevar a cabo acciones de seguimiento, monitoreo y acompañamiento técnico.

7.1.3. Gracias a la labor de los fondos sociales, se vienen alcanzando los objetivos planteados respecto de los recursos obtenidos y de los proyectos sociales ejecutados en favor de las poblaciones.

7.2. Sobre la normatividad

7.2.1. Las asociaciones civiles de fondos sociales portuarios creadas a partir de la firma de los contratos de concesión de los puertos de Paita, Salaverry y General San Martín de Pisco, cuentan con estatutos que regulan sus funciones generales y vienen funcionando de forma activa e interactuando con los actores locales y representantes del MTC, de acuerdo a las funciones que por marco normativo les han sido conferidas.

7.2.2. Existe transparencia de la información a través de las publicaciones obligatorias y voluntarias en las páginas web que cada asociación de fondo social portuario debe dar a conocer.

7.2.3. Asimismo, existe la necesidad de actualizar la normativa vigente al haberse identificado situaciones que lo ameritan, por ejemplo:

- Revisar los porcentajes destinados a gastos administrativos porque afectan el desempeño de las asociaciones.
- Deben señalarse los porcentajes de inversión destinados a la tercera prioridad.
- Incluir nuevos tipos de proyectos productivos de acuerdo a la realidad de cada zona de influencia de las concesiones.
- Incluir al Estado como miembro de las asambleas generales de las asociaciones.
- Modificar el número de auditorías obligatorias por año; además, incluir la obligatoriedad de reportar el desempeño de las asociaciones al Estado de forma trimestral o cuatrimestral.
- Evaluar la prohibición de convenios o donaciones a favor de terceros que impliquen la renuncia de la asociación a sus funciones y responsabilidades.

7.3. Sobre el modelo organizativo

Los consejos directivos y de vigilancia de los fondos sociales portuarios, están integrados por miembros del Estado, representantes locales y empresa privada. Sin embargo, la falta o escasez de instrumentos de gestión diseñados exclusivamente para los fondos sociales

portuarios no permite que se estandaricen los protocolos de desempeño de todas las actividades desarrolladas, para lograr el cumplimiento de sus objetivos.

De otro lado, la falta de recursos para gastos no permite contar con profesionales que son necesarios para el correcto funcionamiento de la organización. Las asociaciones vienen funcionando dentro de instalaciones de las empresas portuarias concesionarias, debido a la falta de recursos en su presupuesto administrativo.

Elas plantean sus proyectos sociales en coordinación con las gerencias generales, las autoridades municipales y otras autoridades locales, representantes de la población, gremios diversos y representantes de la iglesia católica. No son entidades que actúan de forma aislada dado que existe una dependencia contractual con la empresa concesionaria, razón por la cual lo que suceda en el contexto social de las zonas de influencia afectará el desempeño de los terminales portuarios.

Los cambios constantes de los representantes de las instituciones que integran los consejos directivos, de vigilancia y la asamblea general de los fondos sociales podría generar inestabilidad y postergación en la toma de decisiones.

7.4. Sobre los proyectos sociales

Los proyectos sociales corren riesgos debido al origen y monto de los recursos que reciben, ya que están supeditados al éxito de un solo inversionista per se, dependiendo de las utilidades que obtengan para garantizar la sostenibilidad y continuidad de los mismos. Muchos de los proyectos sociales ejecutados por las asociaciones son formulados sin variables e indicadores necesarios para su posterior evaluación de impacto social.

El problema presupuestario también es evidente en las compras a proveedores, debido a que es necesario economizar por la restricción del 10 % en gastos administrativos. Los proyectos sociales ejecutados, debieran involucrar a la población utilizando mano de obra local, lo cual es posible si se desarrollan proyectos de infraestructura.

7.5. Sobre los entornos

Debemos tomar en cuenta que existe el riesgo de que intereses políticos y económicos de algunos grupos de interés frente al desempeño de las asociaciones influyan en el manejo de los consejos y asambleas, así como

en las líneas de inversión social usando el fondo para otros fines sin penalidades ni sanciones efectivas.

De otro lado, en el marco de los proyectos sociales realizados no se visualiza el impacto social de las asociaciones que los ejecutan debido a que estas son de mediano y largo plazo y luego, transferidos al Estado, sin evaluación.

8. Recomendaciones

8.1. Sobre el MTC, la ODGS y los fondos sociales portuarios

Una de las recomendaciones más importantes es continuar con las acciones para mejorar las intervenciones de las asociaciones como un mecanismo eficiente de prevención social en las zonas de influencia donde operan los terminales portuarios.

De igual manera, incorporar funciones en el ROF de la ODGS para realizar acciones de seguimiento, monitoreo y acompañamiento técnico, así como continuar participando como representantes del sector en los consejos directivos y de vigilancia.

También promover la creación de nuevos fondos sociales en las próximas concesiones portuarias u otras relacionadas al sector e incluir en futuras negociaciones y adendas, la creación de fondos sociales en aquellas en las que no se cuenten con estos.

8.2. Sobre la normatividad legal

Es necesario llevar a cabo una reforma en el marco legal vigente de los fondos sociales, ya que existe un alto número de situaciones identificadas que dificultan o pueden complicar su desenvolvimiento. Estos cambios deben tener en cuenta los siguientes puntos:

- Actualizar los artículos pertinentes a lo establecido en las prioridades sociales para corregir los errores identificados que afectan la tercera prioridad, por ejemplo, incluir mayores actividades productivas económicas propias de cada realidad de las zonas donde se desenvuelven las asociaciones.
- Disponer en la nueva normativa que las asociaciones cuenten con recursos necesarios para proveerse de los medios adecuados para su desempeño administrativo.

- Normar los temas referidos a la gestión de convenios y acuerdos que impliquen la transferencia de los recursos de las asociaciones estableciendo límites y alcances que no pongan en riesgo los fondos, custodiándolos eficientemente.
- Asegurar el proceso de transparencia para el control ciudadano y las transferencias de proyectos sociales en el tiempo justo, evitando incurrir en gastos innecesarios.

8.3. Sobre el modelo de organización

De acuerdo a lo observado, se requiere dotar de una estructura organizativa con personal profesional, en cantidad y calidad suficiente, para asegurar que los recursos de las asociaciones sean correctamente administrados y esta contribuya al logro de sus objetivos.

Igualmente, es necesario establecer pautas de control eficientes para que los sectores vinculados a las asociaciones puedan cumplir con su papel de promover, orientar, fiscalizar, sancionar y colaborar en el resultado y éxito de las mismas, colaterales a la representación de estos en los órganos de Gobierno de las asociaciones.

De igual forma, debe contemplarse la idea de contar con oficinas, equipamiento, recursos e instrumentos de gestión ad hoc que permita visibilizar su existencia y rol en la solución de problemas sociales de la población objetivo, según lo señalado en su marco legal, resaltando la autonomía de su imagen y accionar frente al de las empresas concesionarias de los terminales portuarios y, además, debe garantizarse que los recursos de las asociaciones estén debidamente resguardados en entidades financieras sólidas, a través de productos y servicios de alta clasificación bancaria, bajo riesgo y rentabilidad adecuada para evitar pérdidas por riesgo cambiario o por mala gestión financiera.

8.4. Sobre los proyectos sociales

Es importante garantizar que los proyectos sociales sean consensuados, en lo posible, entre la población y otros actores locales importantes, así como monitoreados para que su ejecución sea de calidad y de acuerdo a lo planificado.

De igual manera, mejorar la formulación y gestión de los proyectos introduciendo indicadores sociales que permitan evaluar los resultados e impac-

tos de estos en la población, en comparación con los objetivos planteados. Una vez ejecutados los proyectos sociales, la gerencia debería elaborar un informe de impacto social que será parte de los requisitos para la transferencia de los mismos.

Los fondos sociales portuarios deben buscar alternativas de cofinanciamiento con entidades privadas y estatales u otras agencias gubernamentales, de tal forma que se “apalanquen financieramente sin tomar deudas” y así dar mayor sostenibilidad al fondo, con ello captarían mayores recursos que benefician a la población.

Por otro lado, los proyectos sociales deben coordinarse y formularse, de preferencia, con las autoridades públicas o privadas correspondientes tomando como referencia los planes de desarrollo concertado nacional, regional y local de cada zona de influencia, de tal forma que aseguremos una inversión social efectiva y sostenible que permita la entrega y transferencia de dichos proyectos sociales.

8.5. Sobre los aspectos generales de los entornos

Es necesario potenciar los mecanismos de comunicación efectiva e información de las asociaciones, a fin que estas hagan conocer sus actividades y los beneficios que traen a la población, de tal forma que se reconozcan la utilidad y eficacia de su accionar.

Con respecto a los órganos de Gobierno de las asociaciones, una reforma normativa deberá actualizar los artículos referidos a la conformación y funciones de sus órganos de Gobierno, aclarando los aspectos ambiguos o dudosos.

Finalmente, cabe señalar la necesidad de alinear las prioridades establecidas de los fondos sociales con los planes de desarrollo local, regional y nacional a fin de potenciar sus impactos. Lo deseable sería crear sinergias con proyectos e iniciativas de los Gobiernos locales.

Referencias Bibliográficas

Basombrío, C., Rospigliosi, F. y Valdés, R. (2016). Conflictos sociales en el Perú (2008- 2015). Capital Humano y Social S.A. <http://chs-peru.com/pdf/VF-CONFLICTOS-SOCIALES-LIBRO.pdf>

Caravedo M. Baltazar. (2013). Director del Centro de Liderazgo de la Universidad del Pacífico. Diario Gestión 19 de junio 2013. Sección Empresas.

Castro, S. (2013). Pobreza, minería y conflictos socioambientales en el Perú. INTE-PUCP. <http://inte.pucp.edu.pe/publicacion/pobreza-mineria-y-conflictos-socioambientales-en-el-peru/>

MIM (2012). Guía de Trabajo: Inversión Pública. Instituto de Estudios Peruanos, Institución Ejecutora del Proyecto MIM Perú, por encargo de IFC.

Presidencia del Consejo de Ministros (2011). Mapa de la conflictividad social en el Perú. PREVCON-PCM.

Comité Técnico Multisectorial: Aeropuerto Chinchero



MTC visita el terreno del proyecto de Chinchero, octubre 2016

1. Contexto de los distritos de Chinchero y Huayllabamba

1.1. Sobre los distritos de Chinchero y Huayllabamba

El proyecto del Aeropuerto Internacional de Chinchero viene desarrollándose en los distritos de Chinchero y Huayllabamba. El primero está ubicado en la provincia de Urubamba, a 30 km del Valle Sagrado de los Incas, donde se asienta Machu Picchu. Es uno de los 7 distritos de la provincia de Urubamba, y oficialmente fue creado el 9 de septiembre de 1905. Su

extensión territorial es de 94.57 km². Además, presenta una altitud media de 3754 m s. n. m. El distrito está conformado por diez comunidades campesinas, siendo Yanacona y Ayllopongo las que forman parte del área de influencia directa del Proyecto del Aeropuerto Internacional de Chinchero-Cusco (AICC).

Por su parte, el distrito de Huayllabamba, creado el 2 de enero de 1857, también pertenece a la provincia de Urubamba, su extensión territorial es de 102.47 km², con una altitud media de 2868 m s. n. m. Alberga la comunidad campesina Racchi Aylo que conforma el área de influencia directa del proyecto.

1.2. Índice de desarrollo humano (IDH) de los distritos Chinchero y Huayllabamba

Según el censo de población y vivienda del año 2017, Chinchero cuenta con 10,477 habitantes, mientras que Huayllabamba con 5,499. El cuadro 1 nos muestra el incremento de la población del área urbana, la cual se cuadruplicó durante el periodo del 1981 al 2015. La población del área rural también se incrementó solo en un 20 %. El crecimiento menos acelerado en la zona rural, se debe a la falta de oportunidades para la población joven, la baja rentabilidad del trabajo agrícola —trabajar en construcción o servicios es más rentable— y la desigual distribución del ingreso —las diferencias entre los niveles de ingreso de aquellos que viven en la ciudad respecto de los que viven en el campo.

CUADRO N° 1
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL DISTRITO DE CHINCHERO SEGÚN ÁREA POBLACIÓN

Población	1981	1993	2007	2015
Población Urbana	1080	1991	2664	4331
Población Rural	6770	7155	6758	8124

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019

Por otro lado, según las cifras del índice de desarrollo humano (IDH) Cusco ha tenido una leve mejora, ubicándose en el puesto 12 el año 2019, dos puestos por encima respecto al 2017. Sin embargo, en esos años, los distritos de Chinchero y Huayllabamba obtuvieron un IDH por debajo del departamental y provincial, obteniendo 0.3966 y 0.4613, respectivamente.



Autoridades locales en la ceremonia de la firma del aeropuerto Chinchero, diciembre 2018

CUADRO N° 2
LOS 15 IDH PROVINCIALES MÁS ALTOS

DEPARTAMENTO	2017				2019			
	Población	Esperanza de vida al nacer	Ingreso familiar per cápita	IDH	Población	Esperanza de vida al nacer	Ingreso familiar per cápita	IDH
PERÚ	29,381,884	75.53	990.12	0.5723	31,296,142	75.42	1,032.16	0.5858
ANCASH	1,083,519	75.74	712.66	0.4884	1,118,249	74.93	807.83	0.5159
AREQUIPA	1,382,730	78.20	1,088.06	0.6345	1,383,158	77.59	1,159.48	0.6425
CUSCO	1,205,527	70.74	668.00	0.4701	1,289,338	72.41	764.59	0.5121
ICA	850,765	81.66	959.00	0.6121	843,248	76.81	979.41	0.6000
JUNÍN	1,246,038	73.18	710.32	0.4954	1,323,404	72.94	757.26	0.5107
LA LIBERTAD	1,778,080	77.21	892.15	0.5388	1,908,023	76.89	923.85	0.5482
LAMBAYEQUE	1,197,260	77.29	827.63	0.5395	1,264,268	77.58	785.55	0.5343
LIMA	9,485,405	81.15	1,464.26	0.7157	10,165,130	77.66	1,497.00	0.7073
LORETO	883,510	71.42	736.73	0.4549	984,787	74.14	778.70	0.4834
MADRE DE DIOS	141,070	73.72	1,000.69	0.5619	146,851	74.51	1,262.74	0.6136
MOQUEGUA	174,863	79.80	1,112.44	0.6387	182,582	76.09	1,315.93	0.6589
PIURA	1,856,809	73.70	702.98	0.4797	1,935,458	77.05	774.43	0.5130
TACNA	329,332	77.53	1,003.50	0.6070	348,573	74.86	990.84	0.5900
TUMBES	224,863	79.06	879.48	0.5597	237,586	72.66	943.37	0.5552
UCAYALI	496,459	72.86	710.10	0.4710	480,262	70.64	799.80	0.4835

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración Propia

CUADRO N° 3
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO DE LA PROVINCIA DE URUBAMBA Y SUS DISTRITOS

DEPARTAMENTO	2017				2019			
	Población	Esperanza de vida al nacer	Ingreso familiar per cápita	IDH	Población	Esperanza de vida al nacer	Ingreso familiar per cápita	IDH
PERÚ	29,381,884	75.53	990.12	0.5723	31,296,142	75.42	1,032.16	0.5858
CUSCO	1,205,527	70.74	668.00	0.4701	1,289,338	72.41	764.59	0.5121
Urubamba	60,739	78.33	689.06	0.4996	64,803	76.80	827.00	0.5380
Urubamba	20,082	80.98	811.96	0.5500	21,510	78.53	1,024.52	0.5961
Chinchero	10,477	79.56	371.04	0.3966	10,093	77.12	361.35	0.3939
Huayllabamba	5,499	74.60	541.15	0.4613	5,389	74.76	561.60	0.4747
Machupicchu	5,347	81.61	1,487.88	0.7163	8,082	79.04	1,576.32	0.7294
Maras	5,946	75.32	276.10	0.3023	5,269	74.65	274.75	0.3091
Ollantaytambo	10,165	71.84	588.05	0.4265	11,277	73.23	607.60	0.4437
Yucay	3,223	81.98	964.69	0.6006	3,183	79.23	1,206.99	0.7923

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración Propia

El ingreso per cápita de la región Cusco y de la provincia de Urubamba está por debajo del nacional; del mismo modo los distritos de Chinchero y Huayllabamba se encuentra entre los distritos de menores ingresos de la provincia de Urubamba. En el caso Chinchero, el ingreso per cápita mensual disminuyó en el periodo 2019 frente al periodo 2017, de S/. 371.04 a S/. 361.35.

1.3. Actividades económicas de los distritos de Chinchero y Huayllabamba

La principal actividad económica de las familias del distrito de Chinchero es la agricultura, la mayoría se dedica a la producción de los cultivos tradicionales como la papa, cebada, avena, haba, trigo, arveja, olluco, tarwi, etcétera.

El Gobierno regional de Cusco estima que la superficie agrícola de Chinchero es de 4,053 hectáreas aproximadamente, es decir, un 42.9 % de la superficie total del distrito. La siembra de productos agrícolas está destinada principalmente, en un 80 %, al autoconsumo y en 20 % a la comercialización.

La actividad pecuaria en este distrito es complementaria a la agrícola, provee forraje al ganado, energía animal y abono orgánico para la producción agrícola. En este contexto, la ganadería representa un ahorro para los gastos urgentes de la familia, además proporciona ocasionalmente carne y leche para su alimentación.

Chinchero tiene una actividad turística importante, gracias al reconocimiento de su textilera original, así como por su ubicación, parte del circuito del Valle Sagrado el cual alberga construcciones incas y coloniales. Este comprende visitas a los centros arqueológicos de Pisaq, Ollantaytambo y Chinchero. Según la Dircetur, en el 2015 los turistas que visitaron el centro arqueológico de Chinchero fueron 230,890. Por otro lado, el sector formal de producción de artesanía del distrito representa un 7 % de aquellos que viven de la actividad turística. No obstante, cabe precisar que el 33 % de la población está directamente relacionado a la actividad artesanal.

De manera similar, el distrito de Huayllabamba tiene como principal actividad económica y fuente de ingresos, la venta de productos agrícolas. En sus tierras se produce el maíz blanco y amarillo, habas, ocas, y diversas hortalizas. Es importante destacar la complementariedad de la actividad pecuaria en este distrito, donde encontramos cabezas de ganado

vacuno y ovino principalmente. La producción de animales menores es destinada para el autoconsumo. La producción artesanal en Huayllabamba representa un aporte menor dentro de las actividades económicas del distrito.

2. Antecedentes sobre la instalación del CTM

2.1. Contexto de la conformación del CTM.

El primer documento oficial que hace mención al proyecto del Aeropuerto Internacional Chinchero-Cusco (AICC), es el Decreto Ley N.º 23028, publicado el 7 de mayo de 1980, firmado por el general Francisco Morales Bermúdez. El documento señala la contratación de una empresa que realizaría los estudios técnicos con el objetivo de validar la construcción del aeropuerto en el distrito de Chinchero, provincia de Urubamba, región Cusco. Cabe señalar que el documento desde esa época consideraba que la construcción del aeropuerto contribuiría y fomentaría el desarrollo del turismo de la región sur (López, 2019).

El 11 de octubre de 2001, luego de dos décadas, el proyecto del Aeropuerto Internacional de Chinchero-Cusco vuelve a retomar relevancia con la publicación de la ley N.º 27528, que genera el Proyecto Especial Aeropuerto Internacional de Chinchero, a cargo de la Comisión de Promoción de la Inversión Privada-COPRI. Dicha ley declaró el Proyecto Especial de necesidad, utilidad pública y de la más alta prioridad para el Estado.

El proyecto vuelve a quedar rezagado hasta el año 2010, año en el que el Gobierno regional de Cusco asume la construcción del aeropuerto, según lo señala el Acuerdo Regional 449-2010-GR. El 2013, la misma autoridad, presidida por Jorge Acurio, adquiere un total de 357 hectáreas para su desarrollo tras la promulgación de la ley 29908, convirtiendo así al Gobierno regional en el sujeto activo para la expropiación de terrenos. Este proceso se llevó a cabo mediante el pago de S/. 169,235,536.90, para la comunidades campesinas de Racchi Aylo, Aylopongo y Yanacona asentadas en los distritos de Huayllabamba y Chinchero, respectivamente.

El 2014 la Dirección General de Aeronáutica Civil aprobó el Plan Maestro de Desarrollo del Aeropuerto Internacional de Chinchero (AICC), el cual contemplaba las áreas necesarias para su desarrollo, señalando la necesidad de adquirir áreas adicionales para el desarrollo del proyecto.

Así también, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y el Gobierno regional del Cusco suscriben el Acta de Entrega y Recepción del predio de 3'569,772.88 m² denominado "Polígono para el Aeropuerto Internacional de Chinchero-Cusco", ubicado en los distritos de Chinchero y Huayllabamba de la Provincia de Urubamba". Ese mismo año Proinversión adjudicó el proyecto al Consorcio Kuntur Wasi y, mediante Resolución Ministerial N° 412-2014 MTC/01 se autorizó la suscripción del contrato. Finalmente, en junio de 2017 se resuelve el contrato de concesión con el Consorcio Kuntur Wasi, asumiendo el MTC la construcción del aeropuerto.

2.2. Proceso de conformación del CTM

El MTC incentivó la implementación de mecanismos de participación ciudadana, a fin de llevar a cabo el proceso de adquisición de áreas adicionales que requería el proyecto del AICC, todo ello, en concordancia con el enfoque del Estado sobre este tipo de mecanismos para promover la resolución de diferencias de manera consensuada.

Es así, que la alta dirección del MTC planteó iniciar el diálogo con las comunidades campesinas como estrategia para la adquisición de terrenos comunales adicionales

requeridos para el proyecto del AICC. Por ello, la entonces Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (DGASA) propone como mecanismo de gestión social la implementación de un Comité Técnico Multisectorial, con el objetivo de generar un clima de confianza en el que participen todos los actores involucrados.

La instalación del Comité Técnico Multisectorial para la Adquisición de las Áreas Adicionales para el AICC (CTM), tuvo dos objetivos principales. Primero, responder a las demandas de las comunidades campesinas y gobiernos locales, a través de compromisos y proyectos multisectoriales focalizados en infraestructura vial, saneamiento, educación, y otros temas relacionados con la generación de capacidades. Y segundo, buscó compensar la inconformidad de las comunidades campesinas respecto al precio de tasación de los terrenos.

El proyecto del AICC siempre contó con el respaldo mayoritario de la población cusqueña, de los Gobiernos locales de Chinchero, Huayllabamba y Urubamba, del Gobierno regional y de las comunidades campesinas del área de influencia directa. Es por esto que propiciar el diálogo resultaba pertinente como estrategia de gestión social, teniendo en cuenta la disposición de concertar y dialogar de los involucrados.

CUADRO N° 4
PRINCIPALES HITOS DEL PROCESO DE CONFORMACIÓN DEL COMITÉ TÉCNICO MULTISECTORIAL

Principales hitos del proceso de conformación del Comité Técnico Multisectorial	
12.02.2016	Primera reunión sectorial, presidida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que contó con la presencia de las Comunidades Campesinas de Ayllopongo, Yanacona y Racchi Aylo
14.10.2016	Reunión presidida por el Viceministro del MTC, contó con la participación de las Comunidades Campesinas de Ayllopongo, Yanacona y Racchi Aylo.
09.11.2016	Reunión para abordar los avances y el estado del proyecto del AICC, contó con la participación del Ministro del MTC, representantes de las Comunidades Campesinas de Ayllopongo, Yanacona y Racchi Aylo, los alcaldes de la provincia de Urubamba y Chinchero, así como representantes de la sociedad Civil.
12.01.2017	Reunión en el distrito de Chinchero, presidida por el Ministro del MTC, presidentes y representantes de las C.C de Ayllopongo, Yanacona y Racchi Aylo, el Gobernador Regional del Cusco, alcaldes de los distritos de Chinchero y Huayllabamba, el alcalde provincial de Urubamba, y representantes de la sociedad civil, a fin de presentar los avances en torno al proyecto del AICC.
03.02.2017	Se firma el acta de instalación "Comité Técnico Multisectorial para el proceso de adquisición de las áreas adicionales del Aeropuerto Internacional de Chinchero- Cusco", (CTM)
10.02.2017	Primera reunión del Comité Técnico Multisectorial para el proceso de adquisición de las áreas adicionales del Aeropuerto Internacional de Chinchero- Cusco", (CTM), con la participación de las tres Comunidades Campesinas de Yanacona, Ayllopongo y Racchi Aylo

Fuente: Elaboración propia

La conformación del CTM como parte de un proceso de diálogo y consenso se refleja en el cuadro 4. Por otro lado, este nos muestra que el proceso que inició en el 2016 contó con la participación de los ministros y el viceministro del sector de esos años, ya que existía el interés de transmitir la voluntad política del Ejecutivo, a fin de lograr la continuidad del proyecto, así como evidenciar que se trata de un plan prioritario para el Estado y el sector.

Es importante señalar que el proceso de diálogo impulsado por el MTC fue iniciado en 2016, con el objetivo de adquirir terrenos adicionales para el proyecto del AICC, sin embargo, este no fue el primer proceso de adquisición de tierras para ello. En el 2012 las comunidades campesinas habían pasado

por el primer proceso de adquisición a cargo del gobierno regional de Cusco, que adquirió 357 hectáreas de terrenos comunales.

El proceso de diálogo con las tres comunidades duró aproximadamente dos años. En este proceso se consideraron las áreas necesarias para los acceso al aeropuerto y el nuevo requerimiento aprobado en el plan maestro⁶. La estrategia de la DGASA fue llevar a cabo el proceso de compra de manera independientemente con cada una de las tres comunidades, ya que se consideró que una negociación conjunta tomaría más tiempo. Esto requería de acuerdos y consensos. A todo ello se sumaba que las tres comunidades no tenían el mismo interés por iniciar el diálogo para la adquisición de terrenos por parte del MTC.

LÍNEA DE TIEMPO: INICIO DEL PROCESO DE DIÁLOGO INSTALACIÓN DEL CTM Y PROCESO DE ADQUISICIÓN DE TERRENOS



6 Con fecha 22.12.2017, mediante Resolución Ministerial N.º 1210-2017 MTC/01.02 se aprueba el valor de tasación para la adquisición de terrenos de la Comunidad Campesina de Ayllopongo, la cual incluye el incentivo a la adquisición por el monto adicional equivalente al 20 % del valor comercial del área del inmueble y sus mejoras afectado por la ejecución de la Obra: Vías y Áreas de Acceso para el Nuevo Aeropuerto Internacional de Chinchero – Cusco. La comunidad recibe un total de S/14, 640, 598.40 por la compra de sus terrenos.

Con fecha 22.02.2018, mediante Resolución Ministerial N.º 094-2018 MTC/01.02 se aprueba el valor total de la tasación para la adquisición de terrenos de la Comunidad Campesina de Yanacona, que incluye el incentivo a la adquisición por el monto adicional equivalente al 20% del valor comercial del área del inmueble y sus mejoras afectado por la ejecución de la Obra. La comunidad recibe un total de S/ 118, 059, 773.92 por la compra de sus terrenos.

Con fecha 29.11.2018, mediante Resolución Ministerial N.º 961-2018 MTC/01.02 se aprueba el valor de tasación para la adquisición de terrenos de la Comunidad Campesina Racchi Aylo, que incluye el incentivo a la adquisición por el monto adicional equivalente al 20% del valor comercial del área del inmueble y sus mejoras afectado por la ejecución de la Obra. La comunidad recibe un total de S/ 43, 621, 761.07 por la compra de sus terrenos.

El proceso de adquisición de terrenos fue iniciado con la comunidad campesina de Aylopongo, por ser la que mostró mayor disposición al diálogo, pero, sobre todo, porque su junta directiva tenía el respaldo de la comunidad. Posteriormente, el proceso continuó con la comunidad campesina de Yanacona, que vendió la mayor cantidad de áreas de terreno para el proyecto. Finalmente, casi un año después se culminó el proceso de compra con la comunidad campesina de Rachi Aylo. El diálogo para la compra de terrenos con la comunidad de Racchi Aylo se dejó para el final, se consideró que el camino sería menos complejo, ya que la continuidad del proyecto dependía de llegar a un acuerdo con esta.

CUADRO N° 5
ADQUISICIÓN DE TERRENOS COMUNALES POR EL MTC
PARA EL PROYECTO DEL AICC

Comunidad	Año	Pago por adquisición
1. Aylopongo	22.12.2017 RM N° 1210-2017 MTC/01.02	S/14, 640, 598.40
2. Yanacona	22.02.2018 RM N° 094-2018 MTC/01.02	S/ 118, 059, 773.92
3. Racchi Aylo	29.11.2018 RM N° 961-2018 MTC/01.02	S/ 43, 621, 761.07

Fuente: Elaboración propia

En el caso de las comunidades de Aylopongo y Yanacona, asentadas en el distrito de Chinchero, los liderazgos de las juntas directivas comunales, encabezadas por sus presidentes, coadyuvaban en la elección de proyectos en el marco del CTM y en concretar el proceso de adquisición. Las juntas, a favor del desarrollo del aeropuerto, cumplieron un rol de vocería y de sensibilización sobre las repercusiones positivas del mismo. De igual manera, la buena relación y la agenda compartida entre las juntas y la Municipalidad de Chinchero de cara al proyecto, así como las gestiones del alcalde del mencionado municipio y otros sectores, favorecieron a la instalación del CTM y al proceso de adquisición.

Por otro lado, cabe señalar algunas repercusiones del proceso de adquisición de terrenos. Por ejemplo, se generaron algunas tensiones al interior de las comunidades, como procesos judiciales por la posesión

de los terrenos, reclamos sobre la diferencia en el trato por la condición de comunero y poseionario, siendo éstos los últimos en recibir el pago por la venta de sus terrenos, por parte de la junta directiva.

Así también, en el caso de la Comunidad Campesina de Aylopongo, el proceso de adjudicación generó acusaciones judiciales a la junta directiva, acusándolos de malversar fondos, lo que originó la atomización territorial e institucional de la comunidad, dando inicio a la formación de asociaciones de vivienda, asociaciones de productores, entre otros.

3. Desarrollo del comité técnico multisectorial

3.1. Orígenes del Comité Técnico Multisectorial y el rol del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

En las dos últimas décadas, desde el Estado se han generado espacios de diálogo como mecanismo de participación ciudadana. Estos espacios fueron generados a través de decisiones políticas desde el Gobierno y, en otros casos, impulsados por actores vinculados en un conflicto.

El objetivo de implementar el diálogo ha sido abordar conflictos congregando a todos los actores, a fin de darles continuidad a los proyectos. Por ello, en la mayoría de casos, estos espacios de diálogo fueron diseñados en situaciones de crisis.

Por otro lado, en un contexto de poca institucionalidad y de limitada articulación en los tres niveles del Estado, los espacios de diálogo como Comités Técnicos Multisectoriales tienen la intención y el propósito de mitigar el descontento, así como crear un clima de confianza entre los actores a partir del acercamiento y de conocer sus necesidades e intereses para llegar a acuerdos.

En el caso de la conformación del “Comité Técnico Multisectorial para la Adquisición de las Áreas Adicionales para el AICC” (CTM), no se produjo en medio de un conflicto, por el contrario, se desarrolló dentro de un proceso en el que todos los actores —Estado y sociedad civil— estaban dispuestos a dialogar a fin de llegar a acuerdos que permitan que el proyecto se desarrolle, lo que incluía la adquisición de las áreas adicionales.

Como ya fue mencionado, la instalación del CTM, tuvo dos objetivos, responder a las demandas de las comunidades campesinas y gobiernos locales, y compensar la inconformidad de las comunidades campesinas respecto al valor de tasación de los terrenos. De otro lado, el proceso de adquisición de terrenos comunales a cargo del MTC como ejecutor del proyecto, buscaba diferenciarse del proceso de compra llevado a cabo por el gobierno regional de Cusco.

El proyecto del AICC siempre contó con el respaldo de la población de Cusco, de los Gobiernos locales de Chinchero, Huayllabamba y Urubamba, y sobre todo con el respaldo de las Comunidades Campesinas de Aylopongo, Yanacona y Racchi Aylo. Esto fue evidente el año 2012 con el proceso de compra de terrenos a cargo del gobierno regional, por el cual las dos primeras comunidades campesinas recibieron S/ 169,235,536.90.

El respaldo vuelve a reafirmarse en enero del 2017 cuando la población protestó contra la decisión del Gobierno de aplazar el inicio de la construcción del Aeropuerto Internacional de Chinchero, declarando al proyecto un deseo regional y necesario para el desarrollo del Cusco. En la manifestación participaron el gobernador regional, el alcalde de Chinchero, alumnos de la Universidad San Antonio Abad, miembros de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), trabajadores públicos, entre otros⁷.

En mayo del 2017⁸, el gobernador regional solicitó al Ejecutivo la devolución de los terrenos adquiridos para la construcción del aeropuerto, considerando que días antes había sido anunciada la cancelación del contrato de concesión con Kuntur Wasi. También, solicitó al Gobierno central transferir los recursos necesarios para que desde el Gobierno Regional del Cusco, se pueda concretar la obra.

Una de las razones del respaldo al proyecto, son las expectativas de desarrollo y cambio que puede generar el proyecto en la localidad. Para la población local supone una oportunidad de cara al futuro, a partir del incremento del empleo local, principalmente para la población joven; así como la posibilidad de dinamizar y potenciar la actividad turística del distrito, ya que la agricultura dejó de ser la principal actividad económica, debido a la poca rentabilidad y, la poca predictibilidad climática de la cual depende esta actividad.

Otras razones que reforzaron el respaldo al proyecto, fueron los cambios y procesos internos de las comunidades campesinas. En el caso de Aylopongo, por ejemplo, buena parte del territorio comunal está asentado en la zona urbana cercana a la carretera. Por su parte Chinchero forma parte del circuito turístico gracias a sus restos arqueológicos y el comercio textil y artesanal. Estas características de ubicación y actividad económica, atrajeron a la población foránea hacia la comunidad. Siendo este uno de los factores que contribuyeron desde hace una década para que la comunidad experimente un proceso de individualización y parcelación de las tierras comunales, fomentándose proyectos de titulación en las tres comunidades.

La implementación del CTM no fue una estrategia unilateral, ya que confluyeron los intereses del Estado por viabilizar la construcción del AICC, así como los intereses de las comunidades campesinas y los gobiernos locales, por bienes y servicios para la población local. En ese sentido el CTM representaba un espacio de “apoyo” para conseguir “beneficios” de parte de los sectores, convirtiéndose así, las comunidades y el distrito en un espacio prioritario para los sectores.

Así también, para las comunidades y los gobiernos locales la relevancia del CTM radica en que este espacio les permite articular con los sectores y con sus equipos técnicos, generando espacios de colaboración donde es posible intercambiar ideas, soluciones y proyectos, no solo en el marco del CTM; sino de manera bilateral entre los Gobiernos locales del AID y los sectores.

La elección de proyectos se basó en dos factores:

- a) Mitigar o implementar proyectos en función a los impactos generados por el proyecto del Aeropuerto Internacional de Chinchero (vías nacionales y vecinales, planes de ordenamiento territorial)
- b) Demandas en función a las expectativas y necesidades de las comunidades (generación de capacidades en función a la actividad turística, implementación de programas vinculados con esta actividad y proyectos de saneamiento básico)

7 Recuperado de <https://gestion.pe/economia/cusco-inicia-huelga-indefinida-exigiendo-construccionaeropuerto-chinchero-127769-noticia/?ref=gest>
Recuperado de <https://diariocorreio.pe/edicion/cusco/cusco-alista-paro-por-tema-aeropuerto-de-chinchero-727917/#:~:text=Tras%20una%20asamblea%20general%2C%20las,en%20el%20municipio%20de%20Chinchero>.

8 Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/licona-plantia-cusco-construya-aeropuerto-chinchero-425172-noticia/?ref=ecr>



Reunión en el MTC con la participación de las comunidades campesinas, Gobiernos locales y la alta dirección, enero 2017

La identificación de proyectos y compromisos en el marco del CTM requirió que los actores:

- a) Lleguen a consensos (Sectores, comunidades y Gobiernos locales)
- b) Tengan disposición al diálogo y debate
- c) Prioricen necesidades
- d) Los Sectores- equilibren las expectativas de las comunidades en relación a sus competencias.

**Acuerdo/voluntad
para iniciar el diálogo**

**Reuniones preparatorias
para la conformación de
espacios de diálogo**

El rol que asumió el MTC no solo consistió en plantear una agenda y convocar a los sectores. También se esforzó por generar un clima de confianza y transparencia, el cual se fue consolidando a través de continuas reuniones realizadas en Chinchero y en Lima, propiciándose de esta manera un relacionamiento horizontal y directo con las comunidades y Gobiernos locales. Prueba de ello es que después de cuatro años de iniciado el proceso de diálogo, las autoridades que participaron en el proceso de instalación, aún asisten a las reuniones del CTM.

Para consolidar el proceso, el MTC convocó a los ministerios que de acuerdo a sus funciones y competencias podían asumir proyectos y actividades. Sin embargo, no todos ellos tuvieron el mismo interés en formar parte del comité, debido a las limitaciones presupuestales y la carga de mesas de diálogo en la que participan. Pese a todo, por tratarse de un proyecto prioritario para el Ejecutivo, los ministerios convocados aceptaron formar parte del comité.

Cabe resaltar que el proceso de diálogo iniciado el año 2016, con la posterior instalación, gestión y funcionamiento del CTM, es parte de un largo proceso relacionamiento llevado a cabo por la ODGS, como parte de la estrategia de prevención y gestión social de conflictos. Este largo proceso de relacionamiento, permitió institucionalizar la gestión social mediante la creación de normas y disposiciones para las siguientes etapas del proyecto: Movimiento de tierras y ejecución de la obra. Lo que llevó a la ODGS a elaborar conjuntamente con la PMO el “Anexo Social” que establece acciones que la contratista debe realizar sobre temas de gestión social y prevención de conflictos, relaciones comunitarias y diálogo para la prevención de conflictos sociales.

3.2. Proceso de negociación para asumir compromisos en el marco del Comité Técnico

La identificación de acuerdos y compromisos requirió del diálogo, consenso y de una agenda priorizada por parte de las comunidades y los gobiernos locales. En este proceso el peso de la negociación no fue equitativo para las tres (3) comuni-

dades campesinas, siendo que la balanza se inclinó a favor de Yanacocha, debido a que sus miembros ejercieron presión por considerar que fue la que más terrenos había “perdido”⁹ y, por lo tanto, requería mayores y mejores prerrogativas. Si bien se buscó disuadir ese discurso, al tener un mayor número de comuneros, por ser territorialmente más extensa, logró imponerse en la elección y en el número de compromisos que la beneficiaron.

La elección de proyectos y actividades supuso una negociación en la que confluyeron por un lado, las expectativas comunales y distritales respecto a las demandas de bienes y servicios y, por otro lado, limitaciones funcionales, técnicas y presupuestales de los sectores. Es así que se priorizaron proyectos de infraestructura vial que permiten conectividad y accesibilidad al aeropuerto y la transitabilidad de la población. Asimismo, fueron priorizados proyectos de saneamiento básico y de ordenamiento territorial. Entonces, el proceso de elección de compromisos requirió replantear proyectos, teniendo en cuenta los siguientes criterios: las competencias de los sectores, los presupuestos que estos manejan, los requerimientos de infraestructura del proyecto del AICC y las demandas de la población.

A pesar de tener en cuenta los criterios mencionados no todos los compromisos lograron cumplir con las expectativas de la población local. Por ejemplo, en el caso del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) y por las características de sus funciones, asumieron actividades enfocadas en la generación de capacidades en temas de artesanía y turismo rural a través de talleres¹⁰, las cuales no lograron satisfacer a la población. Así también, el no ejecutar proyectos como la “Determinación del uso del terreno de 12 Has. para un proyecto turístico” —al costado del complejo arqueológico de Chinchero— o la “Construcción de un mirador en el cerro Corihuaynachina, cercano a Machucolca” por no contar con la aprobación de la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo del Cusco (DIRCETUR) ni de la Dirección Desconcentrada de Cultura-Cusco, contribuyeron a la insatisfacción de la población respecto a los compromisos asumidos por el sector.

⁹ Las comunidades se refieren al proceso de compra y venta de terrenos, como pérdida o cesión de terrenos.

¹⁰ “Inducción estratégica de turismo comunitario con la finalidad de presentar metodología de intervención, así como alinear objetivos de los participantes, definir el modelo asociativo idónea a priorizar ideas de negocio”, “Taller de orientación para la edificación de alojamientos sostenibles en zonas rurales”.

La misma insatisfacción se generó frente a los compromisos asumidos por el Ministerio de Agricultura¹¹ los cuales se enfocaron en el diagnóstico de fuentes hídricas, asistencia técnica, elementos a los que se sumó la desestimación del proyecto SACRO. La población beneficiaría consideró que los diagnósticos y la asistencia técnica no generaron beneficios concretos en la población.

3.3. Situación de los compromisos asumidos en el marco del Comité Técnico Multisectorial

Los compromisos asumidos por los sectores en el marco del CTM se clasifican en dos grupos: proyec-

tos y actividades. Los proyectos hacen énfasis en infraestructura vial, saneamiento básico y el mejoramiento de instituciones educativas. Por su parte, las actividades se focalizaron en el desarrollo de capacidades y en la generación de empleo local.

El desarrollo y ejecución de proyectos son en su mayoría de mediano y largo plazo, requieren de las funciones y responsabilidades compartidas de los sectores, Gobiernos locales, comunidades y, en algunos casos, la intervención del Gobierno regional de Cusco; pero además requieren de un mayor presupuesto para su ejecución. En cambio, la ejecución de actividades es de corto plazo y su desarrollo recae principalmente en el sector.

CUADRO Nº 6
PROYECTOS PENDIENTES DE EJECUCIÓN ASUMIDO EN EL MARCO DEL CTM EN PROCESO DE EJECUCIÓN

SECTOR	PROYECTO / ACTIVIDAD	ESTADO	INVERSIÓN* S/.
MTC	Mejoramiento de la vía de HUILA HUILA HUATATA	En proceso	42,668,650
MTC	Construcción de la carretera Racchi- Huayllabamba.	En proceso	53,626,083
MTC	Acceso principal del AICC. Carretera Cusco-Chinchero-Urubamba.	En proceso	1,093,734,157
Minedu	Mejoramiento, ampliación de los servicios de educación primaria para I.E Nº501314 en el sector de Huatata, distrito de Chinchero-Urubamba-Cusco.	En proceso	6,539,509.78
Minedu	Mejoramiento, ampliación del servicio de educación inicial escolarizado del II ciclo, en las instituciones de EBR 1003-Umanes, 1191-Huatata,1192-Huila Huila, 1193- Querapata, 1194-Umasbamba, creadas con el programa presupuestal 0091 en la localidad de Chinchero, distrito de Chinchero-Urubamba-Cusco.	En proceso	13,066,943
Minedu	Mejoramiento de la institución educativa primaria Nuestra Señora de Fátima, en la localidad de Chinchero, distrito de Chinchero-Urubamba-Cusco.	En proceso	4,176,448.74
Minedu	Traslado de la institución educativa del sector Olones.	En proceso	
MVCS	Mejoramiento, ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado en la localidad de Chinchero, distrito de Chinchero-Urubamba-Cusco.	En proceso	48,701,404.9

* Montos señalados por cada sector , en los inoformes que remiten como parte del seguimiento que realiza la ODGS.

11 Trabajo de diagnóstico en las tres comunidades, identificando los siguientes proyectos y actividades: Reforestación: Elaboración de expediente técnico producción plantones forestales, extensión forestal, instalación plantaciones forestales, asistencia técnica en buenas prácticas pecuarias y dotación de semillas de cultivo de papa. Inventario de fuentes hídricas.

Desde la instalación del CTM en febrero del 2017 hasta noviembre del 2019, se realizaron 18 reuniones de seguimiento en las comunidades campesinas, con el objetivo de evidenciar los avances y el estado de los compromisos asumidos en el marco del comité. Estas reuniones descentralizadas se llevaron a cabo en cada una de las tres comunidades, con la participación de representantes de todos los sectores involucrados, las juntas de directivas comunales, comuneros, alcaldes y funcionarios de los gobiernos locales de Chinchero y Huayllabamba.

Al momento de instalarse el CTM, los seis ministerios participantes asumieron 41 compromisos. De estos compromisos entre el 2017 al 2019 se desestimaron cinco, tres eran actividades y dos proyectos de infraestructura. En el caso del Minagri se desestimó el llamado proyecto SACRO debido a la falta de recursos hídricos para la ejecución. Así mismo el Mincetur no pudo ejecutar el proyecto de desarrollo turístico debido a que las zonas propuestas por las comunidades constituían áreas intangibles, declarada por el Ministerio de Cultura. Finalmente, el caso del MTPE algunas actividades no se concretaron debido a que la población beneficiaria no cumplía con los requisitos que se requería para la actividad.

CUADRO N.º 7:
ESTADO SITUACIONAL
DE LOS PROYECTOS/ACTIVIDADES

SECTOR	PROYECTOS/ ACTIVIDADES	ESTADO SITUACIONAL		
		CUMPLIDO	EN PROCESO	AVANCE
MTC	7	3	3	1
MINEDU	6	2	4	0
MTPE	4	4	0	0
MVCS	8	3	5	0
MINAGRI	3	2	0	1
MINCETUR	13	10	0	3
TOTAL	41	24	12	5

Fuente: Elaboración propia

CUADRO N.º 8:
PROYECTOS DESESTIMADOS POR LOS SECTORES
MIEMBROS DEL CTM

SECTOR	PROYECTOS DESESTIMADOS
MINCETUR	•Determinación del uso del terreno de 12 Has. para ejecutar un proyecto turístico (al costado del complejo arqueológico de chinchero) •Incorporación del boleto turístico de Machucolca. •Construcción de un mirador en el cerro Corihuaynachina, cercano a Machucolca. •Proyecto de irrigación SACRO
MINAGRI	•Proyecto de irrigación SACRO
MTC	•Apoyo para el proyecto del terminal terrestre en la comunidad.

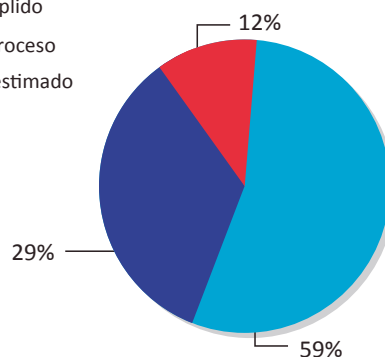
Fuente: Elaboración propia

Según el gráfico que se presenta a continuación, los compromisos desestimados representan un 12 % del total de compromisos asumidos:

SITUACIÓN GENERAL
DE LOS COMPROMISOS DEL CTM AL 2019

Tipo de Inversión

- Cumplido
- En proceso
- Desestimado



De los 36 compromisos asumidos por los seis sectores (MTC, Minagri, Minedu, MTPE, Mincetur y MVCS), se han cumplido 24 compromisos quedando pendientes 12 por ejecutar. De estos, los que han tenido mayor éxito de cumplimiento son las actividades vinculadas a la generación de capacidades y generación de empleo local.

CUADRO N.º 9
AVANCE DE LOS COMPROMISOS DEL CTM

SECTOR	PROYECTOS/ ACTIVIDADES	ESTADO SITUACIONAL		
		CUMPLIDO	EN PROCESO	AVANCE
MINEDU	6	2	4	33%
MTPE	4	4	0	100%
MVCS	8	3	5	38%
MINAGRI	2	2	0	100%
MTC	6	3	3	50%
MINCETUR	10	10	0	100%
TOTAL	36	25	11	59%

Fuente: Elaboración propia

El éxito de las actividades se evidencia en el cumplimiento de las mismas, y se debe principalmente a que el cumplimiento recae en el sector, es de corto plazo y se focaliza en un grupo determinado. Otra característica que repercute en el cumplimiento de actividades es que por el monto, no requiere la priorización de presupuesto, ni la ejecución de expedientes técnicos.

Los compromisos del Minagri, Mincetur y el MTPE fueron principalmente actividades, lo cual contribuyó al cumplimiento de sus compromisos antes que otros sectores. Dando por concluida su participación en la reunión descentralizada del CTM en noviembre del 2019 realizada en las Comunidades Campesinas de Yanacona, Ayllopongo y Racchi Aylo.

El retiro del Minagri generó críticas, principalmente por el Proyecto de Irrigación SACRO – que contribuiría a la irrigación de 110 hectáreas de terrenos agrícolas del distrito de Chinchero – que no pudo ejecutarse. Así también, criticaron el resultado de los compromisos enfocados en el diagnóstico, evaluación de recursos hídricos y en la capacitación sobre cultivos; señalando que los proyectos no tuvieron ninguna repercusión en la actividad agrícola; además, consideraron que los diagnósticos son útiles para las instituciones más no para el agricultor. A pesar de la insatisfacción por los resultados obtenidos y por el retiro del sector, no

se generó ninguna situación de tensión o conflicto que afectara la continuidad del comité o el proceso de relacionamiento con las comunidades.

Como vemos, a pesar de los años y del camino recorrido, la gestión de los espacios de diálogo y el cumplimiento de compromisos, enfrenta barreras tales como, limitaciones de presupuesto, competencias sectoriales y falta de claridad de los objetivos del proyecto y las expectativas de la población. Esta falta de claridad repercute en el cumplimiento de compromisos y en la insatisfacción de la población, generándose el riesgo que estos espacios puedan perder legitimidad.

Sin embargo, cabe resaltar que el CTM se mantiene vigente desde febrero del 2017, fecha de su conformación y, pese al contexto de emergencia nacional que vive el país, continúa el proceso de seguimiento de los sectores e instituciones involucradas, así como el proceso de gestión social y relacionamiento. Del mismo modo, instituciones y sectores siguen trabajando en la consecución de los compromisos.

Asimismo, a pesar de los cambios políticos que hubo en los cuatro años, la coordinación y articulación con los tres niveles de Gobierno se ha mantenido y fortalecido. Esto como consecuencia que el proyecto sigue siendo prioridad para el MTC y para los Gobiernos subnacionales de la región Cusco, por ello, todo lo relacionado con la gestión y la ejecución del CTM no se ha paralizado.

3.4. Actores participantes y sus percepciones del proceso

3.4.1. El rol, las potencialidades y las limitaciones de los sectores involucrados (MTC, MVCS, Minagri, Mincetur, Minedu y MTPE)

Rol

Los sectores son responsables del desarrollo y ejecución de los compromisos. En ese sentido cumplieron roles de articulación intersectorial, facilitación de procesos y actividades, concertación social con los Gobiernos locales y con las comunidades.

Potencialidades:

Los actores entrevistados para la elaboración de este documento señalaron potencialidades y limitación del proceso no concluido del CTM. En ese sentido, consideraron que la potencialidad más

evidente de este espacio fue congregar a funcionarios, técnicos, autoridades y líderes con el objetivo de identificar una problemática, generada por el proyecto del AICC, en el distrito de Chinchero. Rescatan que la conformación del CTM facilitó la canalización de inversiones e intervenciones de los sectores con el objetivo de acortar brechas sociales y económicas a fin de generar las condiciones para el desarrollo del proyecto sin tensiones sociales.

Si bien la gestión de CTM paso por diferentes etapas, como compromisos paralizados, desestimados y momentos en que todos los sectores estaban involucrados, y como todo proceso supuso mejorar y reformular el proceso de gestión, es importante evidenciar que el conjunto de acciones articuladas de instituciones nacionales, regionales y locales, destinadas a cumplir y ejecutar proyectos ha generado cambios y aprendizajes en el relacionamiento y la gestión de los gobiernos locales y de las comunidades, transformando la realidad de la población e instituciones locales que conforman el área de influencia.

Limitaciones:

Sobre las limitaciones, para la gestión del CTM, se identificaron 3 tipos: las normativas, las de gestión y la transparencia y claridad respecto a las características y repercusión de los proyectos y/o actividades.

La falta de normas regulatorias que prioricen los compromisos establecidos en los espacios de diálogo y/o comités técnicos repercute en el avance y cumplimiento de los compromisos asumidos en el CTM, los cuales no gozan de la priorización presupuestada del sector, recorren el mismo trayecto administrativo y técnico de cualquier proyecto.

Sobre las limitaciones de la gestión del CTM, los sectores señalaron que se requirió definir los niveles de coordinación, partir de la identificación de responsabilidades de los gobiernos en sus tres niveles. Así también, queda pendiente mejorar la articulación y el trabajo coordinado de las oficinas de diálogo y los órganos técnicos de los sectores, a fin de mejorar y potenciar el cumplimiento de los compromisos asumidos. Del mismo modo, se debe fortalecer la articulación de las oficinas desconcentradas con las oficinas y direcciones de Lima. Finalmente, repercutió en la gestión del CTM la volatilidad de los funcionarios gubernamentales y la carga en la participación e intervención de mesas de diálogo y co-

mités técnicos. Todo lo cual afectó el desempeño y cumplimiento de compromisos.

Finalmente, la falta de claridad sobre el alcance y repercusión de los proyectos generaron altas expectativas sobre algunos proyectos y actividades, lo que generó la insatisfacción de la población, lo cual en un mediano y largo plazo podría deslegitimar estos espacios producto de la desconfianza e insatisfacción.

3.4.2. El rol, las potencialidades y las limitaciones de los municipios distritales de Chinchero y Huayllabamba

Rol

Los municipios locales desempeñan sus roles en el marco de sus competencias, así también, desempeñan un rol político y social, siendo un actor prioritario para la ejecución de proyectos y compromisos.

Potencialidades

Los gobiernos locales han logrado articular intergubernamentalmente, ya sea para gestionar el cumplimiento de compromisos en el marco del CTM o para gestionar nuevos compromisos de manera bilateral (municipios y sectores). Por otro lado, está la intención de realizar un rol de seguimiento al avance y cumplimiento de compromisos en el marco del CTM.

Limitaciones

Mejorar y fortalecer la gestión de los gobiernos locales, en temas vinculados a la priorización de las agendas municipales, la implementación de gerencias técnicas en temas relacionados al ordenamiento territorial, al saneamiento urbano y al desarrollo de expedientes técnicos. Sin embargo, carecen de presupuesto para la implementación de gerencias técnicas, así como para la contratación de consultores que formulen los expedientes técnicos.

3.4.3. El rol, las potencialidades y las limitaciones de las comunidades campesinas

Rol

En la gestión del CTM, las comunidades campesinas, a través de sus Juntas Directivas desarrollaron un rol de vocería y representación de la comunidad, siendo los que articularon y dialogaron con los tres niveles de gobierno.

Potencialidades

El proyecto y la gestión del CTM, generó que internamente las comunidades se vean obligadas a organizarse y llegar a acuerdos teniendo en cuenta las repercusiones e impactos del proyecto y de los compromisos del CTM.

Limitaciones:

Las comunidades trabajan de manera aislada sin articular entre ellas proyectos o propuestas de desarrollo. Prima una visión de desarrollo territorial comunal, la visión de desarrollo distrital y provincial es aún incipiente, lo cual repercute en la falta de proyectos distritales.

4. Conclusiones

- La instalación del CTM fue una estrategia de prevención de conflictos por parte de la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales, la cual alcanzó los siguientes resultados: a) viabilizar el desarrollo del proyecto del AICC, mitigando y previniendo posibles conflictos que podrían haberse generado en el proceso de adquisición de tierras b) generar una plataforma de colaboración entre los Gobiernos locales y los sectores, para intercambiar ideas, soluciones y proyectos.
- El rol que asumió el MTC no solo consistió en plantear una agenda y convocar a los sectores, sino también generó un clima de confianza y transparencia a través de continuas reuniones realizadas en Chinchero y en Lima, propiciándose de esta manera un relacionamiento horizontal y directo con las autoridades y Gobiernos locales.
- El largo proceso de seguimiento y gestión social, llevado a cabo por la ODGS del MTC, ha permitido la continuidad del Comité Técnico Multisectorial. Este largo proceso, además, permitió implementar y consolidar el proceso de relacionamiento institucionalizado, el cual se consolidó con la elaboración del “Anexo Social” que acompañó los TDRs del proceso de licitación del movimiento de tierras y de ejecución de obra, con el objetivo de establecer una estrategia de gestión social, relaciones comunitarias y diálogo para la prevención de conflictos sociales.
- El proceso sostenido de relacionamiento con las comunidades campesinas de Ayllopongo, Yanacóna y Racchi Ayllu ha permitido, no solo, la

continuidad del Comité Técnico Multisectorial; sino también, generar un clima de paz social durante todo el proceso liderado por el MTC, permitiendo la ejecución del proyecto.

- El respaldo contundente al proyecto por parte de las comunidades campesinas, y los gobiernos locales del distrito de Chinchero, puede explicarse con la declinación de la actividad agropecuaria como fuente de empleo e ingresos y con la inserción de un importante sector de la fuerza laboral, especialmente jóvenes, en actividades secundarias y terciarias urbanas. Quizás por ello, el cambio de destino en el uso de las tierras comunales no son vistas como una amenaza.

5. Lecciones aprendidas

- Si las deficiencias de la gobernanza han incentivado la implementación de mecanismos de participación ciudadana con el objetivo de generar confianza entre gobernantes y gobernados, queda pendiente consolidar y legitimar los espacios de diálogo mediante el cumplimiento de compromisos. Para tal fin, se requiere diseñar modelos de gestión y mecanismos normativos para el desarrollo y gestión de estos, teniendo en cuenta la priorización de proyectos y presupuestos.
- Los espacios de diálogo requieren estructura de funcionamiento que señale los alcances, la duración, el sector que cumplirá la función de asistencia técnica y el rol de los actores intervinientes.
- La necesidad de realizar previamente un diagnóstico de necesidades y demandas de la población, que priorice el territorio, la viabilidad técnica y presupuestal de la ejecución de los proyectos, a fin de evitar que los espacios de diálogo se conviertan en plataformas de demandas, sin sustento técnico y presupuestal, en las que solo prime una salida política en situaciones de conflicto.
- Por otro lado, los compromisos asumidos dentro de los espacios de diálogo requieren de la gestión de los sectores, gobiernos locales y comunidades campesinas, por lo que es necesario fortalecer capacidades de liderazgo y de gestión para líderes comunales y servidores públicos. Grandes proyectos de infraestructura como éste, reconfiguran las necesidades del territorio y en la mayoría de casos, las instituciones y organizaciones se ven sobrepasadas por los

requerimientos de gestión, operativos y de presupuesto producto de los impactos de los proyectos.

- Se requiere fortalecer las oficinas descentralizadas de los sectores, para articular con gobiernos locales, a fin de generar un trabajo conjunto que conduzca a un mejor seguimiento de los proyectos y compromisos.

6. Consideraciones finales

Si bien la instalación del CTM fue una estrategia de prevención de conflictos, hay que tener en cuenta los siguientes riesgos y repercusiones del proyecto:

- Tensión al interior de las comunidades cuando inicie la ejecución de la obra, como consecuencia de expectativas laborales y de desarrollo que la población mayoritariamente adjudica al proyecto.
- Actores del área de influencia indirecta demanden beneficiarse de las repercusiones que generará el proyecto en temas como mano de obra y compras locales. Debe señalarse que los instrumentos técnicos y los compromisos del CTM no toman en cuenta ni a las comunidades campesinas ni a los distritos del área influencia indirecta.
- Si bien el proyecto del Aeropuerto Internacional de Chinchero-Cusco, genera interés y expectativa, en tanto es percibido como generador de desarrollo de la actividad turística, es necesario generar un plan de desarrollo que promueva la actividades económicas relacionadas al turismo y a la agricultura.
- La implementación del “Anexo Social” de los contratos de ejecución de las obras, tanto del movimiento de tierra y de las obras civiles, abre una posibilidad de contar con mecanismos de prevención de conflictos sociales, especialmente en lo relacionado a la expectativa que se va a generar por las oportunidades laborales en torno al proyecto.

Anexo

Medidas de Diálogo y Gestión Social, contenidas en los requerimientos de trabajo, del apéndice N° 2, del contrato de movimiento de tierras para el proyecto del Aeropuerto Internacional de Chinchero - Cusco, suscrito el 12 de marzo de 2021 entre el MTC y el Consorcio Chinchero.

Las disposiciones del presente Anexo, referidas a la gestión social y prevención de conflictos sociales en la ejecución de la obra de Movimiento de Tierras en el marco del Proyecto Aeropuerto Internacional de Chinchero-Cusco, se aplican al Contratista y a los subcontratistas de dicha obra, sin perjuicio de las obligaciones contenidas en el Estudio de Impacto Ambiental del Aeropuerto Internacional de Chinchero-Cusco.

La gestión social y prevención de conflictos sociales en torno a la obra, así como las disposiciones contempladas en el presente Anexo, serán acordadas con la Oficina de Diálogo y Gestión Social (ODGS) quien actuará en coordinación con la Dirección de Aeronáutica Civil (DGAC), ambas del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). La ODGS informará previa y directamente a la DGAC, procediendo en el marco de sus competencias y funciones señaladas en el Reglamento de Organización y Funciones del MTC.

1. Condiciones sociales

1.1. Gestión Social y Prevención de Conflictos

La relación entre el Contratista y los subcontratistas con la población del Área de Influencia Directa e Indirecta durante la ejecución de la obra de Movimiento de Tierras, deben contribuir a la generación de condiciones sociales favorables para la ejecución del proyecto del Aeropuerto Internacional de Chinchero-Cusco, para lo cual el contratista y los subcontratistas deben cumplir con los siguientes requisitos.

1.1.1. Mano de obra Local

- a) La contratación de mano de obra local que realiza el contratista será no menor del 15% del total del personal requerido para la ejecución de la obra de movimiento de tierras.
- b) Constituyen mano de obra local los comuneros calificados y los comuneros integrados¹² de las Comunidades Campesinas del Área de Influencia Directa (AID) del Proyecto Aeropuerto Internacional de Chinchero - Cusco, acreditados por la Junta Directiva de la Comunidad Campesina correspondiente.
- c) El contratista promueve la conformación de un “Comité de Empleo Local”, integrado por un (1) representante de la Comunidad Campesina de Yanacoma, un (1) representante de la Comunidad Campesina de Aylopongo, un (1) representante de la Comunidad Campesina de Racchi Aylo, un (1) representante de la Municipalidad Distrital de Chinchero y, un (1) representante de la Municipalidad Distrital de Huayllabamba. Los representantes de las Comunidades Campesinas del AID del Proyecto Aeropuerto Internacional de Chinchero Cusco son elegidos de acuerdo a sus propios mecanismos.
- d) Un representante de la Oficina de Diálogo y Gestión Social participará en las reuniones que sostengan el contratista y el Comité, en calidad de veedor y coordinará la participación de la DGAC según corresponda. La Oficina de Diálogo y Gestión Social coordinará previamente con la DGAC sobre las acciones que se adoptará, según corresponda.
- e) El “Comité de Empleo Local” se constituye e instala dentro de los sesenta (60) días calendarios siguientes a la firma del contrato, y tendrá como plazo de vigencia, el mismo plazo del contrato de obra.
- f) El “Comité de Empleo Local” representa a la población del área de influencia directa del proyecto

¹² De conformidad con el artículo 5 de la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, para ser “comunero calificado” se requieren los siguientes requisitos: a) Ser comunero mayor de edad o tener capacidad civil; b) Tener residencia estable no menor de cinco años en la comunidad; c) No pertenecer a otra comunidad; d) Estar inscrito en el Padrón Comunal y, e) Los demás que establezca el Estatuto de la Comunidad. Se considera “comunero integrado”: a) Al varón o mujer que conforme pareja estable con un miembro de la Comunidad; y, b) Al varón o mujer, mayor de edad, que solicite ser admitido y sea aceptado por la Comunidad. En ambos casos, si se trata de un miembro de otra Comunidad, deberá renunciar previamente a ésta.

Aeropuerto Internacional de Chinchero-Cusco, para el requerimiento de Mano de Obra Local.

g) El Contratista, dentro de los ochenta (80) días calendarios siguientes a la suscripción del Contrato, pone en conocimiento del “Comité de Empleo Local”, los perfiles de puestos requeridos para los seis (6) primeros meses de la obra de movimiento de tierras. Los requerimientos posteriores se darán a conocer de manera periódica.

h) Una vez recibidos los requerimientos de mano de obra, el “Comité de Empleo Local” tendrá un plazo de diez (10) días calendarios para atender como corresponda a cada requerimiento realizado por el Contratista. En caso las hojas de vida no cubran la demanda o los perfiles requeridos, el Contratista podrá contratar mano de obra fuera del AID del proyecto del Aeropuerto Internacional de Chinchero-Cusco para cubrir la demanda.

1.1.2. Compras Locales

a) El contratista efectúa la compra de bienes y servicios que se prestan en el AID y en el Área de Influencia Indirecta (AII)¹³ del Proyecto Aeropuerto Internacional de Chinchero – Cusco. Este representa un porcentaje no menor al 20 % de bienes y servicios requeridos. Estas incluyen transporte de personal, proveedores de alimentos, compra de productos de ferretería, equipos de protección personal (EPP), entre otros.

b) El Contratista promueve la conformación de un “Comité de Proveedores y Compras Locales”, integrado por un (1) representante de la Comunidad Campesina de Yanacona, un (1) representante de la Comunidad Campesina de Aylopongo, un (1) representante de la Comunidad Campesina de Racchi Aylo, un (1) representante de la Municipalidad Distrital de Chinchero y, un (1) representante de la Municipalidad Distrital de Huayllabamba. Los representantes de las Comunidades Campesinas del AID del Proyecto Aeropuerto Internacional de Chinchero Cusco son elegidos de acuerdo a sus propios mecanismos.

c) Un representante de la Oficina de Diálogo y Gestión Social participará en las reuniones que sostengan el Contratista y el Comité, en calidad de veedor.

d) El Contratista designará un responsable de compras, para que realice las coordinaciones correspondientes con el Comité de “Proveedores y Compras Locales”. El Contratista comunica la designación de dicho responsable al Comité, dentro de los (70) setenta días posteriores a la firma del contrato de obra.

e) El “Comité de Proveedores y Compras Locales” se constituye e instala dentro de los (60) sesenta días calendarios siguientes a la suscripción del contrato, y tendrá como plazo de vigencia, el mismo plazo del contrato de obra.

f) El “Comité de Proveedores y Compras Locales” tendrá como objetivo coordinar con los proveedores locales para cumplir los requerimientos de bienes y servicios que el Contratista demande.

g) El Contratista, dentro de los (80) ochenta días calendarios siguientes a la suscripción del Contrato, pone en conocimiento del Comité de proveedores y Compras Locales, los requerimientos de bienes y servicios para los seis (6) primeros meses de la obra de movimiento de tierras. Los requerimientos posteriores se darán a conocer de manera periódica.

h) Una vez recibidos los requerimientos de bienes y servicios, el “Comité de Proveedores y Compras Locales” tendrá un plazo de (10) diez días calendarios para atender como corresponda cada requerimiento realizado por el Contratista (entiéndase como la entrega del bien o servicio requerido). En caso no se cubra la demanda y los requisitos técnicos, el Contratista podrá realizar la adquisición de dichos bienes y servicios fuera del AID del proyecto del Aeropuerto Internacional de Chinchero-Cusco, considerando los precios del mercado regional.

i) El Contratista realizará como mínimo tres (03) capacitaciones durante la ejecución de la obra de movimiento de tierras, dirigida a los proveedores locales de los distritos de Chinchero y Huayllabamba en temas de compras locales, los cuales serán previamente identificados por el “Comité de Proveedores y Compras Locales”.

¹³ Según el Estudio de Impacto Ambiental Detallado “Mejoramiento del servicio Aeroportuario en la Región Cusco mediante el Nuevo Aeropuerto Internacional de Chinchero – Cusco, se establece que el área de influencia indirecta son el distrito de Chinchero y el distrito de Huayllabamba.

- j) La primera capacitación se realizará a los (90) noventa días calendario de la suscripción del contrato. La realización de las siguientes capacitaciones se coordinará con el “Comité de Proveedores y Compras Locales”.

1.1.3. Control de Deuda

- a) El Contratista identificará y registrará a los comercios locales formales en el área de influencia directa e indirecta del proyecto del Aeropuerto Internacional de Chinchero-Cusco, para que sus trabajadores puedan acceder a los productos y/o servicios autorizados por el Contratista como su proveedor directo, con la finalidad de garantizar el pago oportuno a los proveedores, lo que será comunicado al Comité de Proveedores y Compras Locales”.
- b) El Contratista debe asegurar que sus trabajadores no dejen deudas impagas en los comercios locales del área de influencia directa e indirecta, para lo cual deberán realizar el seguimiento de pago de deudas de sus trabajadores.
- c) El no cumplimiento del pago de las deudas adquiridas con los comercios locales, por parte del personal del Contratista, conllevará a una sanción. Dicha sanción estará a cargo del Contratista, de acuerdo con lo estipulado en su Protocolo de Relaciones Comunitarias.
- d) El contratista informará al “Comité de Proveedores y Compras Locales” sobre la desvinculación laboral de sus trabajadores, con una anticipación de no menos de quince (15) días calendarios a la desvinculación.
- e) El Contratista informará al “Comité de Proveedores y Compras Locales” el monto máximo de deuda que sus trabajadores podrán contraer en los negocios locales.

1.1.4. Sobre las relaciones Comunitarias

- a) La Oficina de Diálogo y Gestión Social realizará, dentro de los (15) quince días hábiles posteriores a la firma del contrato, una capacitación al Contratista sobre temas vinculados al contexto social del proyecto del Aeropuerto Internacional de Chinchero – Cusco.
- b) El Contratista instalará una Oficina de Relaciones Comunitarias en un periodo no mayor de (15) quince días calendario, posterior a la validación de

su protocolo de ingreso y a recibir la capacitación a cargo de la Oficina de Diálogo y Gestión Social.

- c) El Contratista presentará su protocolo de ingreso al MTC para su validación, treinta (30) días calendarios antes del inicio de actividades en el área del proyecto.
- d) El MTC y la PMO, programarán reuniones con los principales actores del área de influencia directa del proyecto, a fin de realizar la presentación e instalación del Contratista en la zona.
- e) El Contratista presentará su Código de Conducta y su Protocolo de Relaciones Comunitarias al MTC, dentro de los diez (10) días calendario posterior a la firma del contrato.
- f) Todo personal que ingrese a laborar para el Contratista recibirá una inducción sobre el Código de Conducta y el Protocolo de Relaciones Comunitarias a cargo de él mismo.
- g) Toda persona que visite el proyecto recibirá la inducción sobre el Código de Conducta y el Protocolo de Relaciones Comunitarias, que estará a cargo del Contratista.
- h) El protocolo de Relaciones Comunitarias deberá contener pautas sobre i) la interacción del personal con los pobladores de las Comunidades Campesinas y de los distritos de Chinchero y Huayllabamba, ii) el respeto al contexto cultural en donde se ejecutará el movimiento de tierras, iii) la prohibición de los trabajadores de establecer relaciones sentimentales con la población del distrito de Chinchero y Huayllabamba, iv) pago de deudas.
- i) El código de conducta deberá contener normas de comportamiento y orden público que permitan la convivencia armoniosa entre los trabajadores del Contratista y la población de los distritos de Chinchero y Huayllabamba. Se debe respetar las manifestaciones culturales de los pobladores del distrito y de las Comunidades Campesinas del área de influencia directa del proyecto del Aeropuerto Internacional de Chinchero – Cusco.
- j) El incumplimiento del Código de Conducta y el Protocolo de Relaciones Comunitarias conllevará a una sanción o suspensión del contrato laboral, de acuerdo con el procedimiento establecido en las normas laborales vigentes.

k) El Contratista remitirá un informe mensual al MTC que se incluirá en el informe de cumplimiento del PMA del EIA, sobre aquellos trabajadores que incumplen el Código de Conducta y el Protocolo de Relaciones Comunitarias, así como las acciones tomadas en cada caso.

l) El Contratista remitirá al MTC el informe mensual que se incluirá en el informe de cumplimiento del PMA del EIA, sobre las quejas y reclamos presentados por la población, así como el seguimiento, las atenciones o soluciones a dichos casos.

m) El Contratista y el MTC sostendrán reuniones cada dos meses o cuando se requiera, a fin de realizar el seguimiento de los avances de las actividades contenidas en el Plan de Relaciones Comunitarias.

n) El Contratista contratará un equipo social no menor de (3) tres personas, que estará a cargo de las relaciones comunitarias y la Gestión del Diálogo.

o) El/Los especialista/s social/es coordinarán de manera permanente con el MTC, sobre el proceso de relacionamiento comunitario.

1.2. Gestión del Diálogo para la Prevención de Conflictos Sociales¹⁴

a) El Contratista promoverá un Comité de Gestión del diálogo a fin de resolver aquellas controversias que pudieran escalar en conflictos sociales.

b) La conformación del Comité de Gestión del diálogo estará a cargo de la Oficina de Diálogo y Gestión Social, que además liderará dicho espacio.

c) El Comité de Gestión del diálogo estará conformado por un (1) representante de la Oficina de Diálogo y Gestión Social, un (1) representante del área usuaria¹⁵, un (1) representante de la PMO Corea, un (1)

representante del Contratista, un (1) representante del Comité de Empleo Local y un (1) representante del Comité de Proveedores y Compra Local.

d) El Comité de Gestión del Diálogo tiene como función la prevención y gestión de conflictos a través del diálogo y la creación de consensos entre los actores involucrados del área de influencia del proyecto del Aeropuerto Internacional de Chinchero - Cusco.

1.2.1 Los Comités de “Empleo Local”, “Proveedores y Compras Locales”, y “Gestión del diálogo”

a) Los Comités “Empleo Local”, “Proveedores y Compras Locales”, y “Gestión del diálogo” tendrán como plazo de vigencia el mismo plazo de duración del contrato.

b) Posterior a la conformación de los Comités de “Empleo Local”, “Proveedores y Compras Locales” y “Gestión del diálogo”, y en un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles de su instalación, deberán presentar al MTC sus lineamientos de trabajo.

2. Disposiciones Finales

a) Las disposiciones contenidas en el presente APÉNDICE son de aplicación obligatoria tanto para el contratista como para sus subcontratistas, por lo que toda referencia realizada al contratista debe entenderse también a los segundos.

b) El contratista se hace responsable de que las subcontratas cumplan con dichas disposiciones.

c) En caso de duda respecto a la interpretación de aspectos señalados en el presente Apéndice, ésta será resuelta por consenso entre el Contratista y el MTC.

¹⁴ Para el trabajo en prevención y/o gestión de conflictos se deberá considerar las siguientes definiciones:

- Gestión del diálogo: La gestión del diálogo es el proceso mediante el cual una entidad del Estado implementa espacios de diálogo y de toma de decisiones entre actores sociales involucrados en una situación de diferencia, controversia o conflicto social. Su finalidad es permitir a los actores identificar juntos alternativas para superar las causas del problema que los enfrenta y construir acuerdos para poner en práctica las alternativas identificadas.
- Diferencia: Conflicto de juicio u opinión —«conflicto cognitivo»— que ocurre cuando una de las partes considera que la(s) otra(s) ha(n) llegado a conclusiones equivocadas sobre hechos reales. Se trata, fundamentalmente, de una contraposición de opiniones.
- Controversia: Oposición de intereses o posiciones respecto de un hecho, una acción o decisión. Un interés es un objetivo o meta que persigue un grupo social, en tanto que una posición es la visión o representación que dicho grupo se ha forjado. Ambos giran en torno a un hecho, acción o decisión concreta.

¹⁵ Cabe indicar que de acuerdo a problemática a abordar el área usuaria designará a un representante del MTC

Proceso de diálogo entre las comunidades campesinas del tramo “Desvío Pamputa - desvío Quehuira” y el MTC, periodo 2016 -2020



Comunidad campesina de Quehuira - Apurímac, recibe a Comisión de Alto Nivel a quienes expresan sus planteamientos sobre el proyecto minero Las Bambas, octubre 2016.

Introducción

El Corredor Vial Apurímac-Cusco-Arequipa corresponde a un Activo Crítico Nacional conformado por diferentes tramos de rutas nacionales¹ que inicia en el Desvío (Dv.) Progreso (distrito de Progreso, provincia de Cotabambas, región Apurímac) y culmina en el Dv. Pillones (distrito de San Antonio de Chuca, provincia de Caylloma, región

¹ Rutas Nacionales con códigos: PE-3SX, PE-3SF, PE-3SY, PE-3SG, PE-3SW, PE-3SG, PE-3SK, PE-34E, PE-34J y PE-34^a.
Extraído de la exposición de motivos del Decreto de Urgencia N.º 026-2019.

Arequipa). Dicho corredor transita por tres regiones (Apurímac, Cusco y Arequipa), cinco provincias (Grau, Cotabambas, Chumbivilcas, Espinar y Caylloma), dieciocho distritos (Progreso, Huayllati, Coyllurqui, Cotabambas, Challhuahuacho, Mara, Ccapacmarca, Colquemarca, Chamaca, Livitaca, Velille, Coporaque, Espinar, Condoroma, Oscollo, Morocahui, Ancco Ancco, Imata) e involucra a más de cuarenta comunidades campesinas.

La importancia de este corredor vial reside en la interconexión de aproximadamente 152,950 habitantes², facilita el acceso de esta población a los servicios públicos básicos y al comercio de distintos productos agrícolas, tales como papa, olluco, habas, quinua, cebada, oca, mashua y avena, entre otros; así como productos derivados de la ganadería de vacunos, ovinos, equinos y animales menores como el cuy. Asimismo, contribuye al desarrollo económico del país, debido a que representa la principal salida a la producción de tres importantes empresas mineras en operación: Compañía Minera Las Bambas S.A., Hudbay Perú S.A.C. y Compañía Minera Antapaccay S.A., cuya producción representa más del 18.8 % de los 2,4 millones de toneladas de cobre producido en el Perú (Diario Gestión, 2019).

Sin embargo, en el último lustro, el citado corredor vial ha sido escenario de diversos conflictos sociales alrededor de las demandas sociales frente a las empresas mineras y el Estado. Esta situación de constante convulsión e inestabilidad social ha propiciado un círculo vicioso de desconfianza e incertidumbre entre los actores involucrados, lo cual viene afectando la viabilidad social de proyectos públicos y privados en la zona, entre ellos los proyectos de infraestructura del sector y otros proyectos extractivos.

Dentro de ese contexto, uno de los factores relevantes a considerar es la fuerte desconfianza de la población sobre el propósito o finalidad de la intervención del Estado peruano a través de sus entidades en la zona, debido a que esta percibe que el Gobierno se hace presente en la zona a partir de hechos de alta conflictividad social y cuando la actividad empresarial minera se ve afectada. Por tal motivo, el accionar del Estado, a través de sus entidades públicas significa un desafío de diálogo intercultural en el que debe primar el respeto a la diversidad de opiniones, juicios de valor y perspectivas dentro de un contexto en el que se ponen en

manifiesto diferentes intereses, formas de decisión y manifestaciones culturales entre los ciudadanos de la zona y los interlocutores del Gobierno.

Para entender la perspectiva social sobre el Corredor Vial Apurímac-Cusco, es necesario considerar que la población local experimentó diferentes cambios en la percepción sobre el uso de las carreteras que lo componen. Inicialmente, fueron caminos de uso de las comunidades para comunicarse entre sí, luego pasaron a ser rutas vecinales o departamentales que eran empleadas como vías para transportar las maquinarias y el personal en la etapa constructiva del proyecto; posteriormente, se volvieron la ruta de transporte de la producción de mineral, lo cual implicó una intensificación en el uso de la carretera. Por tanto, esta evolución del uso de la ruta contribuyó notablemente a la aparición de reclamos y conflictos sociales asociados a los efectos sociales y ambientales percibidos por la población aledaña.

En atención a ello, el equipo encargado de la gestión social y el diálogo frente a la población y las comunidades campesinas asentadas en el ámbito del Corredor Vial Apurímac-Cusco (tramo desde el Desvío Progreso hasta Yauri) ha venido implementando distintas acciones con el propósito de mejorar la transitabilidad de las rutas que componen el corredor vial y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos ubicados en las zonas aledañas. Para ello el sector estableció la ejecución de cinco proyectos de inversión pública, la implementación de un saneamiento físico legal de las áreas involucradas en el corredor (a partir de la adquisición de áreas de terreno y mejoras ubicadas sobre el derecho de vía) y la conservación vial de la carretera para mitigar los impactos ambientales que se desprenden de su operación.

La sistematización del proceso de diálogo entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y las comunidades de Pumamarca, Choquecca-Antio, Allahui y Quehuira describe, analiza y reflexiona sobre los sucesos y acciones desarrolladas por el equipo de gestión social y diálogo durante el proceso de reclasificación de rutas de la vía nacional PE-3SX, el proceso de adquisición de terrenos y mejoras sobre el derecho de vía, y el desarrollo de los estudios definitivos para el mejoramiento del Corredor Vial Apurímac-Cusco.

² Extraído de la exposición de motivos del Decreto de Urgencia N.º 026-2019.



Proceso de diálogo en Cotabamba, diciembre 2016

1.2. Contexto social, económico, político y cultural

1.2.1. Ubicación geográfica

Las comunidades campesinas de Pumamarca, Choquecca -Antio y Allahui se ubican en el distrito de Tambobamba, mientras que la comunidad campesina de Quehuira se encuentra en el distrito de Challhuahuacho. Ambos distritos forman parte de la provincia de Cotabamba en la región Apurímac. Dicha provincia presenta diversos pisos altitudinales que van desde los 2600 hasta los 4800 m s. n. m. (Estrada, 2019).

1.2.2 Contexto socioeconómico

Según el último Censo Nacional (INEI, 2017), la provincia de Cotabamba —cuya extensión es de 2,613 km²— registró una población de 50,656 habitantes y una densidad poblacional de 19.39 habitantes por kilómetro. El Sistema Nacional de Información Regional para la Toma de Decisiones (INEI, 2020) estima que en 2018 se tuvo una población de 53,758 habitantes y 55,208 habitantes hasta abril del año 2020, tal como describe el siguiente cuadro:

CUADRO N° 1

POBLACIÓN TOTAL ESTIMADA DE PERSONAS EN COTABAMBAS

DEPARTAMENTO	PROVINCIA	2018	2019	2020
APURÍMAC	COTABAMBAS	53 758	54 552	55 208

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Perú:
Estimaciones y Proyecciones de Población. Boletín Especial N.º 25 y N.º 26

Asimismo, el 31,30 % de la población se encuentra en el área urbana y el 68,70 % en la zona rural. Un 21,37 % de la población no sabe leer ni escribir y el analfabetismo se concentra fundamentalmente en las mujeres de la zona rural (el 39,90 % de la población femenina rural no ha aprendido estas aptitudes). En relación a ello, Cotabamba es la provincia con mayor porcentaje de personas que no alcanzaron recibir instrucción en algún nivel de educación (20,2% de la población total), respecto a las otras provincias de Apurímac.

Tradicionalmente, la principal actividad económica de las familias cotabambinas es la agricultura, cuyo desempeño se orienta al autoconsumo o la comercialización en pequeña escala, llevada a cabo en las ferias dominicales. De tal manera que el 28,81 % de la población económicamente activa (PEA) se ocupa en actividades de agricultura, pesca y silvicultura, tal como puede observarse en el cuadro 2.

Asimismo, se observa que cuatro grupos de actividades (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; construcción; comercio y minería) concentran en total 54% de la población económicamente activa.



Proyectos productivos en Cotabamba

CUADRO Nº 2
PEA OCUPADA EN LA PROVINCIA DE COTABAMBAS, SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA AL 2017

ACTIVIDAD ECONÓMICA	PEA	%
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	4976	28.81%
Explotación de minas y canteras	959	5.55%
Industrias manufactureras	675	3.91%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	7	0.04%
Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gest. de desechos y descont.	26	0.15%
Construcción	1930	11.17%
Comerc., reparación de veh. autom. y motoc.	1483	8.59%
Transporte y almacenamiento	710	4.11%
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	729	4.22%
Información y comunicaciones	42	0.24%
Actividades financieras y de seguros	32	0.19%
Actividades inmobiliarias	2	0.01%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	514	2.98%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	355	2.06%
Adm. pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	682	3.95%
Enseñanza	987	5.71%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	206	1.19%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	14	0.08%
Otras actividades de servicios	280	1.62%
Act. de los hogares como empleadores; act. no diferenciadas de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio	65	0.38%
Desocupado	2600	15.05%
TOTAL	17274	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de INEI 2017

Sin embargo, la estructura productiva departamental ha cambiado considerablemente a partir de 2016, debido a que el sector minero creció por el inicio de la producción comercial de la minera Las Bambas, convirtiéndose en la principal actividad económica en esta zona de la región. En ese sentido la minería

llegó a representar el 61,7 % del valor agregado bruto de la región en el 2019, seguido por construcción con 8,0 %, agricultura, ganadería, caza y silvicultura con 6,5 %, Administración Pública y defensa con 4,7% y comercio con 3,4%, entre los principales (Banco Central de Reserva - Sucursal Cusco, 2020).

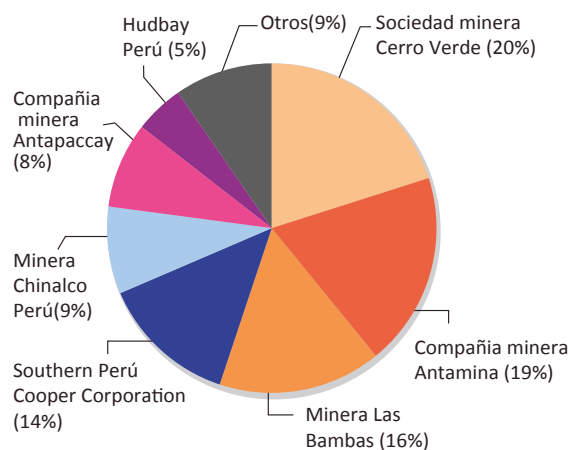
CUADRO Nº 3
VALOR AGREGADO BRUTO 2019, A PRECIOS CONSTANTES 2007 EN MILES DE SOLES

Actividades	VAB	Estructura %	Crecimiento Promedio Anual 2010-2019
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	465 322	6,5	4,4
Pesca y Acuicultura	181	1/	-8,2
Extracción de Petróleo, Gas y Minerales	4 433 365	61,7	46,4
Manufactura	97 611	1,4	1,5
Electricidad, Gas y Agua	46 987	0,7	7,7
Construcción	575 711	8,0	7,9
Comercio	247 298	3,4	3,6
Transporte, Almacén, Correo y Mensajería	82 778	1,2	3,9
Alojamiento y Restaurantes	69 002	1,0	4,4
Telecom. y otros Serv. de Información	60 776	0,8	8,2
Administración Pública y Defensa	337 170	4,7	4,7
Otros Servicios	765 626	10,7	4,9
Valor Agregado Bruto	7 181 827	100,0	15,1
1/ Menos de 0.1 por ciento			

Elaboración propia a partir de la información de INEI 2017

De esta manera, es importante considerar que el proyecto minero Las Bambas posee el tercer lugar en la producción de cobre a nivel nacional, encargado de la extracción y exportación del 16 % del volumen total de este mineral a nivel nacional, solo después de la Compañía Minera Antamina, que representa un 19 % y la Sociedad Minera Cerro Verde que produce un 20 % (De Echave, 2020).

FIGURA Nº 2
PARTICIPACIÓN EN LA PRODUCCIÓN MINERA DE COBRE EN PERÚ, SEGÚN EMPRESAS, AÑO 2018 (EN PORCENTAJES)



Fuente: De Echave (2020) sobre la base estadística del Boletín Estadístico Minero del Ministerio de Energía y Minas, edición 31, enero 2019

Bajo ese contexto, cabe observar que a pesar del dinamismo económico generado por la actividad minera, aún persisten muchas de las brechas sociales y de infraestructura, lo cual se refleja en sus indicadores de bienestar. Cabe mencionar, por ello, que el índice de desarrollo de la provincia de Cotabambas (0.3721) es mucho menor que el correspondiente al distrito con el índi-

ce más bajo de Lima Metropolitana: Pucusana (0.5989). Dicha circunstancia representa una permanente amenaza a la gobernanza de esta zona, pues implica la generación de cuestionamientos en la población sobre el impacto social de la actividad minera y refuerza las posturas de ciertos agentes sociales sobre las afectaciones socioambientales que genera dicha actividad en la zona.

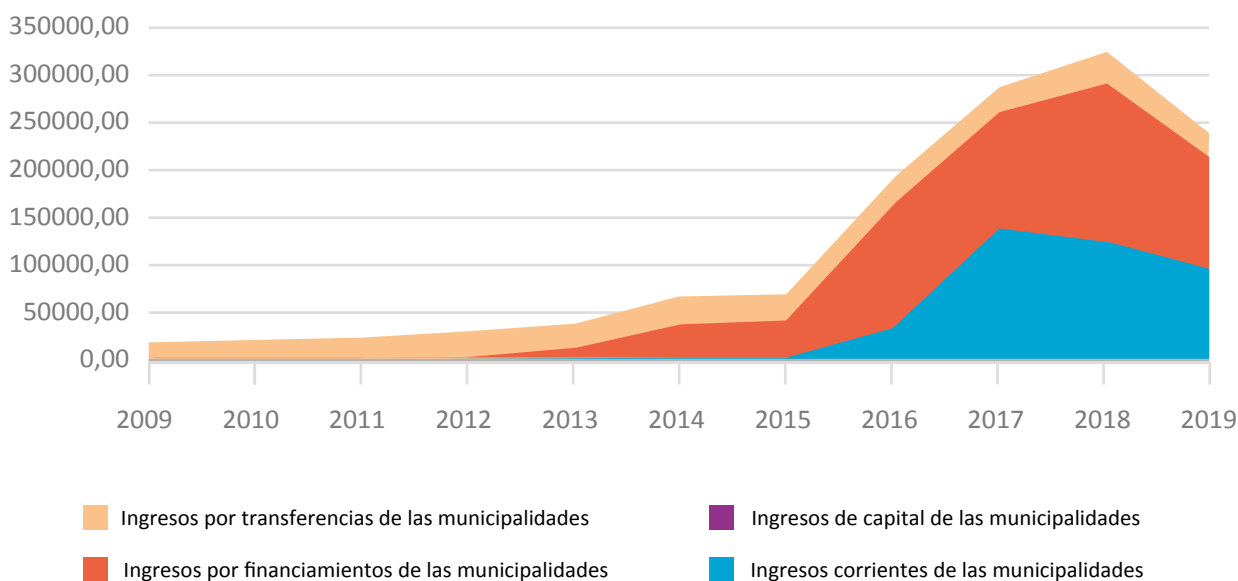
CUADRO N° 4
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO EN LA PROVINCIA DE COTABAMBAS

Nro.	UBIGEO	DEPARTAMENTO	PROVINCIA	Numero de Distritos	Población	Índice de Desarrollo Humano	Esperanza de vida al nacer	Con Educación secundaria completa (Pobla. 18 años)	Años de educación (Pobla. 25 y más)	Ingreso familiar per cápita
					habitantes	IDH	años	%	años	N.S mes
53	030500	APURIMAC	Cotabambas	6	51,253	0,3721	71,96	71,69	5,67	402,1

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. Elaboración: PNUD Perú

Por otro lado, en la provincia de Cotabambas, la actuación del sector público incrementó en los últimos años, lo cual puede evidenciarse en la evolución de ingresos recaudados por las municipalidades de dicha provincia. Estos ascendían a S/ 21,990,000.00 de soles en el 2009 y para el 2019 representaron S/ 244,130,000.00. Ello configura un nuevo desafío para los Gobiernos subnacionales en relación con su capacidad técnica y organizacional para impulsar proyectos que permitan impulsar el desarrollo local y acortar las brechas sociales más importantes de la zona.

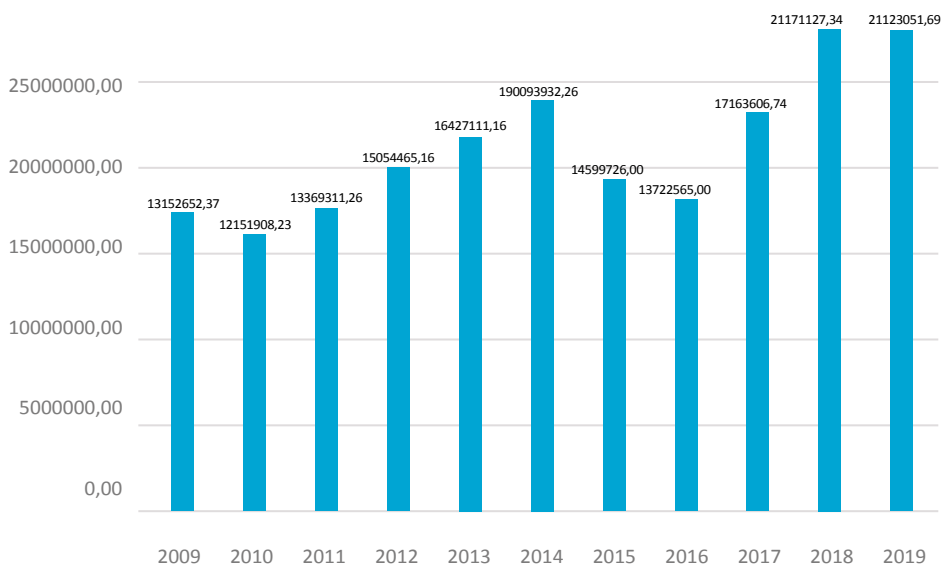
FIGURA N° 3
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS MUNICIPALIDADES, PROVINCIA DE COTABAMBAS
2009 – 2019 (EN MILES DE SOLES)



Fuente: Elaboración propia, a partir de información del Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección Nacional de Cotabilidad Pública, 2020

Asimismo, puede deducirse el mencionado crecimiento a partir lo observado por el Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) transferido a la provincia de Cotabambas, cuya tasa de crecimiento compuesto ha significado un 4,85 % entre el 2009 y el 2019.

FIGURA N° 4
EVOLUCIÓN DEL FONCOMUN EN LA PROVINCIA DE COTABAMBAS, 2009-2019 (EN MILES DE SOLES)

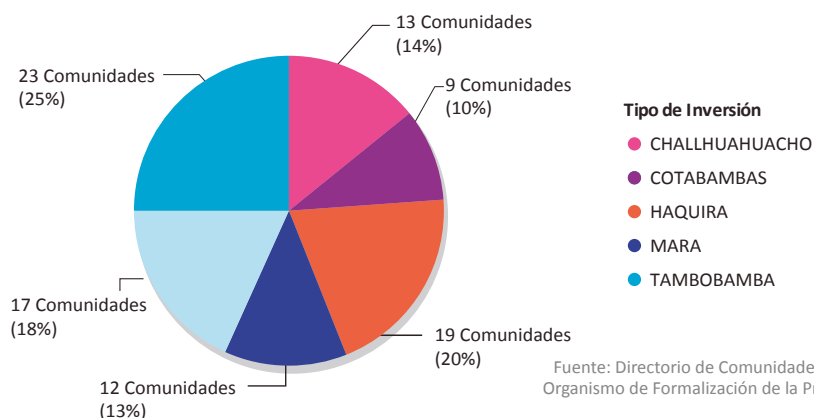


Fuente: Elaboración propia, a partir de información del Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección Nacional de Contabilidad Pública, 2020

1.2.3. Organización social y política de las comunidades campesinas

La provincia de Cotabamba es la segunda provincia de la región Apurímac con la mayor cantidad de comunidades campesinas. De las 93 comunidades campesinas que existen en dicha provincia, 23 se encuentran en el distrito de Tambobamba.

FIGURA N° 5
COMUNIDADES CAMPESINAS EN LA PROVINCIA DE COTABAMBAS, POR DISTRITO



Fuente: Directorio de Comunidades Campesinas del Perú 2009
Organismo de Formalización de la Propiedad Informal- COFOPRI

El presente documento se centra en cuatro comunidades campesinas: Pumamarca, Choquecca-Antio, Allhua y Quehuira, las cuales se encuentran sobre la ruta nacional PE-3SX, entre el Tramo “Desvío Pamputa – Desvío Quehuira”. Estas comunidades tienen diferentes extensiones y cuentan con un número de comuneros hábiles, a partir de los cuales se determina el quórum para las decisiones según los procedimientos establecidos en su estatuto.

Particularmente, las cuatro comunidades campesinas involucradas en el proceso de diálogo tienen como principal actividad económica la agricultura. Sin embargo, dos de cuatro poseen empresas comunales. La Comunidad Campesina de Pumamarca tiene una (RUC 20491193566) dedicada al transporte de carga por carretera y alquiler de equipos de transporte, mientras que la Comunidad de Choquecca Antio tiene otra que desarrolla actividades económicas como transporte de carga por carretera, extracción de piedra, arena y arcilla, así como alquiler y arrendamiento de otros tipos de maquinaria, equipos y bienes tangibles.

CUADRO Nº 5
INFORMACIÓN GENERAL SOBRE COMUNIDADES CAMPESINAS DEL TRAMO II

Reconocimiento				Titulación		Población		
Comunidad	Resolución	Fecha	Partida Electrónica	Extensión Titulada (ha)	Fecha de Inscripción	Idioma originario	Población censada	Viviendas particulares
Pumamarca	R. 277-76-OAJAF-ORAMS-VII	29/12/1976	11022905	4 343,44	18/09/1987	Quechua	623	320
Choquecca Antio	R.D. 256-86-DR-XIX-A	31/12/1986	11001254	1 739,38	18/10/1988	Quechua	218	82
Antuyo	R.G. N° 050-2016-GR. APURIMAC /GRDE	----	----	----	----	Quechua	153	43
Allahui	R.D. 254-86-DR-XIX-A	31/12/1986	11001377	1 679,75	18/10/1988	Quechua	150	51
Quehuira	R.D. 071-87-DR-XIX-A	05/06/1987	11026810	1 153,01	18/12/1987	Quechua	15	13

Fuente: INEI (2017) y MINCUL (2016)

1.3. Contexto sociocultural

Las dinámicas culturales en las zonas altoandinas se encuentran determinadas, esencialmente, por la principal actividad económica: la agricultura. Sin embargo, la importancia de estos patrones culturales reside en que no solo determinan la organización del trabajo comunal, sino también las formas de distribución de los terrenos y los bienes comunales.

Particularmente, en el caso de las comunidades de la provincia de Cotabambas, la siembra se da en dos etapas: la primera denominada por ellos como mahuy, se desarrolla en menor proporción y solo con la participación de la familia (núcleo familiar) y en

los lugares cercanos a sus viviendas. En segundo lugar, la siembra en los laymes, grandes extensiones de terreno administradas por la comunidad. En esta siembra mayor participan además de la familia, algunos miembros de la comunidad (vecinos, compadres, amigos, etc.) a través del ayni, práctica ancestral que significa apoyo mutuo (reciprocidad).

Por otro lado, la mayor parte de las comunidades cuenta con varios tipos de tierras que se usufructúan de manera diferenciada: tierras de manejo familiar (cercos) y tierras de manejo colectivo o comunal (laymes, pastizales, maizales) y, por otro lado, cabe señalar que el manejo de sus tierras está sujeto a estrategias ancestrales como la minka, el ayni, chaninchay, raquinacuy, juika⁷.

CUADRO Nº 6
PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS

Piso Altitudinal	Sub Espacio	Distrito	Principales Cultivos	Ganadería	Animales Domésticos
Suni	Meso Andina	Tambobamba	Maíz, Papa, Tuna, Trigo Cebada, Habas, Arvejas, Tarwi.	Vaca, Caballo, Ovejas.	Gallina, Cuy, Cerdos, Patos.
Puna	Alto Andino	Tambobamba / Challhuahuacho	Ollucos, Mashua, Oca, Papa Nativa, Cebada (forraje), Tarwi.	Vaca, Caballo, Ovejas, Llamas, Burro, Vicuñas.	Gallina, Cuy, Cerdos, Patos

Fuente: ODGS/amqm

En el pensamiento simbólico andino, los recursos naturales como el agua, la tierra, las montañas y los astros poseen vida propia. En ese sentido, se considera a la Pachamama, Madre Tierra, como un ente supremo, madre de todos los habitantes en ella (plantas, animales y personas). A ella le atribuyen la responsabilidad de la productividad de sus tierras de cultivo, la fertilidad de sus animales, su propio bienestar y el de su pueblo. Es por ello que al inicio de cualquier actividad le manifiestan respeto y reverencia. Una muestra de ello es el T'inkay o T'inkasqa que es la ofrenda dada como pago o retribución a esta entidad.

Por ejemplo, el Challay o Challaricuy, práctica bastante común, otorga un sorbo de licor a la Pachamama en señal de respeto, derramando un poco del mismo en la superficie en dirección a la salida del sol. De esta creencia ferviente y bastante difundida, se deriva la creencia en las montañas, símbolos de protección, consideradas deidades tutelares, que mientras más altas e imponentes, muestran mayor potestad y más significación poseen. Los principales Apus tutelares guardianes y protectores de su pueblo son siempre invocados antes de iniciar un ritual o actividad significativa, como la construcción de una vivienda y el inicio de la siembra o la cosecha.

Los valores característicos y más relevantes de las culturas quechua son entre otras cosas la solidaridad, reciprocidad y ayuda mutua, como se contempla en el artículo 3 del Título I de la Ley general de comunidades campesinas “Las Comunidades Campesinas en el desarrollo de su vida institucional se rigen por los principios siguientes: a) Igualdad de derechos y obligaciones de los comuneros; b) Defensa de los intereses comunes; c) Participación plena en la vida comunal; d) Solidaridad, reciprocidad y ayuda mutua entre todos sus miembros; y, e) La defensa del equilibrio ecológico, la preservación y el uso racional de los recursos naturales”. Por tal motivo, algunos aspectos como la asistencia y participación en las asambleas, las faenas comunales e, incluso, las medidas de fuerza acordadas colectivamente, tienen gran peso en la vida comunal y se encuentran sujetas a la rigurosidad de la asamblea. Por ejemplo, contar con alguna inasistencia puede significar una falta grave e, incluso, implicar el pago de multas.

Otro aspecto a considerar es el respeto que se suele otorgar a los maestros, a quienes se les asigna

roles como secretarios de actas o encargados de la redacción de estas, dado que se les percibe como personas con capacidad de elocuencia y redacción, así como profesionales comprometidos con el desarrollo de la comunidad y preocupados una mejor calidad de vida de los niños. Por ello, cualquier acción en campo amerita tener en cuenta la postura y opinión de los maestros.

Otro elemento a destacar dentro de sus usos y costumbres es la vestimenta tradicional, la cual generalmente es utilizada por los adultos y adultos mayores. Una de las prendas más características es el sombrero cotabambino, el cual se utiliza en toda ocasión, sea con el traje tradicional o con ropa casual. La vestimenta tradicional suele emplearse en ceremonias públicas o eventos sociales, y denota seriedad y respeto a sus ancestros, por ello existe la costumbre de regalar ponchos, chalinas o sombreros en ocasiones o eventos especiales.

1.4. Antecedentes de conflictividad social alrededor del Tramo II del Corredor Vial Apurímac-Cusco: “Desvío Pamputa-Desvío Quehuira”

En marzo del año 2014, el proyecto minero Las Bambas es vendido por Xstrata Copper a MMG Las Bambas, por un monto total ascendente a US\$ 7,000,000,000 (Diario Gestión, 2014). Dicha venta implicó —entre otras cosas— ciertas variaciones y ajustes en el relacionamiento entre la empresa y las comunidades campesinas de la zona. Hasta ese año, se habían suscitado algunos hechos vinculados a paros preventivos (julio del 2007, mayo del 2011 y mayo del 2013) por parte de la población de la provincia de Cotabambas. Sin embargo, a partir de la emisión de un Informe Técnico Sustentatorio y la posterior tercera modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental⁸ del proyecto minero, se suscitan diversas medidas de fuerza en oposición a dicha modificatoria, que variaba la idea original de realizar el transporte del mineral a través de un ducto o mineroducto, optando por un mecanismo de traslado vía terrestre.

Cabe señalar que en Challhuahuacho ya habían ocurrido paros con diversos pliegos de demandas sociales en diversas ocasiones. En ellas tuvieron lugar enfrentamientos con efectivos policiales e incluso resultaron varias personas heridas (tal como ocurrió en el paro indefinido de la Federación Campesi-

8 Plan de Desarrollo Estratégico Concertado de la Provincia de Cotabambas al 2021

na de Challhuahuacho y el Frente de Defensa de los Intereses del distrito en mayo del 2011, en el cual se tuvo como resultado a once comuneros heridos).

En tal contexto, el día 06 de febrero del 2015 se realizó un paro de 72 horas en Challhuahuacho, con la retención temporal de un grupo de empleados de una empresa subcontratista, debido a incumplimientos de acuerdos suscritos con Xstrata Las Bambas (Pinto y Luyo, 2017). Esta situación de conflictividad propició la llegada de una comisión de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) que recomendó el establecimiento de un espacio de diálogo que se concretó el 28 de febrero del 2015, cuando una comisión de alto nivel del Gobierno Nacional, encabezada por el Ministro de Agricultura Juan Manuel Benites, arribó a Challhuahuacho para conformar la Mesa de Diálogo del distrito con cuatro submesas: 1) Infraestructura social y productiva, 2) Minería y medioambiente, 3) Desarrollo Agropecuario, y 4) Responsabilidad social.

Tiempo después, en agosto del 2015 se instala el Comité de Seguimiento y Desarrollo Integral del Distrito de Challhuahuacho, con el propósito de hacer seguimiento y monitorear la implementación de los acuerdos y compromisos asumidos por los sectores del Poder Ejecutivo involucrados. En el marco de ese espacio de diálogo, se desarrollaron inversiones hasta en 59 proyectos públicos por un monto ascendente a 347,346,272.01 soles.

Sin embargo, el 25 de setiembre de 2015 se realiza un paro indefinido en contra del proyecto minero Las Bambas, arguyendo una oposición a la tercera modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental y reclamando que dicha modificatoria no había sido consultada con las comunidades campesinas. Al no lograrse contener la escalada del conflicto, se produjeron hechos de agresión que tuvieron un lamentable saldo de tres personas fallecidas y un herido por parte de los comuneros así como tres efectivos heridos de las fuerzas policiales destacadas en la intervención.

FIGURA N° 6
MEDIDAS DE PROTESTA EN SETIEMBRE DEL 2015



Fuente: Facebook del Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú, 2015

FIGURA N° 7
LÍNEA DEL TIEMPO SOBRE LAS MODIFICATORIAS DEL ESTUDIO
DE IMPACTO AMBIENTAL DEL PROYECTO MINERO LAS BAMBAS

07.03.2011	Aprobación del EIA mediante R.D. Nro. 073-2011-MEM/AMM.
11.07.2013	Aprobación de primera modificatoria mediante Informe Técnico Sustentatorio del EIA mediante R.D. Nro. 305-2013-MEM/AMM.
14.08.2013	Aprobación de segunda modificatoria mediante Informe Técnico Sustentatorio del EIA, aprobado mediante R.D. Nro. 319-2013-MEM/AMM
14.08.2013	Aprobación de tercera modificatoria mediante Informe Técnico Sustentatorio del EIA, aprobado mediante R.D. Nro. 078-2014-MEM/AMM.
17.11.2014	Aprobación de cuarta modificatoria mediante Informe Técnico Sustentatorio del EIA, aprobado mediante R.D. Nro. 559-2014-MEM/AMM.
26.02.2015	Aprobación de quinta modificatoria mediante Informe Técnico Sustentatorio del EIA, aprobado mediante R.D. Nro. 113-2015-MEM/AMM.

Fuente: Minem. Elaboración propia

A partir de aquellos hechos y tomando en cuenta que los demás distritos de la provincia de Cotabambas exigieron un trato similar al de Challhuahuacho para el desarrollo de proyectos de inversión pública, el Gobierno nacional estableció un espacio a nivel provincial, involucrando a todas las municipalidades distritales de la provincia y a la municipalidad provincial. Pese a ello, gran parte de la población persistía en sus demandas sociales con el respaldo de algunas organizaciones no gubernamentales, y gracias a estas, posiciona una agenda en contra de la tercera modificatoria del EIA. En esta iniciativa conjunta hace énfasis en la problemática socioambiental que generaba el pase de los vehículos mineros por las carreteras. Como consecuencia de ello, se inician diversas medidas de protesta, entre ellas, el bloqueo de ambas salidas de Las Bambas: la denominada Manantiales (por la ruta nacional PE-3SF que transita por el distrito de Challhuahuacho) y la salida por Pumamarca (cerca a la entonces ruta vecinal AP-954, por el distrito de Tambobamba pasando por las comunidades de Pumamarca, Choquecca-Antio, Allahua y Quehuira).

En ese contexto, el viernes 14 de octubre de 2016 se suscita un enfrentamiento entre los comuneros y la Policía Nacional del Perú, hecho que resulta en el fallecimiento del ciudadano Quintino Cereceda Huiza y varios heridos, incluidos civiles y efectivos policiales. Como respuesta a ese episodio, el 22 de octubre del 2016, una comisión de Alto Nivel del Poder Ejecutivo liderada por el Vicepresidente de la República y Ministro de Transportes y Comunicaciones, Martín Vizcarra Cornejo, asumió el compromiso de elaborar un plan de desarrollo para la provincia de Cotabambas, en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días.

Tal compromiso fue cumplido el 7 de diciembre del 2016 con la presentación del plan, logrando desbloquear la salida de Manantiales y encaminar un espacio para dialogar con los representantes y dirigentes a nivel de la provincia. En el citado documento, el MTC se comprometía el asfaltado de la carretera de 40 km que transitaba por las comunidades de Pumamarca, Choquecca-Antio, Allahui y Quehuira y el correspondiente pago a las comunidades involucradas para la liberación del derecho de vía.

FIGURA Nº 8
REUNIÓN DEL 22 DE OCTUBRE DE 2016 EN QUEHUIRA



Fuente: Archivo fotográfico del MTC, 2016

Pese a ello, las comunidades campesinas ubicadas sobre la ruta “Desvío Pamputa - Desvío Quehuira” mantuvieron sus medidas de protesta, sustentándose en su posición de que la citada ruta nunca había existido antes de que la empresa minera la construyera y, por tanto, exigían que dicha empresa se responsabilizara de pagar por los terrenos. Sin embargo, por otro lado, la empresa minera sostenía que la carretera correspondía a una vía pública (AP-954) y, en ese sentido, bajo el marco legal vigente, podía utilizar dicha ruta sin realizar ningún pago por ello. Bajo esas circunstancias, se configuró un conflicto particular entre las cuatro comunidades, la empresa minera Las Bambas y el MTC, lo cual devino en que la vía se mantuviese bloqueada con montículos de tierra y zanjas, y se registraran afectaciones a las alcantarillas y guardavías a lo largo de la ruta.

Por tanto, el Gobierno Nacional designó al entonces ministro Vizcarra para plantear una alternativa de solución al conflicto social, de manera que el MTC

inició un proceso de diálogo con las comunidades a través de la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales, a fin de atender las demandas sociales de los campesinos y así lograr los compromisos asumidos en el marco del Plan de Desarrollo de la provincia de Cotabambas y el distrito de Progreso de la provincia de Grau, en la región Apurímac.

2. Descripción de la experiencia

2.1. Situación inicial

Posteriormente a los hechos suscitados el 14 de octubre de 2016 y considerando la demanda social de reconocimiento de afectaciones y pago por los terrenos utilizados para la construcción de la ruta “Desvío Pamputa - Desvío Quehuira”, el MTC informó a las comunidades que dicha ruta correspondía a la ruta vecinal AP-954, considerada como tal en el Sistema Nacional de Carreteras (SINAC), desde la actua-

FIGURA N° 9
PRESENTACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DE COTABAMBAS Y DISTRITO DE PROGRESO EN QUEHUIRA



Fuente: Archivo fotográfico del MTC, 2016

lización del Clasificador de Rutas aprobado por el Decreto Supremo N° 011-2016-MTC, en virtud del Memorando N° 012-2013-MTC y el Informe N° 047-2016-MTC/14.07 de la Dirección de Caminos, y además, en aplicación de lo establecido en Decreto Supremo N° 017-2007-MTC y sus modificatorias, que aprueba el Reglamento de Jerarquización Vial.

Por lo tanto, luego de analizar la situación, se identificó que la gestión vial de la mencionada ruta se encontraba bajo competencia del Gobierno local, según lo establecido en el Decreto Supremo N° 034-2008-MTC⁹ y sus modificatorias. De acuerdo a esto, el ministerio ejerce las funciones de planeamiento, ejecución, mantenimiento y operación, incluyendo aquellas relacionadas con la preservación de la integridad física del derecho de vía que requería la ruta para ser clasificada como nacional o, en todo caso, se suscriba un convenio.

El 5 de enero del 2017 se suscribió el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional para el desarrollo del Proyecto Corredor Vial Apurímac-Cusco, entre el Gobierno Regional de Apurímac, el Gobierno Regional de Cusco, la Municipalidad Provincial de Cotabambas, la Minera Las Bambas S.A. y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Entre otros acuerdos fue establecido que el Ministerio se encarga del seguimiento y monitoreo técnico del desarrollo de los estudios de inversión necesarios para la ejecución del proyecto Corredor Vial Apurímac-Cusco.

Los Gobiernos regionales y las municipalidades asumían el compromiso de autorizar y dar facilidades para el desarrollo del proyecto dentro del ámbito de sus competencias, implementar las recomendaciones técnicas formuladas por el MTC y facultarlo para suscribir convenios y así

9 Decreto Supremo que aprueba el Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial, publicado en Diario Oficial El Peruano el 25.10.2008.

lograr la ejecución del proyecto o actividades de conservación rutinaria y atención de emergencias durante la elaboración de estudios. La empresa minera Las Bambas asume el compromiso de financiar la elaboración de los expedientes técnicos, y asume la responsabilidad de ejecutar la conservación rutinaria y atención de emergencias a nivel de soluciones básicas, así como garantizar la transitabilidad de la vía.

Por lo dicho, el estado inicial de la experiencia se sitúa en un conflicto social con cuatro comunidades campesinas en torno a la adquisición de terrenos para la liberación de estos, que han sido declarados como privados sobre una ruta vecinal que requería convertirse en ruta nacional, para que el MTC pueda implementar pagos y desarrollar el seguimiento y monitoreo técnico del desarrollo de los estudios de inversión, financiados por la empresa minera Las Bambas.

Al ser uno de los primeros casos de conflictividad social del sector abordados por la Coordinación de Diálogo y Participación Ciudadana de la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales y al desarrollarse sobre un aspecto prominentemente técnico, fue necesario realizar una sensibilización a las unidades organizacionales involucradas respecto a la coyuntura sociopolítica del caso, proponiendo e implementando mecanismos alternativos que permitan afrontar la problemática social presentada.

Luego de ello, analizando los diversos aspectos alrededor de la problemática identificada se determinó que las unidades organizacionales del MTC involucradas eran la Dirección de Caminos de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, y las SubGerencias (actuales direcciones) de Derecho de Vía y Estudios de Provías Nacional”

2.2. Reconstrucción del proceso

2.2.1. Hechos y acontecimientos vinculados al proceso de diálogo entre las comunidades del Tramo II y el MTC

A raíz de los acontecimientos del 14 de octubre de 2016 y luego de la presentación del Plan de Desarrollo para la provincia de Cotabambas y el distrito

de Progreso, el 7 de diciembre del 2016, se realizaron diversas coordinaciones con los representantes de las comunidades campesinas de Quehuira, Pumamarca, Choquecca-Antio y Allahuá.

Como resultado de ello, se suscribió un primer documento de acuerdos el 20 de diciembre del 2016, por las comunidades, la empresa minera Las Bambas S.A. y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Sin embargo, mediante Oficio N.º 149-2016-P-CC-QUEHUIRA-CHOQUECCA-ALLAHUA-PUMAMARCA-C, las comunidades hicieron de conocimiento su decisión de dejar sin efecto el acta suscrita. Por ello, el 29 de diciembre del 2016 se hicieron presentes representantes del MTC en la asamblea comunal de Quehuira a solicitud de las comunidades. En esta reunión se dieron a conocer las observaciones que las comunidades tenían sobre el acta del 20 de diciembre, referidas al plazo estimado para el pago por afectaciones prediales de seis meses.

Luego de establecer coordinaciones con las comunidades y promover acuerdos con ellas, mediante Oficio N.º 152-2016-P-CC-QUEHUIRA-CHOQUECCA-ALLAHUA-PUMAMARCA-COT de fecha 30 de diciembre de 2016, estas brindan su conformidad con los documentos del 20.12.16, no sin solicitar que el plazo para el pago debe efectuarse en treinta (30) días y que la propuesta de la empresa Las Bambas S.A. presentada el 10 de enero del 2017.

Las conversaciones continuaron hasta que el acta logró suscribirse el 11 de abril del 2017 (la cual consigna como fecha el día 11 de marzo por un error involuntario). A partir de ella, inicia un proceso particular de relacionamiento entre el MTC y estas comunidades, junto a la empresa minera Las Bambas, gobiernos locales, el Gobierno Regional de Apurímac y la Presidencia del Consejo de Ministros. En la citada acta el MTC asumió compromisos relacionados al pago por derecho de vía de la carretera Pumamarca-Quehuira y a la implementación de las acciones necesarias para la reclasificación de la vía como ruta nacional. El documento también señalaba la necesidad de que la solicitud “debe ser tramitada por la Municipalidad Provincial de Cotabambas por tratarse de una vía vecinal que se encuentra bajo su competencia”.

FIGURA N° 10
REFRENDO DEL ACTA DE ACUERDOS DEL 11 DE AGOSTO DEL 2017



Fuente: Archivo fotográfico del MTC, 2017

FIGURA N° 11
SUSCRIPCIÓN DE ACTA DE ACUERDOS DEL 11 DE ABRIL DEL 2017



Fuente: Archivo fotográfico del MTC, 2017

Dado que los procedimientos para implementar la reclasificación de las rutas ameritó el desarrollo de asistencia técnica y supervisión a las autoridades locales, los plazos acordados en el acta de abril se vieron afectados. Por ello, con fecha 11 agosto de 2017, se firmó una nueva acta de acuerdos en la que fueron determinados nuevos plazos para la realización de pagos por concepto de Derecho de Vía en el marco del Proyecto Corredor Vial Apurímac-Cusco. El proceso de reclasificación significó un esfuerzo del sector por precisar los alcances del Reglamento de Jerarquización Vial¹⁰ respecto a los procedimientos en el caso de las rutas vecinales y departamentales, presentándose las solicitudes desde el ámbito distrital, al provincial y este, a su vez, al departamental. Para tal fin, fueron realizados diversos esfuerzos de acompañamiento y asesoría técnica a las municipalidades involucradas.

10 Aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2007-MTC, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 26.05.2007.

Posteriormente, como conclusión del proceso de reclasificación, mediante Resolución Ministerial N.º 1059-2017-MTC/01.02 del 26 de octubre de 2017 se aprueba la jerarquización como Ruta Nacional de las Rutas vecinales o rurales y Rutas Departamentales o regionales de la Red Vial del Departamento de Apurímac comprendidas en el tramo: Emp. PE-3SF (Progreso)-Dv. Matara-Dv. Pamputa-Emp. PE-3SF (Dv. Quehuira).

De forma paralela, fueron desarrolladas diversas actividades informativas y de sensibilización, para que la población permita ingresar a Provías Nacional a realizar los trabajos en campo para la elaboración de los expedientes técnicos en el marco del proceso de adquisición de áreas afectadas del tramo. Luego de culminar con dichos expedientes, el MTC procedió a emitir las Resoluciones Ministeriales N.º 334-2018-MTC/01.02 y N.º 335-2018-MTC/01.02, que aprobaba el pago por trato directo a favor de las comunidades campesinas de Pumamarca y Choquecca-Antio, respectivamente, en su calidad de titulares registrales de las áreas afectadas requeridas por el derecho de vía del citado tramo.

Por lo tanto, en el marco del procedimiento establecido en la legislación vigente (Decreto Legislativo N.º 1192 y sus modificatorias), con fecha 15 de junio de 2018, se realizó la entrega de cheques y la suscripción de los formularios registrales que formalizan con las comunidades campesinas de Pumamarca y Choquecca-Antio, la adquisición de los bienes inmuebles afectados, entregas llevadas a cabo de manera simbólica en las plazas de cada comunidad. Asimismo, con fecha 24 de octubre de 2019, a través de la Resolución Directoral N.º 2651-2019-MTC/20 se aprobó el pago por trato directo a favor de la Comunidad

Campesina de Allahui, cuyo cheque se hizo entrega el 29 de noviembre del mismo año. De igual manera, el 11 de diciembre del mismo año, mediante la Resolución Ministerial N.º 1177-2019-MTC/01.20, se aprobó el pago a la comunidad campesina de Quehuira, el cual se procedió a entregarse el 17 de agosto de 2020.

A la fecha, la Comunidad Campesina de Quehuira es la única de las cuatro comunidades con pagos pendientes, ello se debe a que durante el proceso de elaboración de expedientes se identificó un proceso judicial con un grupo de propietarios privados sobre el denominado “Fundo Saccana”, de manera que, a pesar de la imposibilidad de pago hasta el fallo judicial, la Oficina de Diálogo y Gestión Social ha mantenido comunicación con ellos, lo cual ha permitido que no ocurra ningún episodio posterior de conflictividad social vinculado al subsector Transportes.

2.2.2. Proceso de reclasificación de rutas departamentales y vecinales a ruta nacional PE-3SX

Uno de los temas más relevantes para la implementación de los compromisos asumidos en Cotabambas fue el proceso de reclasificación a ruta nacional de las vías vecinales y departamentales, que comprendían el trazo del Corredor Vial Apurímac-Cusco. Dicho proceso fue necesario en la adquisición de áreas requeridas para la implementación de los proyectos de mejoramiento. Sin embargo, la reclasificación de la ruta AP-954 implicaba el cumplimiento de alguno de los criterios establecidos en el artículo 8 del Reglamento de Jerarquización Vial, por lo cual, las autoridades locales y regionales identificaron la necesidad de contar con una ruta nacional compuesta por tramos de la red vial nacional, departamental y vecinal.

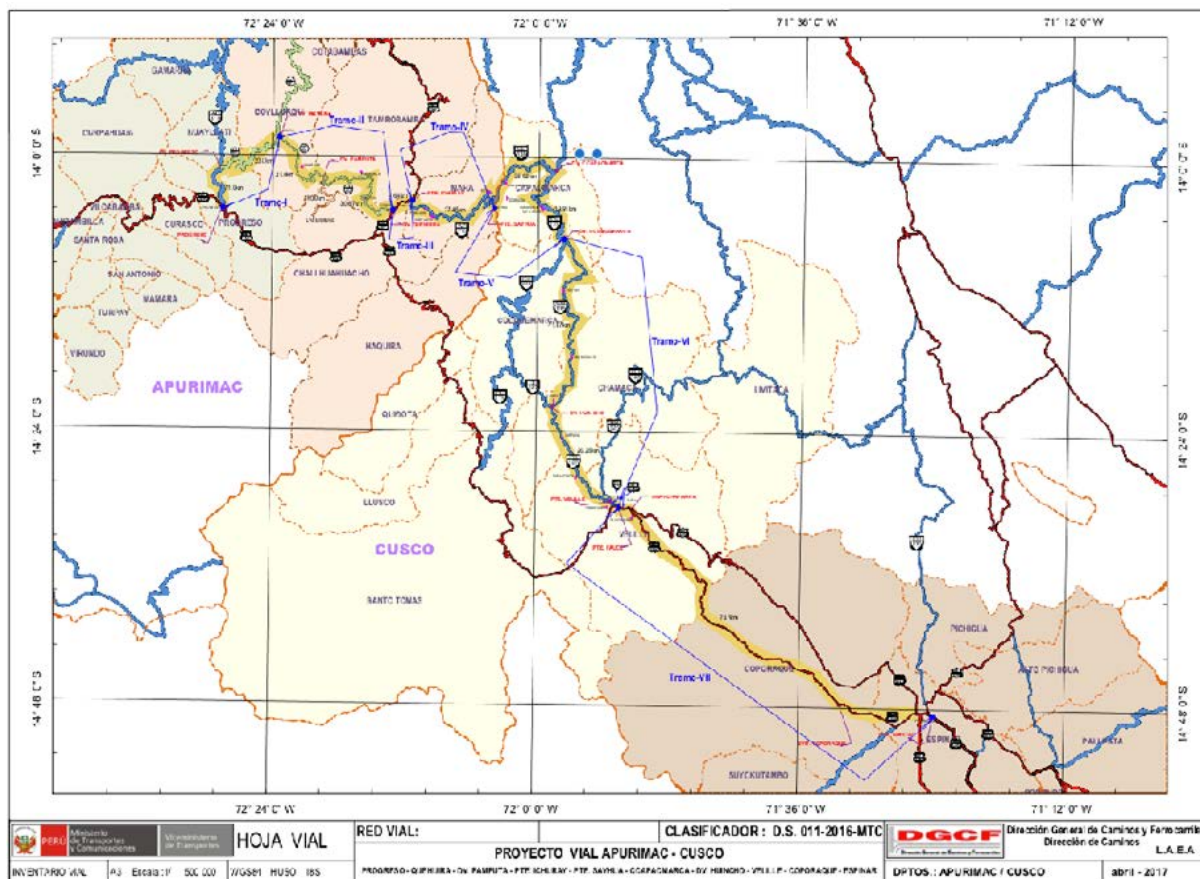
FIGURA N° 12
REUNIONES DE TRABAJO Y COORDINACIÓN CON LAS COMUNIDADES DEL TRAMO II DEL CVACA





Fuente: Archivo fotográfico del MTC, 2017

FIGURA Nº 13
MAPA PROYECTO VIAL APURÍMAC CUSCO



Fuente: Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, 2017

CUADRO N° 7
RUTAS INVOLUCRADAS EN EL CORREDOR VIAL APURÍMAC-CUSCO, TRAMO II

Distrito	Clasificación de la vía	Código	Progresiva Inicial	Progresiva Final	Distancia aproximada (Km.)	Sub-tramo
Progreso	Departamental	AP-112	0+000	11+100	11.1	Empalme PE-3SF (Puente Progreso) - Empalme AP-112 (Desvío Progreso)
	Huayllati	Vecinal	AP-901	11+100	34+400	23.3
Coyllurqui						
Cotabambas	Vecinal	AP-954	34+400	55+272	20.87	Empalme AP-901 (Desvío Matara) - Empalme AP-901 (Desvío Pamputa)
Challhuahuacho			55+272 42+165	86+142 46+800	30.87	Empalme AP-901 (Desvío Pamputa) - Empalme AP-954 (Desvío Quehuira)
		Nacional	PE-3SF			4.64

Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, 2017

Por tal motivo, entre el 8 y el 12 de mayo de 2017, un equipo técnico de la Dirección de Caminos de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles y la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales realizó recorridos técnicos por las rutas vecinales y departamentales, con la finalidad de recoger información de georreferenciación y fotografías de las rutas. Asimismo, visitaron las municipalidades provinciales de Grau y Cotabambas, las municipalidades distritales de Progreso, Huayllati, Coyllurqui y Challhuahuacho, a fin de brindar asesoría técnica en cumplimiento con lo establecido en el convenio interinstitucional del 5 de enero de ese año.

FIGURA N° 14
RECORRIDOS TÉCNICOS ENTRE DGCF Y DGASA



Fuente: Archivo fotográfico del MTC, 2017

Posteriormente, entre los días 11 y 15 de junio, se desarrollaron reuniones con las comunidades de Quehuira, Pumamarca, Choquecca-Antio y Allahua, a fin de comunicar las acciones realizadas por el sector en el marco de los compromisos asumidos con ellos y el proceso de reclasificación.

Luego de la asistencia técnica, cada entidad municipal generó solicitudes de reclasificación según la ruta bajo la que tenía competencia vial, a excepción de la municipalidad provincial de Cotabambas, la cual solicitó sostener una reunión con las comunidades campesinas comprendidas en la ruta AP-954. Luego de varias reuniones entre la municipalidad provincial y las comunidades, estas decidieron remitir actas de acuerdos de las asambleas extraordinarias desarrolladas en sus comunidades, con la finalidad de solicitar la reclasificación de la vía.

En consecuencia, a partir del 29 de junio de ese año, las municipalidades distritales de Progreso y Challahuacho, y las provinciales de Grau y Cotabambas,

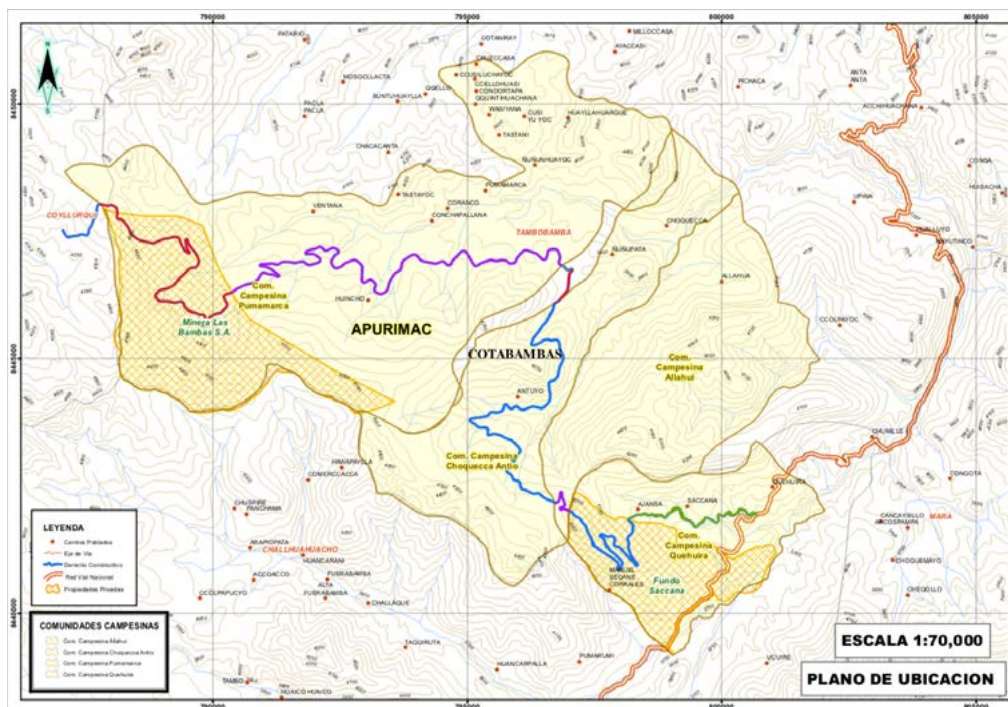
así como el Gobierno Regional de Apurímac, presentaron solicitudes al MTC para la reclasificación de rutas.

De igual forma, con fecha 18 de julio del 2017, se sostuvo una reunión con el Gobierno Regional de Apurímac para brindar asistencia técnica en el proceso de reclasificación de los tramos de las rutas departamentales AP-901, AP-954, AP-112 y AP-115.

2.2.3 Proceso de adquisición de áreas (terrenos) por parte del MTC en el ámbito del Corredor Vial Apurímac-Cusco

Luego de la reclasificación de rutas, y con la finalidad de liberar las áreas requeridas para la implementación de los proyectos para el “Mejoramiento del Corredor Vial Apurímac-Cusco”, se procedió a identificar las etapas establecidas por el Decreto Supremo N.º 011-2019-VIVIENDA que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 1192¹¹. Inicialmente, se identificaron los planos catastrales de las comunidades campesinas bajo el siguiente detalle:

FIGURA Nº 15
PLANO DE COMUNIDADES CAMPESINAS UBICADAS SOBRE EL TRAMO II



Fuente: Proviás Nacional, 2017

11 Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura.

En ese marco, se diseñaron e implementaron diversas estrategias de intervención social a partir de la problemática social en la cual no se acreditaba la adquisición de predios ni se evidenciaban acciones de saneamiento físico-legal previas por parte de las entidades que habían ejercido responsabilidad sobre la gestión vial de las carreteras, ni la suscripción de documentos con representantes de comunidades campesinas y poseionarios que acrediten dicha adquisición¹².

Por tanto, se coordinaron diversas actividades en campo con la entonces Sub Gerencia de Derecho de Vía de Provías Nacional (actualmente, Dirección de Derecho de Vía), para informar y sensibilizar a la población sobre el proceso de adquisición de terrenos y mejoras, con los miembros de las juntas directivas, asesores legales y asambleas comunales, dando cuenta de cada etapa y los logros obtenidos constantemente, lo cual permitió al sector fortalecer la con-

fianza de las comunidades sobre el rol desempeñado para el saneamiento de las áreas.

Con dicha intervención se logró desarrollar los expedientes técnico-legales para la adquisición de terrenos y mejoras, sin embargo, dichos documentos se encontraban sujetos a la aprobación del trazo aprobado por el estudio del asfaltado definitivo. Por lo tanto se desarrolló una serie de reuniones para articular el trabajo de la Dirección de Caminos de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, la Sub Gerencia de Estudios y la Sub Gerencia de Derecho de Vía de Provías Nacional con el propósito de establecer un trazo y su respectivo derecho de vía que permita implementar el proceso de identificación de áreas de terrenos y mejoras, la elaboración de los expedientes técnicos-legales y la correspondiente emisión de pagos, mediante cheques, a las cuatro comunidades campesinas y a un total de setenta (70) comuneros, según la siguiente distribución:

CUADRO Nº 8
INFORMACIÓN SOBRE ESTADO SITUACIONAL DE ADQUISICIÓN DE ÁREAS POR TRAMOS Y COMUNIDADES CAMPESINAS

TRAMO	COMUNIDAD CAMPESINA	FECHA DE PUBLICACIÓN	RESOLUCION MINISTERIAL / DIRECTORAL	MONTO (\$/)	KMS. PAGADOS
TR. 2	Choquecca-Antio	17.05.18	R.M. N° 335-2018-MTC/01.02	9,426,458.00	7.81
	Pumamarca	17.05.18	R.M. N° 334-2018-MTC/01.02	6,539,342.84	10.25
	Allahui	24.10.19	R.D. N° 2651-2019-MTC/20	690,800.00	0.89
	Quehuira	11.12.19	R.M. N° 1177-2019-MTC/01.02	3,472,464.28	3.22
TOTAL				20,129,065.12	22.17

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Posteriormente, a partir de las lecciones aprendidas en este proceso, se trabajó en la elaboración de un mecanismo con menores plazos y mejores precios, a través del Decreto de Urgencia N° 026-2019 y su modificatoria, aprobada mediante Decreto de Urgencia N° 027-2019.

2.2.4. Proceso de elaboración de los estudios definitivos de ingeniería y estudio de impacto ambiental

En correspondencia al compromiso de asfaltado de la carretera “Desvío Pamputa - Desvío Quehuira” y, considerando la ineludible necesidad de

contar con un trazo definido para el proyecto de mejoramiento, en el marco del cual se desarrolló la adquisición de las áreas¹³, el equipo responsable de la gestión social y el diálogo con las comunidades desarrolló diversas reuniones de articulación y coordinación con la empresa minera Las Bambas (encargada del financiamiento de los estudios para el mejoramiento del corredor vial), así como con la Sub Gerencia de Estudios (actualmente Dirección de Estudios) de Provías Nacional y la Dirección de Gestión Ambiental de la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (actualmente Dirección General de Asuntos Ambientales).

¹² Informe de Supervisión N.º 001-2018-MTC/16-03-VAJ.GCM.JGP.MGC.

¹³ Técnicamente es necesario contar con el trazo definitivo para posteriormente adquirir los terrenos y mejoras en el ámbito del derecho de vía que se apruebe.

Todo ello, a fin de establecer el procedimiento a seguir para la elaboración y aprobación de los expedientes técnicos y del estudio de impacto ambiental. En dicho proceso de articulación, fue involucrada la consultora encargada de los estudios, CESEL Consultores S.A., así como a otras entidades públicas, tales como el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace), el Ministerio de Cultura (MINCUL), la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp).

Sin embargo, dado los diversos escenarios de conflictividad social en la zona, los constantes bloqueos y los diversos sucesos sociales y políticos vinculados al Corredor Vial Apurímac Cusco, la intervención del sector tuvo que dar mayor énfasis al proceso de adquisición de terrenos y mejoras, lo cual tuvo efectos sobre el desarrollo de los estudios, pues el proceso de pago fue bastante extenso y demoró por la cantidad de actores involucrados. Sin embargo, a pesar del contexto, fue posible realizar en junto a la Consultora CESEL S.A., la Dirección de Estudios de Provías Nacional y la Dirección General de Asuntos Ambientales, una serie de mecanismos participativos ejecutados antes y durante el proceso de elaboración y evaluación del Estudio de Impacto Ambiental semidetallado (EIA-sd) del proyecto de Mejoramiento del Corredor Vial, en sus Tramos I y II.

Durante la elaboración del EIA fueron ejecutados 17 talleres y ocho reuniones en campo, contando con la participación de las comunidades campesinas involucradas, así como del personal de la Consultora CESEL S.A., la Dirección de Estudios de Provías Nacional, la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (posteriormente Dirección General de Asuntos Ambientales y Oficina de Diálogo y Gestión Social).

Cabe señalar que el desarrollo de los estudios definitivos de ingeniería y del EIA-sd ha sido difícil, a pesar de los denodados esfuerzos para informar y sensibilizar a la población, debido a que esta se resiste a entender que el instrumento de gestión ambiental corresponde a la intervención futura y reclama atendiendo a su percepción de afectación de derechos humanos en relación con los impactos ambientales percibidos desde la creación de la carretera; de manera que en muchos de los espacios generados durante el proceso de elaboración de los

estudios se ha evidenciado esta percepción de las comunidades y la población de que el Estado, en sus distintos niveles de Gobierno y en su oportunidad, no ha seguido los procedimientos adecuados para la habilitación de la carretera.

En términos generales, el MTC ha orientado sus intervenciones a lograr establecer una nueva relación de confianza, basada en resultados y hechos que permiten alcanzar los objetivos trazados. Para ello, el sector asumió desde el inicio de su intervención una postura conciliadora, reconociendo la previa ausencia del Estado en la solución de la problemática vial, ambiental y social. Por otro lado, ha desarrollado un trabajo articulado con la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio del Interior, entre otros sectores del Gobierno Nacional, así como con la Defensoría del Pueblo y las autoridades regionales, locales y comunales.

3. Soluciones a través de la gestión social y el diálogo

El proceso de diálogo entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y las comunidades del Tramo II del Corredor Vial Apurímac – Cusco ha involucrado a diversos actores, como comunidades campesinas, autoridades locales, entidades públicas y empresas privadas, las cuales han desarrollado diversos roles y han observado el trabajo realizado por el Equipo de Gestión Social y Diálogo del MTC. Asimismo, este proceso implicó la situación de conflicto que generaron los enfrentamientos con las comunidades, el establecimiento de acuerdos y compromisos para superar el conflicto, la implementación de mejoras en los procesos administrativos y técnicos del sector, el incremento en la dotación de información respecto a los temas técnicos sobre la intervención, así como la prevención de nuevos conflictos para dar viabilidad a las intervenciones.

Gestión del conflicto

Según las entrevistas realizadas en el marco de esta sistematización y de acuerdo a la revisión de los antecedentes, desde el 2016 ya existían quejas sobre el paso de los camiones de la empresa minera Las Bambas, que fueron profundizándose al truncarse la Mesa de Diálogo de la provincia de Cotabambas.

Fue en ese entonces que la idea de la carretera como un beneficio evidente para la empresa minera se empezó a difundir e interiorizar en la población, de manera que las posturas fueron radicalizándose hasta bloquear la AP-954, vía que se mantuvo en esa condición desde octubre del 2016 hasta el 18 de abril del 2017.

FIGURA N° 16
APERTURA DE LA VÍA PUMAMARCA QUEHUIRA, 18 DE ABRIL DEL 2017



Fuente: Archivo fotográfico del MTC, 2017

Debido a que el conflicto social tuvo una diversidad de actores y demandas sociales relacionadas, la atención de la situación quedó a cargo del entonces ministro de Transportes y Comunicaciones, debido a que también era vicepresidente de la República en aquel entonces. Por ello, en el marco de las competencias del sector, el equipo a cargo de la gestión social de esta coyuntura implementó una estrategia diferenciada: por un lado, el proceso de diálogo a nivel provincial (en el que participaban los alcaldes, los dirigentes de los frentes de defensa y las organizaciones sociales) y, por el otro, el diálogo estructurado sostenido con las cuatro comunidades campesinas del tramo II, a fin de atender sus

demandas de compensación económicas por el uso de la carretera. De esa manera, se logró establecer el espacio provincial y encaminar el Plan de Desarrollo de la provincia de Cotabambas y el distrito de Progreso, el cual recogía las principales inversiones de diversos sectores del Gobierno nacional y consideraba las demandas de las municipalidades locales para la implementación de proyectos que beneficiarían a población en los seis distritos de la provincia de Cotabambas y el distrito de Progreso. Mientras que en el proceso de diálogo con las cuatro comunidades se establecieron reuniones y coordinaciones hasta arribar a un acta de acuerdos con ellas, la empresa minera Las Bambas y el sector.

Suscripción, seguimiento y monitoreo de acuerdos y compromisos

El acta del 11 de abril del 2017 establece trece compromisos, cuyo cumplimiento estuvo a cargo de las tres partes involucradas: las comunidades campesinas, la empresa minera Las Bambas y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. A continuación, se presenta un cuadro que organiza los compromisos según las partes involucradas.

CUADRO N° 9
ACUERDOS DEL ACTA DEL 11.04.2017

ID	ACUERDO	ENCARGADO
1	Se acuerda como precio 25 soles el metro cuadrado, con un derecho de vía de 30 metros por 40 km aproximadamente (los trabajos de campo determinarán con exactitud la longitud de la vía).	MTC
2	MTC realizará las acciones necesarias para la reclasificación de la vía como ruta nacional. La solicitud deberá de ser tramitada por la Municipalidad Provincial de Cotabambas, por tratarse una vía vecinal que se encuentra bajo sus competencias.	MTC
3	A los siete días de la liberación de la vía se iniciarán los trabajos correspondientes para el levantamiento de campo y gabinete que deben de realizar en el tiempo más breve posible, esto incluirá un taller informativo para cada comunidad sobre el derecho de vía.	MTC
4	El periodo para el pago por concepto de derecho de vía a los propietarios de los predios ubicados en la vía Puma-marca – Quehuira se realizarán en cuatro meses, contado a partir de la reapertura de la vía.	MTC
5	Los impactos ambientales y sociales generados durante la construcción de la vía y medidas de mitigación o remediación serán considerados en un instrumento de gestión ambiental.	MTC
6	Para la realización del pago, las comunidades previamente en asamblea comunal deberán acordar la transferencias de los terrenos a favor del MTC.	Comunidades campesinas
7	Se conformará una comisión técnica integrada por tres representantes del MTC (social, técnica y legal) y ocho representantes de las comunidades (dos por comunidad), a fin de coordinar los trabajos de campo necesarios para la medición de las áreas que deberán ser adquiridas y de toda la documentación necesaria que debe de contar cada comunidad para realizar la venta de los predios.	MTC / Comunidades campesinas
8	La empresa MMG Las Bambas sostendrá reuniones con cada comunidad a fin de elaborar el Plan de negocios para cada una de ellas. Las reuniones se sostendrán a los 15 días posteriores a la suscripción del acta. En las reuniones participará el Gerente de Asuntos Corporativos Regional.	Minera Las Bambas
9	Los acuerdos adoptados se implementarán en el marco del reestablecimiento del libre tránsito en forma permanente en la vía en mención, de caso contrario la presente acta quedará sin efecto.	Todos
10	El MTC realizará los pagos a las comunidades campesinas señaladas, debiendo previamente tener mediante asamblea extraordinaria la autorización de los 2/3 del total de comuneros hábiles, quienes por acuerdos les otorgarán el poder por acta (debiendo consignar el área a transferir) al presidente y tesorero para que realicen la transferencia del predio y el cobro del cheque, el mismo que debe estar inscrito en registros públicos. Asimismo, deben tener la vigencia (de poderes) de la junta directiva para el periodo 2017-2018 debidamente inscrita.	Comunidades campesinas
11	El MTC realizará las acciones correspondientes para la reapertura de la vía, en los tres días hábiles posteriores a la suscripción de la presente acta.	MTC
12	El MTC realizará supervisiones ambientales en el tramo Quehuira - Huancuire una vez reaperturada la vía	MTC
13	Los plazos señalados en la presente acta son de cumplimiento obligatorio, de incumplirse las parte tomarán las acciones que vean pertinentes	Todos

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, los acuerdos anteriormente descritos presentaban inconvenientes en relación con el cumplimiento de los plazos, dado que el marco legal para la implementación del procedimiento de adquisición de áreas de terreno y mejoras era el Decreto Legislativo N.º 1192. Asimismo, la implementación de dicho procedimiento estaba en función a la jerarquización vial de la ruta vecinal AP-954 como ruta nacional, lo cual no era factible sin incluir en la reclasificación

a otros tramos de las rutas departamentales AP-112 y AP-115, y un tramo de la ruta vecinal AP-901. Por otro lado, la implementación del acuerdo sobre los planes de negocio no describía cómo se identificaría estas ideas, cuántas serían y cuál era el apoyo que daba la empresa a las comunidades. Es por ello que en el acta de acuerdos del 11 de agosto del mismo año, se precisaron algunos aspectos de dichos acuerdos, bajo el siguiente detalle:

CUADRO N° 10
ACUERDOS DEL ACTA DEL 11.08.2017

ID	ACUERDO	ENCARGADO
1	Sobre el numeral 1, el MTC ratifica el acuerdo y considerará un derecho de vía de 30 m. por la extensión correspondiente a cada comunidad dentro del tramo Pumamarca – Quehuira, de aproximadamente 40 km. de longitud, tomando como precio S/. 25 el metro cuadrado. La extensión del área afectada ha sido determinada por el equipo técnico de Proviás Nacional y podrá ser solicitado en cuanto se emita la Resolución Ministerial que reclasifique la vía a Nacional.	MTC
2	Sobre el numeral 2, el MTC ha realizado distintas visitas a las entidades competentes con la finalidad de brindar asesoramiento y acompañamiento técnico en relación a las vías. Por tanto el MTC invocará los puntos 4.2 y 4.3 del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el MTC, el GORE Cusco y Apurímac, la Municipalidad Provincial de Cotabambas y la empresa Las Bambas, esperando un plazo máximo de siete días útiles para recibir las solicitudes de reclasificación de vías. Vencido este plazo y en caso se evidencie un desacuerdo en la reclasificación de las vías, el MTC -en amparo del numeral 10.2 del artículo 10 del D.S. 017-2007-MTC realizará la reclasificación definitiva de las vías.	MTC
3	Sobre el numeral 4, el pago por derecho de vía a los propietarios de los predios ubicados en la vía Pumamarca – Quehuira se encuentra sujeto a la reclasificación definitiva de la vía. Una vez iniciado el trámite ante el MTC por parte de las autoridades competentes o iniciado el trámite conforme al numeral 10.2 del artículo 10 del D.S. 017-2007-MTC, el pago se realizará en máximo 4 meses contados a partir de la emisión de la Resolución Ministerial de aprobación del derecho de vía.	MTC
4	Sobre el numeral 5, Los impactos ambientales y sociales generados durante la construcción de la vía y las medidas de mitigación o remediación serán considerados en el instrumento de gestión ambiental en el marco de los estudios de pre inversión que se vienen realizando.	MTC
5	Sobre el numeral 6, para la realización de los pago, las comunidades previamente en asamblea comunal deberán acordar la transferencia de los terrenos a favor del MTC, para lo cual programarán sus asambleas en los siguientes 30 días a partir de la suscripción del acta.	MTC
6	Sobre el numeral 8, la empresa Las Bambas conjuntamente con las comunidades campesinas identificarán oportunidades de negocios en los cuales las comunidades puedan ofrecer diferentes servicios. Al respecto, se sostendrá la primera reunión de trabajo el día 31 de agosto del 2017. Asimismo, las comunidades elegirán uno de estos potenciales negocios por comunidad, para posteriormente recibir un programa de desarrollo de capacidades empresariales. Las comunidades se comprometen a participar de estas actividades y conformar y dirigir las empresas (pequeñas o medianas) dedicadas a los negocios que eligieron previamente. MMG Las Bambas los acompañará y asesorará en este proceso de manera directa o a través de especialistas o instituciones públicas o privadas.	Minera Las Bambas / Comunidades campesinas

Fuente: Elaboración propia

De esa manera, fue posible encaminar la implementación de los acuerdos, considerando la situación problemática y la disposición de las partes para ello. Durante los meses posteriores hasta la implementación de los pagos, se realizó un monitoreo a los acuerdos suscritos, identificándose algunas diferencias entre la empresa minera y las comunidades campesinas de Allahui y Quehuira, las que posteriormente presentaron propuestas de permuta de estos acuerdos con otro tipo de compromisos que fueron celebrados bilateralmente sin participación del sector.

En todos los procesos de diálogo establecidos a partir de la problemática de la ruta “Desvío Pamputa – Desvío Quehuira” se tomó como uno de los ejes de intervención, el seguimiento y monitoreo de compromisos, para lo cual se desarrollaron actividades como el archivo de las actas de reuniones, el seguimiento y monitoreo a las unidades organizacionales del MTC involucradas, así como la articulación con diferentes entidades para el cumplimiento de procedimientos y plazos. A raíz de algunas situaciones de retraso en la implementación de acuerdos, se desarrolló una estrategia de establecimiento de hitos, de tal manera que se optó por no establecer plazos para el logro de objetivos finales, sino más bien acordar hitos que permitan visibilizar el cumplimiento de objetivos intermedios en determinadas fechas. Esto ha permitido construir vínculos de confianza, en base a

los precedentes de cumplimiento, lo cual influyó positivamente en la relación con las comunidades.

Implementación de mejoras en los procesos administrativos y técnicos del Sector

Como ha sido descrito, el proceso de reclasificación de rutas tuvo diversos inconvenientes, en un inicio porque la vía involucrada implicaba el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento de Jerarquización Vial, por lo cual se tuvo que definir una ruta nacional que implicaba más tramos. En ese sentido, apareció otro inconveniente, el mecanismo de solicitud de reclasificación de vías se había desarrollado de distintas formas y en el reglamento no se encontraba explícitamente definido cómo escalaba la solicitud de este procedimiento. Asimismo, en una álgida coyuntura social y política se contaba con autoridades municipales resistentes a una nueva reclasificación sin que esta estuviese validada por las comunidades. Por ello, se tuvo que solicitar a la entonces Dirección General de Caminos y Ferrocarriles que establezca un procedimiento que pueda comunicarse a las municipalidades. Dicho proceso alcanzó a las municipalidades distritales de Progreso, Coyllurqui y Challhuahuacho, a las municipalidades provinciales de Grau y Cotabambas y al gobierno regional de Apurímac.

FIGURA Nº 11
PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO PARA LA JERARQUIZACIÓN VIAL A RUTA NACIONAL (RECLASIFICACIÓN)

	Consejo Distrital	Alcalde Distrital	Alcalde Provincial	Consejo Regional	Gobernador Regional	MTC
RECLASIFICACIÓN DE UNA RUTA VECINAL O RURAL A RUTA NACIONAL	Acuerdo de Consejo Distrital	Remitir Acta de Consejo Distrital y expediente con Solicitud	Dar conformidad y remitir documentación con Solicitud		Dar conformidad y remitir documentación con Solicitud	Recibir documentación para revisión y otorgamiento de conformidad mediante resolutivo de aprobación.
RECLASIFICACIÓN DE UNA RUTA DEPARTAMENTAL O REGIONAL A RUTA NACIONAL				Acuerdo de Consejo Regional	Remitir Acta de Consejo Regional y expediente con Solicitud	Recibir documentación para revisión y otorgamiento de conformidad mediante resolutivo de aprobación.

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información otorgada por la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, 2017

Por otro lado, durante el levantamiento de información en campo para la adquisición de predios, el sector se encontró con que los pagos debían estar considerados en el Plan de Compensación y Reasentamiento Involuntario (PACRI) del proyecto de mejoramiento, el cual recién iniciaba.

Por ello se tuvo que analizar el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (invierte.pe) y propiciar acuerdos entre las Unidades Gerenciales (actuales Direcciones) de Estudios y Derecho de Vía para el establecimiento de la franja del derecho de vía, previo a la culminación de los estudios.

Fortalecimiento de las capacidades ciudadanas para la comprensión de las intervenciones del Sector

El proceso de diálogo sostenido con las comunidades de Pumamarca, Choquecca-Antio, Allahui y Quehui- ra mantuvo una estrategia comunicacional orientada en lograr que los comuneros conozcan el procedimiento de adquisición de los terrenos y las mejoras, de manera que puedan apoyar al equipo encargado de la gestión social a impulsar el cumplimiento de los compromisos, a través de hitos específicos que fueron cumplidos y comunicados oportunamente.

En ese sentido, uno de los logros más importantes de este y los demás procesos de diálogo impulsado por el MTC en el ámbito del CVACA ha sido incrementar el conocimiento de los ciudadanos sobre las competencias y funciones del sector, así como de los procedimientos y detalles establecidos por la normativa vigente para la implementación de las actividades del mismo. Esto permite que los ciudadanos puedan ejercer la defensa de sus derechos y cumplir con sus obligaciones. Este aspecto ha sido medular para lograr neutralizar la participación de agentes internos y externos de las comunidades que han querido tergiversar o modificar la información para variar las posturas o demandas ciudadanas, lo cual en muchas circunstancias son el principal motivo de controversia y, en consecuencia, de conflictos sociales.

Un claro ejemplo de esto es cómo la población local ha interiorizado los conceptos “derecho de vía”, “adquisición”, “terrenos” y “mejoras”, así como reforzado la capacidad de las juntas directivas de las comunidades para remitir cartas dirigidas a diversas unidades organizacionales del MTC en función al requerimiento específico de información al que responden. Esto se puede apreciar en las diferentes actas y oficios que se han enviado al sector en los últimos años.

Por otro lado, cabe señalar que durante los trabajos de campo se identificaron personas jurídicas reconocidas como comunidades campesinas o posesionarios que demandaban un tratamiento como propietarios, a pesar de no contar con territorio definido que no forme parte de un terreno desmembrado de una comunidad matriz. Dichas situaciones implicaron un mayor esfuerzo de comunicación intercultural por parte del equipo a cargo. Sin embargo, resulta importante otorgar información y asesoría legal de parte del sector para contribuir a esclarecer la situación legal de la población implicada. Ello debido a que estas circunstancias, en algunos casos, se convierten en procesos judiciales que impactan en el cumplimiento de los plazos comprometidos.

Prevención de conflictos sociales

Si bien la gestión social implementada en esta zona se realizó a raíz de un conflicto, es importante precisar que se ha logrado prevenir nuevos brotes de conflicto vinculados al sector en las zonas ya intervenidas. Esto básicamente porque se ha velado por mantener la relación con la mayoría de las comunidades a través del tiempo y se han establecido mecanismos de comunicación —presencial antes de la pandemia y remota desde el año 2020—, los cuales han permitido que hasta la fecha no haya nuevos episodios de conflicto social.

Por un lado, el relacionamiento continuo y presencial en campo (incluso en épocas de emergencia sanitaria, bajo los lineamientos planteados por el Gobierno nacional y el MTC) ha permitido que las actividades de las diversas unidades organizacionales del MTC se desarrollen en un clima de estabilidad, respeto y paz social. En la eventualidad de que se presente alguna diferencia, la comunicación inmediata ha permitido continuar con lo previsto.

De otro lado, se han implementado diversas acciones estratégicas, a partir de un arduo trabajo de coordinación interna en el MTC con la participación de la Dirección de Caminos de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles (cuyas funciones se encuentran a cargo de la Dirección General de Programas y Proyectos de Transportes), la Dirección de Gestión Ambiental de la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (actualmente Dirección General de Asuntos Ambientales) y las Unidades Gerenciales (ahora direcciones) de Derecho de Vía, Estudios y Conservación de Proviás Nacional. Dicho esfuerzo ha implicado la articulación de diversos procedi-

mientos y lineamientos de trabajo en los aspectos técnicos e incluso legales, dada la naturaleza y particularidades del Corredor Vial Apurímac – Cusco. Asimismo, se ha desarrollado un trabajo coordinado con otras entidades involucradas, como la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Energía y Minas, así como otros sectores del Ejecutivo. De igual manera participaron la Defensoría del Pueblo, las municipalidades locales, las prefecturas y subprefecturas, la Policía Nacional del Perú. Establecer un trabajo alineado a los objetivos del Estado Peruano y buscando evitar la aparición o escalamiento de diferencias o controversias, ha permitido establecer una prevención concurrente en la zona.

Viabilidad social de las intervenciones del sector

La intervención del MTC en un conflicto inicialmente planteado como una necesidad de compensación económica para las comunidades por parte de la empresa minera, la cual responde al propósito de facilitar el acceso de los usuarios a los servicios de infraestructura vial¹⁴ y garantizar su buen estado.

Por ello, el equipo encargado de la gestión social en el CVACA ha desarrollado diversas actividades, para lograr la viabilidad social de las intervenciones del sector para el saneamiento físico-legal y el asfaltado del Corredor Vial, por lo cual, se ha optado por implementar mecanismos de diálogo escalonado, desde los presidentes comunales, hasta las juntas directivas y periódicamente junto a las asambleas comunales, de tal forma que se perciba una preferencia a informar sobre los avances y logros, proyectando valores como la transparencia y honestidad, lo cual han permitido afianzar la relación con las comunidades.

Este aspecto es relevante porque en la zona se suelen tomar acuerdos entre los presidentes y las entidades públicas o privadas, lo cual luego pierde legitimidad porque no siempre la comunidad está debidamente informada o segura de la idoneidad de los intereses del presidente.

Por tanto, es importante mantener una comunicación basada en mensajes claves que se encuentren validados por todos los involucrados (área técnica, legal y social), los cuales deberían, en el mejor de los casos, mantenerse en sus cargos. Ello no solo

fortalece la institucionalidad, sino también refuerza la legitimidad del especialista en campo, pues de esta manera es percibido un discurso que proviene de la entidad y no de las opiniones personales. Este aspecto ha sido estratégico para fortalecer las intervenciones del MTC en la zona. De igual manera, ha resultado estratégico desarrollar diversos tipos de reuniones para comunicar los acuerdos y los avances en su cumplimiento, a nivel de las juntas directivas y la asamblea comunal, de manera que los mensajes sean posicionados en diversos niveles dentro de la propia comunidad, logrando que la asamblea tenga la misma información que la junta directiva.

4. Balance de la experiencia

Resultados y logros

Hasta la fecha, el MTC ha generado una serie de reuniones de trabajo para orientar y capacitar a las cuatro comunidades en torno al proceso de adquisición del derecho de vía en la ruta “Desvío Pumamarca – Desvío Quehuira”, después de reclasificarse como ruta nacional. Por ello, se ha obtenido como resultado la aceptación de las asambleas comunales para la adquisición de terrenos y mejoras en las cuatro comunidades, lográndose que las comunidades de Pumamarca (S/ 9,426,458.00) y Choquecca-Antio (S/ 6,539,342.84) fueran compensadas en el 2018, mientras que las comunidades de Alllahui (S/ 690,800.00) y Quehuira (S/ 3,472,464.28) lo fueron en el año 2019.

Debido a la implementación de un mecanismo de asesoría y acompañamiento técnico para las municipalidades distritales y provinciales, así como para el Gobierno Regional de Apurímac, se logró viabilizar la reclasificación de los tramos de las vías AP-112, AP-115 y AP-901 como ruta nacional PE-3SX, en articulación con la Dirección de Caminos de la Dirección general de Caminos y Ferrocarriles.

Luego de haber desarrollado distintas reuniones y gestiones con las autoridades locales y los dirigentes comunales, se ha logrado superar las resistencias sociales y alcanzar en su totalidad el proceso de participación ciudadana vinculado a la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado del proyecto de Mejoramiento del Corredor Vial, todo gracias a la participación de todas las comunidades involucradas. De igual manera, fueron culminadas

14 Plan Estratégico Institucional 2020-2023, aprobado mediante Resolución Ministerial Nro. 0328-2020-MTC/01.

las actividades pendientes en campo para la aprobación el Estudio Definitivo de Ingeniería.

En consecuencia, el Expediente Técnico del proyecto de Mejoramiento del Corredor Vial Apurímac Cusco, Tramos I y II, se encuentra aprobado y en proceso de consolidación, luego de lo cual estaría habilitado para la convocatoria de su licitación pública y siguiente ejecución, cuyo inicio se estima para el segundo semestre del presente año. Otro logro vinculado al proceso de diálogo ha sido gestionar fondos de entidades privadas sin fines de lucro para la atención de las demandas sociales del sector Antuyo y la comunidad campesina de Allahui, orientados a viabilizar socialmente el proceso de adquisición y promover el desarrollo local y de sus miembros. En el caso de Antuyo, se logró la gestión de recursos del Colectivo Integral de Desarrollo por S/ 1,700,000 (un millón setecientos mil soles), mientras que en el caso de Allahui se gestionó un aporte de S/ 374,481.42 (trescientos setenta y cuatro mil cuatrocientos ochenta y uno con 42/100 soles) por parte de la misma organización.

Factores que incidieron positivamente a la experiencia

El profesionalismo, la calidez y empatía del equipo humano ha sido un elemento primordial en la intervención del sector, puesto que las personas encargadas del relacionamiento por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, han permitido construir vínculos de confianza con la población y establecer un mejor escenario para el diálogo.

La asignación del rol de coordinación de las intervenciones del sector a los integrantes de la Coordinación de Diálogo y Participación Ciudadana de la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales y, posteriormente al equipo creado Ad Hoc para la gestión social del Corredor Vial Apurímac - Cusco de la Oficina de Diálogo y Gestión Social, ha facilitado la articulación de las diferentes unidades organizacionales del ministerio y la reducción de las brechas de información existentes entre ellas para la consecución de los objetivos sectoriales. Asimismo, el ejercicio de un rol articulador con otras entidades como el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, otros sectores del Poder Ejecutivo y diversas entidades públicas y privadas, ha permitido mantener una reacción oportuna a las diferencias y controversias.

La construcción de mensajes clave, validados y consensuados con los distintos niveles de jerarquía del sector, desde el especialista en la zona

hasta el propio ministro de Estado en la cartera de Transportes y Comunicaciones, pasando por los viceministros y directores de las áreas involucradas, ha permitido contar con un respaldo institucional que ha permitido posicionar al sector y contrarrestar la desconfianza de la población local. Por otro lado, esto también ha incidido en que se empodere al personal en campo y se requiera con menor frecuencia la presencia de ministros o viceministros para lograr acuerdos.

El apoyo de entidades como la Presidencia del Consejo de Ministros y la Defensoría del Pueblo, quienes han permitido: enfatizar el propósito de la intervención del sector, reconstruir lazos de confianza entre las comunidades campesinas y el Estado peruano, y promover alternativas de solución para beneficio y desarrollo de la población local.

Factores que incidieron negativamente a la experiencia

En el ámbito interno, una debilidad fue no considerar inicialmente los intereses personales de los dirigentes, quienes sostenían un vínculo cercano con sus asesores y en algunos casos no correspondían al interés general de sus comunidades campesinas. Posteriormente, cuando se comenzaron a identificar dichos intereses, fue posible desarrollar estrategias para fortalecer la comunicación con toda la comunidad y coadyuvar a la transparencia de las gestiones de las juntas directivas.

Desde el ámbito externo al MTC, la reducida presencia del Gobierno central en la zona dificultó el abordaje de ciertas demandas sociales no vinculadas a las competencias del sector, dado que en algunos casos las comunidades solicitaban la participación del MTC en reuniones y procesos de diálogo, cuyas agendas desarrollaban temas no vinculados a las competencias y atribuciones de este. Por ello, se tomó como estrategia derivar oportunamente a las entidades correspondientes mediante oficios para su debida atención.

El desconocimiento de la población sobre la gestión vial de las carreteras, el proceso de reclasificación, el de adquisición de terrenos y mejoras, la aprobación del derecho de vía, entre otros temas, dificultó el logro de acuerdos, puesto que las comunidades mantenían una alta desconfianza sobre el propósito de la intervención del MTC y, se asociaba la intervención del sector con una intención de beneficiar a la empresa minera. Al respecto, los talleres informativos y los esfuerzos

de comunicación permitieron ir generando vínculos de confianza con la población involucrada.

En un primer momento, al existir diversas unidades organizacionales del MTC involucradas, fue difícil construir alternativas de solución a los problemas y percances que se presentaban en el ámbito del CVACA. En tal sentido, la falta de asignación de un rol coordinador sobre las otras unidades organizacionales del sector influía en la persistencia de diferencias y un bajo nivel de articulación.

La politización de las demandas de las comunidades campesinas en relación con el proyecto y la mediatización de asesores externos generaron un sobredimensionamiento de las expectativas económicas de las comunidades campesinas, así como de las causales por las que solicitaban compensaciones. De alguna forma, esta exposición mediática de ciertos agentes ha propiciado diversas interpretaciones o tergiversaciones voluntarias e involuntarias de la información técnica y legal relacionada con las intervenciones del sector, lo cual tuvo efecto en el cumplimiento de los compromisos.

5. Lecciones aprendidas

Habiéndose cumplido con los objetivos trazados y con una mirada reflexiva de lo actuado, a continuación presentamos algunas lecciones que deja esta experiencia de intervención sectorial.

Comunicar y visibilizar el propósito

Todos los esfuerzos de diálogo deben responder a un propósito. En nuestro caso, fue lograr que el sector atienda las preocupaciones sociales de las comunidades campesinas, velando por fortalecer la institucionalidad del Estado peruano y propiciando un adecuado ambiente para las inversiones públicas y privadas. Ello debe ser compartido asertivamente con todos los involucrados, para que se entienda la motivación de las propuestas y alternativas de solución que se presentan a lo largo del proceso. Si se logra entender y comprender la intención de las partes involucradas, a pesar de la diversidad de posturas e intereses, el diálogo va a ser provechoso y se lograrán consensos.

La gestión social contribuye a la eficiencia

La gestión social de los proyectos de infraestructura no debe ser percibida como una traba al desarrollo de las inversiones públicas y privadas, sino, por el contrario, como un requisito imprescindible para la via-

bilidad y sostenibilidad de estas. Una buena gestión social puede evitar retrasos y sobrecostos, facilita la celebración de acuerdos y permite la consecución de los objetivos que tienen las áreas técnicas.

Al momento de plantear algunas alternativas de solución o innovación pública, es importante visibilizar cuáles son sus efectos económicos, sociales y políticos, a fin de que sean considerados en lugar de los procedimientos existentes.

Sobre la innovación en gestión y políticas públicas

Cada situación de conflictividad se genera a partir de una demanda social, cuya problemática debe abordarse con creatividad y sentido de innovación, pues muchas veces existen determinadas condiciones normativas o administrativas que impiden o imposibilitan lograr alcanzar una solución viable. Sin embargo, estas innovaciones deben crearse y recrearse en el ámbito de las competencias sectoriales y de las mismas unidades de organización, promoviendo mejorar la normativa existente y dando cabida a la implementación de medidas complementarias o sustitutorias que permitan alcanzar los objetivos trazados.

Sobre la importancia de diseñar y dimensionar los acuerdos

Los compromisos deben ser diseñados y dimensionados adecuadamente, de manera que sean factibles y se encuentren dentro de las competencias y atribuciones del sector. Cada uno de ellos deben estar previamente validados con las unidades organizacionales involucradas y, en caso respondan al ámbito competencial de alguna de estas, es preferible que asuman el compromiso de forma directa.

Si estos involucran diferentes subprocesos a cargo de diferentes unidades organizacionales o incluso otras entidades, resulta positivo establecer hitos de cumplimiento y distribuir los compromisos en función a cada uno de estos subprocesos para que cada unidad organizacional o entidad asuma directamente su parte. Asimismo, en estos casos es importante contar con una unidad que coordine y articule las actividades para velar por la efectividad de la intervención.

Las actas deben guardar una estructura en cuyo desarrollo se enfaticen los acuerdos, más allá de las deliberaciones, discusiones e intervenciones. Asimismo, la redacción de los acuerdos debe señalar con claridad las actividades (o proyectos) a desarrollar, los responsables y los plazos

de ejecución, pues, de lo contrario, puede generar incumplimientos, tensiones sociales y desconfianzas que afecten la imagen y la legitimidad institucional en la zona.

Debe distinguirse claramente entre los acuerdos y las solicitudes de parte, ya que las primeras facilitarán el monitoreo y seguimiento de aquellos compromisos que sean técnicamente viables. Por otro lado, tener identificadas las solicitudes permitirá tener en cuenta aquellas demandas que eventualmente no puedan ser inmediatamente atendidas, pero pueden estar consideradas en siguientes intervenciones del sector u otras entidades interesadas.

Sobre el relacionamiento con las comunidades campesinas

Es importante velar por un relacionamiento continuo que evite la alta rotación de personal y se base en un discurso institucional, dado que un cambio de personal o equipo en la zona eventualmente puede generar una resistencia. Ello porque existe una dificultad para confiar institucionalmente en el Estado y el cambio se percibe como un reinicio del proceso de diálogo que arriesga o afecta el logro de los resultados previos.

La identificación y análisis de los mecanismos de negociación y la dinámica socio-cultural permite distinguir discursos, intereses y actitudes, lo cual facilita la identificación de los intereses de los actores sociales involucrados.

Resulta importante recopilar información previa sobre la zona a intervenir, a fin de evitar suscribir acuerdos en base a información parcial o insuficiente. Por ejemplo, en el ámbito del CVACA es recurrente la problemática relacionada a la delimitación comunal, pues las comunidades aún mantienen ciertas diferencias en sus límites.

La gestión social en la zona debe responder a las diversas dinámicas sociopolíticas entre los actores sociales, las cuales pueden responder a los mismos mensajes, pero no necesariamente a los mismos intereses. En ese sentido, la presencia constante en campo, la consolidación del personal en la zona y la alineación de los mensajes de una forma institucional resulta importante e imprescindible para evitar confusiones, tergiversaciones y un eventual aprovechamiento político de la conflictividad social.

Sobre la articulación y coordinación con las unidades organizacionales del MTC

En caso de que se presenten situaciones problemáticas en las que no es posible identificar qué unidad organizacional de la entidad es la directamente respon-

sable, debe definirse desde el inicio una estrategia y asignar el rol de coordinación a alguna de las áreas involucradas. Ello permitirá identificar responsabilidades e impulsar alternativas de solución que respondan a la problemática, más allá de los objetivos funcionales o específicos de cada una de las unidades en relación a la zona de intervención. De lo contrario se limita la eficacia de la intervención.

Dicha asignación de este rol de coordinación y articulación debe ser formalizada a través de algún mecanismo formal que facilite la organización del trabajo, propicie el flujo de información y evite la duplicidad de tareas.

Sobre la articulación y coordinación con entidades públicas y privadas

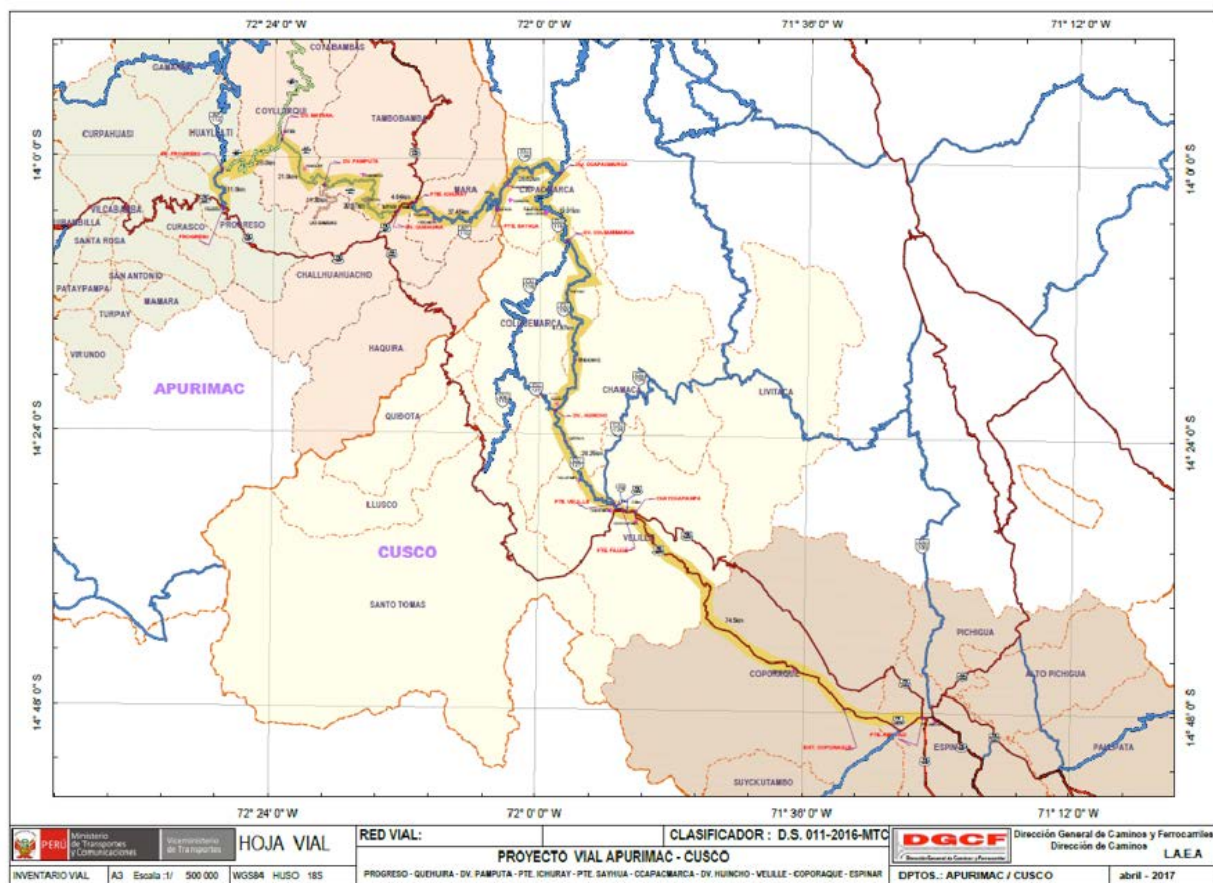
El involucramiento y participación conjunta con otras entidades públicas como la Presidencia del Consejo de Ministros, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Energía y Minas, entre otras, ha permitido mejorar la eficacia de la intervención del sector y establecer un abordaje multisectorial de las diversas problemáticas sociales que coexisten en el ámbito del Corredor Vial Apurímac – Cusco, lo cual ha generado un efecto positivo en los procesos de diálogo y el logro de consensos, permitiendo reducir la duplicidad de coordinaciones, fortaleciendo los mensajes clave de las entidades involucradas y mejorando el alcance de los proyectos y programas del Gobierno central.

Considerando la reducida presencia en campo de otros sectores del Ejecutivo, resultó estratégico establecer vínculos de trabajo con la Presidencia del Consejo de Ministros, a fin de derivar las demandas de la población a las entidades correspondientes de manera más ágil y precisa. Igualmente, en el caso de otros sectores fue clave identificar las diversas unidades organizacionales de otros sectores involucrados en proyectos o servicios públicos otorgados en la zona, así como contar con un directorio de responsables y servidores públicos.

Por otro lado, la delimitación de los ámbitos de acción con la empresa minera Las Bambas, a partir de la suscripción del acta del 11 de abril de 2017, así como la activa participación en las diversas reuniones convocadas por el sector para coordinar con las comunidades, los representantes de las unidades organizacionales del sector y la consultora involucrada en el proyecto, ha permitido encaminar las acciones y actividades programadas para el logro de los objetivos.

Anexo 1

MAPA DEL CORREDOR VIAL APURÍMAC – CUSCO, 2017



Liberación de áreas para infraestructura aeroportuaria. Implementación del Decreto Legislativo 1364



Entrega de cheques para liberación de áreas, aeropuerto de Tacna, enero 2019

Introducción

La transformación del transporte aéreo y de los aeropuertos en las últimas décadas se inició con los cambios generacionales de las aeronaves, exigiendo mayores áreas de terreno así como nuevas configuraciones del lado aire y lado tierra, mejora de flujos, debido al crecimiento del volumen de pasajeros¹.

La mayor problemática aeroportuaria en las últimas décadas ha sido la integración con el entorno, frente a una falta de planificación que tenga en cuenta los efectos del aeropuerto sobre la población, la flora, fauna, atmósfera y otros aspectos del medio ambiente.

¹ Plan Maestro de Desarrollo del Aeropuerto de Tacna “Coronel FAP Carlos Ciriani Santa Rosa”. Contrato de Concesión del Segundo Grupo de Aeropuertos de Provincia de la República del Perú.

Es preciso señalar que en el periodo de los años noventa, el Perú emprendió un proceso de transferencia de actividades productivas al sector privado, siendo uno de los sectores priorizados el de transporte aéreo. Se programó la entrega en concesión de los aeropuertos administrados por la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial S.A. (en adelante, CORPAC)², con el fin de promover la inversión privada, y así mejorar la calidad y seguridad de los servicios brindados y de la infraestructura de transporte aeroportuario³.

Dicho proceso de transferencia quedó bajo responsabilidad de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada del Perú (en adelante, PROINVERSIÓN), a través de la dirección y ejecución del Proceso de Promoción de la Inversión Privada en la Infraestructura Aeroportuaria.

El proceso de privatización de los aeropuertos a cargo de CORPAC, no incluyó los servicios aeronáuticos (servicios de ayuda a la navegación, radiocomunicaciones aeronáuticas y control de tránsito aéreo), sino solo los servicios aeroportuarios, los cuales comprenden aquellas actividades relacionadas con el movimiento de aviones en tierra, carga y descarga, almacenaje, playas de estacionamiento, establecimientos comerciales y la explotación comercial de los terminales aeroportuarios. Así, quedó establecido que CORPAC prestaría los servicios aeronáuticos a toda la red aeroportuaria nacional y, además, operaría los aeropuertos que no se encuentren concesionados al sector privado.

De este modo, en 2001 se inició el proceso de promoción de la inversión privada en el sector aeroportuario, con la entrega en concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (en adelante, AIJCH) al Consorcio Lima Airport Partners S.A. (en adelante, LAP). Luego de ello, se procedió con las concesiones de los aeropuertos regionales, agrupándolas en dos grupos: i) en diciembre de 2006 se concesionó el Primer Grupo de Aeropuertos Regionales al consorcio Aeropuertos del Perú S.A. (en adelante, ADP) que agrupó a doce aeropuertos del norte y centro del país; y, ii) en enero de 2011 se concesionó el

Segundo Grupo de Aeropuertos Regionales a Aeropuertos Andinos del Perú S.A. (en adelante, AAP), la que abarcó cinco aeropuertos de la zona sur.

Cabe mencionar que los aeropuertos fueron agrupados con el fin de que las concesiones sean técnica y financieramente atractivas, pues con la excepción del aeropuerto del Cusco, los diversos aeropuertos regionales de manera individual carecían de un atractivo intrínseco para convocar la inversión privada. Tal es así que, el Estado no solamente decidió agruparlos sino también implementar un esquema de asociación público-privada cofinanciada, bajo el cual el Estado comparte con el concesionario los riesgos de construcción y también los riesgos de ingresos.

Dentro de las políticas de desarrollo, uno de los aspectos más importantes es la ampliación y modernización de los servicios de infraestructura, ya que dicha prestación está ligada directamente al desarrollo nacional, siendo el servicio aeroportuario un elemento esencial para el desarrollo económico, pues configura los accesos a mercados, la integración y comunicación entre las diferentes poblaciones (Barrantes, 2012). Sin embargo, según ha estimado Bonifaz et al. (2015), el Perú aún se encuentra en niveles inferiores de infraestructura para poder competir a nivel regional y mundial. Puntualmente, en el mismo trabajo se contempla que el Estado peruano tiene una brecha de infraestructura aeroportuaria de 2 378 millones de dólares americanos para el 2025, lo cual la ubica con una brecha horizontal negativa de -5.5 a nivel regional, mostrándose claramente la necesidad de trabajo para cambiar la situación, más aún si se entiende que las fluctuaciones de uso han crecido en un 7% a nivel nacional.

En tales condiciones, a través de los respectivos Planes Maestros de Desarrollo (PMD), se vio la necesidad de ampliar los aeropuertos, situación que conflictuó al Estado, pues dentro de las áreas se encuentran pobladores locales que residen precariamente.⁴

2 CORPAC fue creada como una empresa pública, mediante Decreto Supremo promulgado el 25 de junio de 1943, transformándose en el año 1981 en una empresa de propiedad exclusiva del Estado, sujeta al régimen legal de las personas jurídicas de derecho privado y organizada como una Sociedad Mercantil a través del Decreto Legislativo N.º 099. Asimismo, CORPAC se rige por la Ley de Actividad Empresarial del Estado, por la Ley General de Sociedades y por su Estatuto Social.

3 Resolución Suprema N.º 444-2001-EF de fecha 14 de setiembre de 2001 se constituyó el Comité de PROINVERSIÓN en Proyectos de Infraestructura y de Servicios Públicos, encargado de llevar adelante los procesos de entrega en concesión al sector privado de las obras de infraestructura y de servicios públicos bajo los mecanismos y procedimientos establecidos.

4 En los últimos años se vienen implementando en el Perú los Planes Maestros de Desarrollo, cuya aprobación está a cargo de la Dirección General de Aeronáutica Civil (en adelante DGAC).

FIGURA N° 1
MAPA DEL PRIMER Y SEGUNDO GRUPO
DE AEROPUERTOS DE PROVINCIA



Fuente: Elaboración propia

Beneficios de los aeropuertos regionales

El fomento de la inversión privada en aeropuertos regionales busca alcanzar los siguientes beneficios:

- Mejora en la calidad de los servicios aeroportuarios, coadyuvando al desarrollo del comercio exterior, del turismo y de la integración regional.
- Innovación y generación de inversiones en el sector aeroportuario y en sectores relacionados.
- Transferencia al sector privado de un cierto nivel de riesgo en el negocio aeroportuario regional buscando eficiencia operacional y comercial.
- Desarrollo de la ubicación estratégica del Perú como puente entre Sudamérica y el APEC.
- Promoción del transporte directo de pasajeros nacionales e internacionales a los principales

destinos turísticos regionales y del transporte de carga nacional e internacional.

f) Generación de nuevas fuentes de trabajo.

g) Generación de competencia mediante mayores eficiencias operativas y opciones competitivas en beneficio de los usuarios; entre otros.

1. Antecedentes: Creación del D. L. N.º 1364

En 2015, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), institución estatal encargada de realizar los procesos de mejora en los aeropuertos reportó: 1) la existencia, a nivel nacional, de 5 649 ocupantes no propietarios en terrenos de proyección aeroportuaria, 2) posesiones “legales” de los terrenos como poseionarios en aplicación de actos administrativos emitidos por Gobiernos locales y/o regionales y 3) la pérdida económica, para el Estado peruano, por no iniciar tales proyectos.

En el caso de los ocupantes no propietarios, el marco legal vigente no generaba los incentivos necesarios para lograr un acuerdo con los poseionarios de dichos terrenos, lo que abrió paso una segunda alternativa que era la intervención de la fuerza pública para la recuperación de dichos predios para el desarrollo de los proyectos.

Después de una revisión de todas las posibilidades sociales y legales se tomó la decisión de generar una norma excepcional que permita al MTC cumplir con las obligaciones contractuales de la liberación y entrega de los terrenos necesarios para el desarrollo y ampliación de los dos grupos de aeropuerto concesionados, dando origen así al Decreto Legislativo N.º 1364⁵ bajo el marco de la Ley N.º 30776, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reconstrucción y cierra de brechas en infraestructura y servicios; y así se puso en marcha un proceso de liberación de predios de forma pacífica, donde los ocupantes o poseionarios dejaban el lugar a cambio de un incentivo económico extraordinario.

La Ley que delegaba en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar establecía varios supuestos sobre los cuales se podían legislar vía decreto legislativo, en este caso la norma propuesta por el MTC se fundamentó en optimizar el marco institucional y los pro-

5 La legalidad del Decreto Legislativo N° 1364 ha sido ratificada por el Congreso de la República el 20 de setiembre de 2018 mediante el Informe N° 07/2018-2019, a través del control posterior que realiza este poder del estado conforme lo establece la Constitución Política.

cesos para la obtención y saneamiento de predios requeridos para la ejecución de proyectos de inversión, que permitan el cierre de brechas de infraestructura y el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales a cargo del Estado peruano.

El primer paso fue identificar los aeropuertos que requerían la adquisición de áreas adicionales para su ampliación y que dichos terrenos estuvieran ocupados precariamente, un primer diagnóstico identificó más de 5000 ocupantes precarios en terrenos requeridos por 8 aeropuertos. (Cuadro 1).

CUADRO N° 1
IDENTIFICACIÓN DE OCUPANTES PRECARIOS EN
PROYECTOS AEROPORTUARIOS A NIVEL NACIONAL

AEROPUERTOS	FONDO SOCIAL	CANTIDAD DE OCUPANTES
PRIMER GRUPO DE AEROPUERTOS PRIORIZADOS	Aeropuerto de Piura	110
	Aeropuerto de Iquitos	1300
	Aeropuerto de Chiclayo	0
	Aeropuerto de Trujillo	0
	Aeropuerto de Cajamarca	0
PRIMER GRUPO DE AEROPUERTOS NO PRIORIZADOS	Aeropuerto de Tumbes	0
	Aeropuerto de Talara	80
	Aeropuerto de Anta	0
	Aeropuerto de Tarapoto	298
	Aeropuerto de Pisco	199
	Aeropuerto de Chachapoyas	0
	Aeropuerto de Pucallpa	306
SEGUNDO GRUPO DE AEROPUERTOS PRIORIZADOS	Aeropuerto de Juliaca	0
	Aeropuerto de Andahuaylas	0
	Aeropuerto de Puerto Maldonado	2350
	Aeropuerto de Ayacucho	0
	Aeropuerto de Tacna	1000
OTROS PROYECTOS EMBLEMÁTICOS	Aeropuerto de Arequipa	0
	Aeropuerto de Chinchero	0
	Aeropuerto de Jauja	6
Aeropuerto de Jorge Chávez		0
TOTAL		

Fuente: Correo electrónico de fecha 13.06.2018, remitido por la Oficina de Patrimonio de la OGA, oficina encargada de la adquisición de predios

Adicionalmente, la Dirección General de Concesiones en Transportes del MTC informó que existe un retraso en el avance de inversiones obligatorias de los aeropuertos concesionados debido a que en las zonas de ampliación de los aeropuertos existen poblaciones que están ocupando precariamente las zonas de ampliación, lo que impide que dichos terrenos puedan ser entregados a los concesionarios, debido a que sus con-

tratos de concesión no contemplan la entrega parcial de terrenos. Al respecto, la citada dirección elaboró un cuadro con las principales inversiones vinculadas a los requerimientos de áreas del primer y segundo grupo de aeropuertos de provincias (Cuadro 2 y 3).

CUADRO N° 2
PRINCIPALES INVERSIONES RELACIONADAS CON EL REQUERIMIENTO
DE TERRENOS EN EL PRIMER GRUPO DE AEROPUERTOS.

Principales inversiones relacionadas con el requerimiento de terrenos - Primer Grupo de Aeropuertos			
Aeropuerto	Obra	Costo PEN	Periodo de Programación 2/
Cajamarca	Terminal de Pasajeros	50,533,350	2022-2032
	Plataforma de Aeronaves	29,186,209	2022-2032
	Subtotal	79,719,559	
Chiclayo	Terminal de Pasajeros	27,912,500	2021-2032
	Terminal de carga	3,037,100	2021-2032
	Plataforma de Aeronaves	14,719,766	2021-2032
	Subtotal	45,669,366	
Iquitos	Terminal de pasajeros	42,355,781	2026-2032
	Ampliación pista de aterrizaje	14,388,000	2026-2032
	Subtotal	56,743,781	
Piura	Nuevo terminal de pasajeros	42,515,200	2021-2032
	Subtotal	42,515,200	
Trujillo	Terminal de pasajeros	37,791,000	2021-2032
	Terminal de carga	10,901,250	2021-2032
	Plataforma para aeronaves	20,060,865	2021-2032
	Subtotal	68,753,115	
Tumbes	Terminal de pasajeros	18,144,000	2026-2032
	Plataforma para aeronaves	6,846,525	2026-2032
	Subtotal	24,990,525	
Pisco	Nuevo terminal de pasajeros	22,892,625	2021-2032
	Subtotal	22,892,625	
Pucallpa	Terminal de pasajeros	10,972,500	2026-2032
	Subtotal	10,972,500	
Talara	Terminal de pasajeros	7,865,000	2027-2032
	Subtotal	7,865,000	
Tarapoto	Terminal de pasajeros	19,509,960	2025-2032
	Subtotal	19,509,960	
Total de Inversión (PEN)		379,631,631	
1/ Se consideraron los proyectos según consigan en los Planes Maestro de Desarrollo de cada aeropuerto.			
2./ Periodo de ejecución del proyecto, según se indica en los Planes Maestro de Desarrollo. Incluye periodo de elaboración de estudios de pre inversión, expediente técnicos y ejecución de obra.			

Fuente: Correo electrónico de la ex Dirección General de Concesiones en Transportes de fecha 13.06.2018 - Informe Técnico N° 037-2018-MTC/16.03.ACH

CUADRO 3
PRINCIPALES INVERSIONES RELACIONADAS CON EL REQUERIMIENTO DE TERRENOS EN EL SEGUNDO GRUPO DE AEROPUERTOS.

Principales inversiones relacionadas con el requerimiento de terrenos - Segundo Grupo de Aeropuertos			
Aeropuerto	Obra	Costo PEN	Periodo de Programación 2/
Juliaca	Ampliación del terminal de pasajeros	28,003,800	2025-2035
	Subtotal	28,003,800	
Ayacucho	Ampliación de plataforma comercial	5,010,185	2025-2035
	Ampliación terminal de pasajeros	5,287,680	2025-2035
	Subtotal	10,297,865	
Tacna	Nueva pista de aterrizaje	170,520,000	2025-2035
	Ampliación del terminal de pasajeros	16,179,200	2025-2035
	Subtotal	186,699,200	
Arequipa	Ampliación de plataforma comercial	20,517,574	2025-2036
	Ampliación de nuevo terminal de pasajeros	9,800,160	2025-2036
	Subtotal	30,317,734	
Total de Inversión (PEN)		255,318,599	
1/ Se consideraron los proyectos según consten en los Planes Maestro de Desarrollo de cada aeropuerto. 2/ Periodo de ejecución del proyecto, según se indica en los Planes Maestro de Desarrollo. Incluye periodo de elaboración de estudios de pre inversión, expediente técnicos y ejecución de obra.			

Fuente: Correo electrónico de la ex Dirección General de Concesiones en Transportes, fecha 13.06.2018. - Informe Técnico N° 037-2018-MTC/16.03.ACH

Con este diagnóstico se formuló el proyecto de decreto legislativo, que siguiendo los procedimientos de aprobación fue publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 23 de julio de 2018, la norma que establece medidas excepcionales para asegurar la disponibilidad de las áreas necesarias para los proyectos de infraestructura aeroportuaria de provincias; cuyo objetivo era establecer medidas excepcionales para asegurar la disponibilidad de las áreas necesarias para la ejecución de proyectos de infraestructura de los aeropuertos concesionados del Primer y Segundo Grupo de Aeropuertos de Provincias, y cumplir oportunamente con la obligación de entrega de terrenos, asignada al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, según los respectivos Contratos de Concesión.

Dichas medidas se materializan en un reconocimiento económico extraordinario equivalente a 4,9 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) que el MTC efectúa a favor de los poseedores precarios por la entrega voluntaria del área requerida, en-

cargando a la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (DGASA) la identificación y empadronamiento de los beneficiarios.

La implementación de dicha norma permitiría cerrar las brechas de infraestructura y el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales del Estado, es por ello que el ámbito de aplicación se debía realizar en los polígonos identificados, determinados y aprobados mediante los Planes Maestros de Desarrollo (PMD), en los aeropuertos priorizados y previamente señalados en la norma aprobada, de tal manera que la población beneficiaria o afectada que ocupa aquellas áreas estén ubicadas.

El 29 de agosto de 2018 se publica la Resolución Ministerial N° 688-2018 MTC/01, que aprueba las Normas Complementarias para viabilizar lo dispuesto en el Decreto Legislativo N.° 1364, con la finalidad de realizar las acciones destinadas a asegurar la disponibilidad de las áreas necesarias para la ejecución de proyectos de infraestructura, que de acuerdo a la Primera Disposición Complementaria Final del D. L. N.° 1364, se debía realizar en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles.

Bajo este marco normativo, en el año 2018, la ex DGASA (ahora Dirección General de Asuntos Ambientales - DGAAM) inició las acciones para la implementación del Decreto Legislativo N.° 1364, tales como reuniones de coordinación con las autoridades, ocupantes y/o poseedores, reconocimiento de las áreas y zonas de trabajo, identificación del grupo objetivo, difusión de los alcances del Decreto Legislativo en mención. En forma paralela se inicia el empadronamiento de los ocupantes y/o poseedores, obtención de documentos, revisión, elaboración y calificación de Expedientes Técnicos que dieron como resultado la emisión de las Resoluciones Directorales que aprueban las relaciones de beneficiarios. Finalmente se coordinaron las acciones para la entrega del área ocupada, recepción de la misma área, entrega de cheque y la custodia del terreno recibido.

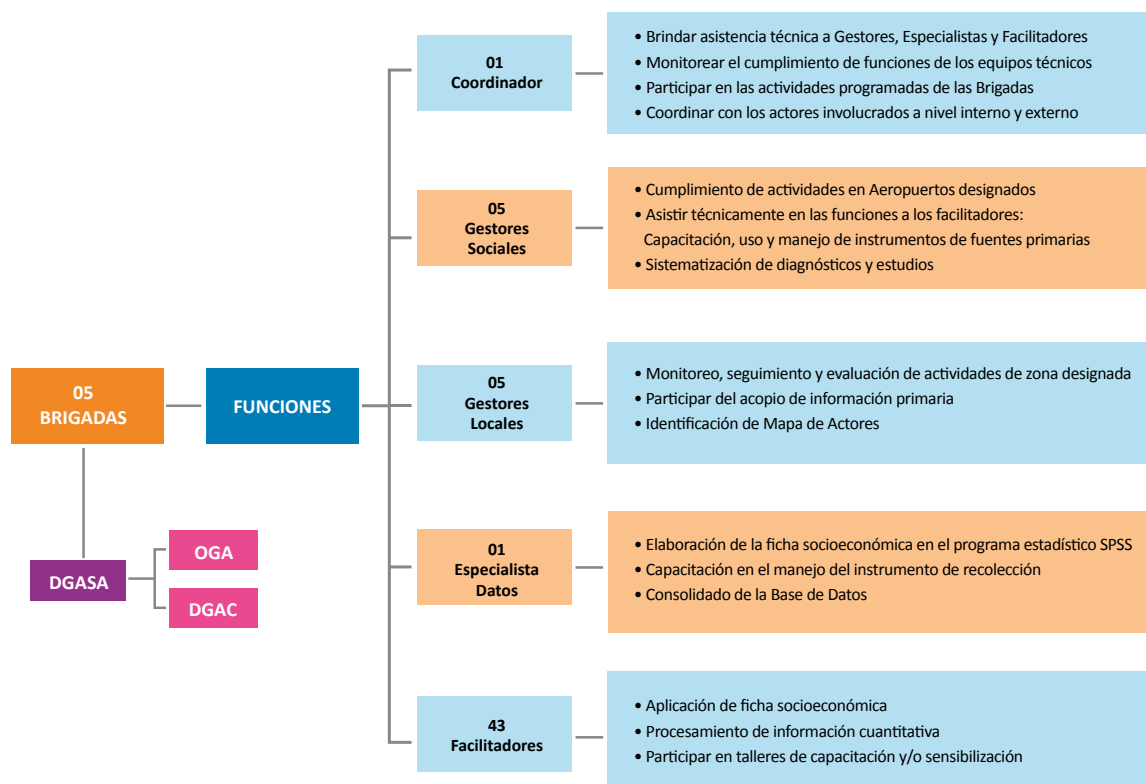
Debemos reconocer el trabajo coordinado y articulado que se realizó con los dirigentes y líderes de los asentamientos humanos, asociaciones de vivienda que se ubicaban en las áreas requeridas para el proyecto, quienes inicialmente manifestaron su disconformidad con la medida pero poco a poco fueron asimilando los beneficios de la norma y se convirtieron en actores aliados de este proceso.

Un primer problema identificado para lograr el objetivo de la norma era el tiempo determinado por el Decreto Legislativo, ciento ochenta días (180) hábiles, por ello que fue necesario desplegar una estrategia de intervención ambiciosa, que requería contar con un equipo de trabajo comprometido, es por ello que a través de la Coordinación de Aeropuertos de la ex DGASA, se inició la contratación de cinco brigadas de trabajo para cubrir el universo de ambos grupos de aeropuertos donde se podía aplicar la norma. Esto fue determinado luego de una labor de diagnóstico elaborado a través del trabajo de campo por el equipo social de la Coordinación de Aeropuertos y la información contenida en el Informe N° 043-2018-MTC/10.05

de la OPAT, identificándose a los aeropuertos de Piura, Tacna, Iquitos, Pucallpa y Pisco como aquellos en los que podría aplicarse la norma.

Dicho despliegue estuvo liderado por un Coordinador; cinco (05) gestores sociales en la ciudad de Lima, uno por cada aeropuerto, encargados de las coordinaciones con las diversas áreas del MTC; cinco (05) gestores locales, encargados de coordinar las zonas asignadas en provincia, como son los aeropuertos de Piura, Iquitos, Pucallpa, Pisco y Tacna; un (01) especialista de datos y 43 facilitadores locales, los cuales estaban encargados del proceso de sensibilización y la aplicación de la ficha de empadronamiento.

FIGURA N° 2
FUNCIONES DEL EQUIPO



Fuente: Elaboración propia

Constituido el equipo, se programó un taller de capacitación en la ciudad de Lima, con la finalidad que el equipo completo conozca los alcances y proceso de implementación del Decreto Legislativo N° 1364, el mismo que se desarrolló de acuerdo al cuadro 4.

CUADRO N° 4
OBJETIVOS DEL TALLER

OBJETIVOS	METODOLOGÍA	RESULTADOS
Objetivo general Desarrollar el taller de inducción al equipo de facilitadores sobre los alcances del D. L. N° 1364. Objetivos específicos -Presentación del D. L. N°1364 al equipo de facilitadores. -Capacitar sobre los alcances de la aplicación del D. L. N° 1364. -Intercambiar criterios sobre la aplicación y alcances del D. L. N° 1364 -Sensibilizar al equipo sobre la importancia del trato hacia las personas con la que se interactuará.	-El taller de inducción fue impartido por el equipo técnico DGASA. -Se realizaron presentaciones sobre procedimientos, plazos y requisitos del D. L. 1364 -Se intercambiaron criterios, absolviendo dudas sobre lo que aplica y no aplica, -Se realizó una sesión con un especialista en psicología social para sensibilizar al equipo de trabajo	-Los facilitadores conocieron el objetivo del D. L. N° 1364. -Los facilitadores conocieron, procedimiento, plazos y requisitos para acogerse al D. L. ° 1364. -Se contó con un equipo sensibilizado sobre la forma de intervención y la importancia del trato hacia los pobladores -Se trabajó un plan de intervención por cada aeropuerto priorizado.

Fuente: Elaboración propia

2. Aeropuertos donde se implementó el D.L. N° 1364

2.1. Aeropuerto internacional “Coronel FAP Carlos Ciriani Santa Rosa” de la ciudad de Tacna

Tacna se localiza en el extremo sur del territorio peruano, con una superficie total de 14,767 km². El departamento fue creado el 25 de junio de 1875 y se encuentra políticamente dividido en cuatro provincias siendo su capital la ciudad de Tacna, que se encuentra a 562 msnm y a 1 293 km de la ciudad de Lima. Su suelo es atravesado por la Cordillera Occidental, accidente geográfico que lo divide en costa y sierra.

El aeropuerto está ubicado en la Carretera Panamericana s/n, en la zona sur oeste del distrito de Tacna. Sus operaciones fueron autorizadas en 1956. Cuenta con una pista de aterrizaje y despegue de 2,500 m de largo por 45 m de ancho y un edificio terminal de dos niveles de 2,368 m² de área construida. Actualmente la pista

tiene categoría 4D de clave de referencia OACI, y el nivel de servicio IATA, que debe brindar es de nivel C. En el 2013, registró un movimiento de 320,403 pasajeros (entradas y salidas), 3,380 operaciones y 985 toneladas de carga. Según el MTC, los pavimentos del aeropuerto registran fatiga por los más de 33 años de servicio, demandando en el corto plazo su rehabilitación.

El principal problema identificado en el Aeropuerto de Tacna fue el relacionado a las áreas ocupadas por pobladores asentados en el sector Copare A, espacio necesario para la ampliación de proyectos de infraestructura aeroportuaria.

El Gobierno Regional de Tacna, había identificado esas áreas como parte de una programa regional de vivienda, es así que el año 2013, otorgó actas de adjudicación provisionales a un grupo de pobladores en el marco del Programa de Vivienda Regional “Vivienda Digna para Tacna” en aplicación de la Ordenanza Regional de Tacna N.º 001-2013-GRT.

FIGURA N° 3
MAPA DE PROYECTO DE AMPLIACIÓN AFECTADO POR POBLADORES LOCALES EN EL AEROPUERTO DE TACNA



Elaborado por el equipo social de la Ex DGASA

En el año 2014 el MTC aprueba el Plan Maestro del Aeropuerto Internacional “Coronel FAP Carlos Ciriari Santa Rosa”, mediante Resolución Directoral N.º 545-2014-MTC/12 de fecha 21 de noviembre de 2014, considerando como áreas de ampliación las del programa regional de vivienda.

2.1.1. Situación previa a la implementación del Decreto Legislativo N.º 1364

En setiembre de 2015, el equipo PACRI del Aeropuerto Internacional de Tacna (AITAC) de la ex DGASA realizó la recopilación de la información relacionada con el Programa de Vivienda Digna para Tacna (PROVIDIT) y así elaborar un “Diagnóstico Socioeconómico del Área de Ampliación del Aeropuerto Internacional de Tacna - Región Tacna”, con el fin de conocer las características socioculturales y de infraestructura de las viviendas, así como también indicadores sociales, actividades económicas, de educación y salud, entre otros.



Fuente: Correo Tacna 28.02.2014

a) Contexto económico

El Diagnóstico Socioeconómico del Área de Ampliación del Aeropuerto Internacional de Tacna, identificó las principales actividades socioeconómicas realizadas entre los pobladores del Providit Copare “A”; es así que del total de encuestados, el 24.4% señalaron que se dedican al comercio, el 17,5 % trabaja como empleado público o privado y el 13,3 % trabaja como chofer o taxista. El resto de la población se dedica a diferentes oficios o actividades pero en porcentajes menores: carpintero, obrero, mecánico, docente, cocina, entre otros.

Por otro lado, la cobertura de servicios básicos que predomina en Providit Copare “A”, son tres: Telefonía celular con un 85,8%, alumbrado eléctrico con un 47,1 % —cabe aclarar que el servicio eléctrico no se obtiene de manera formal sino que es abastecido por un solo medidor de forma colectiva— y los silos con un 69.9 %(medio alternativo para los desagües).

b) Contexto político

El Programa Regional de Vivienda denominado “Vivienda digna para Tacna” se inició en el 2011, a partir de una promesa de campaña electoral, siendo promovido por el Gobierno Regional debido a que en los últimos años Tacna era una de las regiones de mayor crecimiento poblacional en el Perú. Esta situación de déficit de nuevas viviendas, en el territorio, generó el diseño del programa para beneficiar a personas de escasos recursos económicos que no contaban con vivienda propia.

Así, se realizó un sorteo para la adjudicación de lotes en diciembre de 2013, entregando 841 las actas provisionales de adjudicación de lotes de terrenos del Sector Copare A, sobre un total de 1010 lotes.

Finalmente, cabe indicar que la zona de Copare A, se encontraba inscrita en la partida electrónica N.º 05004842 del Registro de Predios de la Oficina Registral de Tacna a favor del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

c) Contexto cultural

El estudio realizado por el equipo técnico de la ex DGASA del MTC pudo confirmar que las personas que vivían en Providit Copare “A” provenían de diferentes partes del país, principalmente de la región de Puno, es por ello que había una predominancia del pueblo Aimara

d) Contexto social

Según la información obtenida del Gobierno Regional de Tacna, el terreno de Providit Copare A consideraba 1,010 lotes, sin embargo del trabajo de campo realizado por el equipo social de la ex DGASA, se identificaron cuatro manzanas adicionales a la primera información brindada. Estas manzanas comprendían 62 lotes, es decir un total de 1,072 lotes dentro del sector Providit Copare A.

CUADRO Nº 5
DETALLE DE LOS LOTES ENCONTRADOS
EN EL AEROPUERTO DE TACNA

TIPO DE LOTE	N.º Lotes
Beneficiarios según GRTAC	841
Lotes por sortear	169
Total lotes según plano del GRTAC	1010
Lotes adicionales encontrados en campo	62
TOTAL	1072

Cuadro recabado del Resumen Ejecutivo del Diagnóstico Socioeconómico del Área de Ampliación del Aeropuerto Internacional de Tacna de la DGASA-MTC

El terreno de 25 hectáreas destinado por el Gobierno Regional de Tacna al Providit generó un conflicto por su uso, ya que la Municipalidad Provincial de Tacna, en el marco del Plan de Desarrollo Urbano consideró esos terrenos como Zona de Ampliación del Aeropuerto Carlos Ciriani, así como Zona Industrial y de conectividad con la ZOFRATACNA.

Dentro de los ocupantes, se pudo identificar cuatro (04) grupos: 1) Pobladores que habían recibido actas provisionales de adjudicación⁵, 2) Pobladores que tenían constancia de posesión⁶, 3) Pobladores con Resolución que los declaraba aptos para ser beneficiarios del programa, y 4) Pobladores declarados como Aptos, pero que no se emitió la resolución correspondiente. Todos ellos demandaban que se cumpla lo ofrecido por el GORE Tacna.

2.1.2. Identificación del problema

En 2014, el MTC aprueba el Plan Maestro del Aeropuerto Internacional “Coronel FAP Carlos Ciriani Santa Rosa”, mediante Resolución Directoral N.º 545-2014-MTC/12 de fecha 21 de noviembre de 2014, hecho que fue puesto de conocimiento del Gobierno Regional de Tacna, lo que constituía un impedimento legal para que se concluya con el proceso de adjudicación y titulación de los beneficiarios del programa de vivienda.

Sobre la base de lo señalado, el Gobierno Regional de Tacna mediante Resolución Ejecutiva N.º 604-2016-P.R./GOB.REG.TACNA, de fecha 15 de julio de 2016, deja sin efecto la Resolución Gerencial General Regional N.º 672-2013-P.R./GOB.REG.TACNA de fecha 16 de diciembre de 2013, con lo que el predio de-

nominado Copare A pierde su condición de apto para formar parte del Programa de Vivienda Regional “Vivienda Digna para Tacna”

Este nuevo escenario impedía que el Gobierno Regional continuara con el procedimiento de independencia, transferencia, otorgamiento de propiedad de lotes y demás actos necesarios que conlleven a la formalización de los terrenos.

Por su parte los beneficiarios del programa que habían tomado posesión de los terrenos adjudicados, realizaron protestas y movilizaciones frente al GORE Tacna, a fin de que cumplan con el compromiso o en su defecto se les reubique en otro espacio, mientras tanto no saldrían de los terrenos destinados para la ampliación del aeropuerto ya que ellos habían ocupado esos terrenos de buena fe y con la creencia que tenían un derecho otorgado.

En esa línea, el principal problema identificado es que los pobladores asentados en el sector Copare A, precisaba que eran legítimamente propietarios debido a que contaban con acta de adjudicación provisional emitida por el Gobierno Regional de Tacna, en el marco del programa regional de vivienda, fundamentando su derecho en aplicación de la Ordenanza Regional de Tacna N.º 001-2013-GRT.

2.1.3. Estrategias

En el aeropuerto de Tacna el trabajo de implementación del Decreto Legislativo N.º 1364 fue iniciado el 29 de setiembre del 2018, con la finalidad de ofrecer a la población de Copare A mayor información, así como para que el equipo pueda identificar a la población y los principales actores con los que trabajaría, además de conocer sus inquietudes.

Para ello, una de las principales estrategias fue desarrollar talleres informativos y un proceso de manera personalizada, casa por casa.

El taller informativo tuvo una metodología activa y participativa, lo que permitió el contacto directo entre los facilitadores y la población, además, estuvo orientado al desarrollo de preguntas prácticas, la reflexión, el diálogo y la concertación, por lo tanto, durante el periodo de sensibilización se desarrollaron exposiciones, participación activa, preguntas y respuestas a interrogantes, discusiones alrededor del Decreto Legislativo.

⁵ Pobladores con acta de adjudicación Provisional otorgada por el GORE-TACNA.

⁶ Pobladores con Constancia de Posesión otorgada por la Municipalidad C.P. Augusto B. Leguía.

CUADRO N° 6
OBJETIVOS DEL TALLER

OBJETIVOS	METODOLOGÍA	RESULTADOS
Objetivo general Socialización sobre los alcances del D.L. N° 1364. Objetivos específicos - Presentación del D.L. N° 1364 a los posibles beneficiarios. - Resolver dudas a los posibles beneficiarios sobre los alcances de la aplicación del D. L. N° 1364.	El taller de sensibilización de los alcances del D. L. N.° 1364 estuvo a cargo del Director General de la DGASA, Coordinadora Regional y facilitadores. Se entregaron copias del D. L. N° 1364. Se desarrolló cada artículo de D. L. N° 1364 donde se intercambiaron criterios, absolviendo dudas sobre a quienes se aplica y no aplica, los requisitos para ser beneficiario de este y los plazos de vigencia.	Entre las preguntas frecuentes presentadas en la zona, se encontraban las siguientes: ¿De no acogernos a los beneficios de los D. L. N° 1364 y N° 1192 ¿Qué pasará con nosotros? El equipo les indicó que acogerse al D. L. 1364 es voluntario y opcional; sin embargo, deberían tener en cuenta que los terrenos son del estado y caso contrario no lleguen a acuerdos con algunos potenciales beneficiarios se procederá de manera judicial a la recuperación del área ocupada. ¿Qué plazo nos darán para desocupar los terrenos? El equipo informó que de acogerse y cumplir los requisitos del D. L. N° 1364, la desocupación del terreno se realizará a contra entrega del cheque, previa firma de los documentos requeridos.

Fuente: Elaboración propia

El equipo del MTC en Tacna, siguió atendiendo y sensibilizando a los pobladores de Copare A, en las instalaciones del Centro de Atención al Ciudadano. Durante todo el mes de octubre del 2018, fueron absueltas las dudas sobre los montos, los documentos que serían solicitados para realizar los trámites y sobre proceso de empadronamiento.

De acuerdo a las actividades de socialización y a las estrategias implementadas, el 25 de octubre de 2018 el Director de la ex DGASA del MTC, Pastor Paredes Diez Canseco, se reunió con la Comisión de Infraestructura del GORE Tacna para explicar los alcances del D.L. N° 1364, desarrollando puntos como el reconocimiento económico extraordinario de 4.9 UIT al cual los ocupantes del Copare A podrían acogerse voluntariamente.

Asimismo, en el caso de aquellos que hicieron una edificación con material noble, podrán acceder a una tasación de valor comercial a través del Decreto Legislativo N° 1192.

2.1.4. Implementación

El equipo encargado de la implementación del Decreto Legislativo N° 1364 del aeropuerto de Tacna, realizó un cronograma para la planificación de las tareas desarrolladas.

CUADRO N° 7
CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

N.º	Actividades	Fechas
1	Empadronamiento (Ficha de empadronamiento y Declaración Jurada)	05 al 09 de noviembre
2	Proceso de fedateo	Culmina el 16 de noviembre
3	Armado de expedientes técnicos	17 de noviembre
4	Ubicación del predio en el PMD	17 al 28 de noviembre
5	Revisión y calificación de expedientes técnicos	18 al 30 de noviembre
6	1º Resolución Directoral	10 diciembre
7	Comunicación a los ocupantes de la lista de beneficiarios	19 diciembre
8	Proceso de sensibilización con los ocupantes para el traslado de los ocupantes	21 al 25 de enero 2019
9	Entrega de cheques	29 enero al 01 de febrero 2019

Fuente: Elaboración propia



Entrega de cheques aeropuerto de Tacna, 2018

a) Etapa de empadronamiento

Previamente al inicio del empadronamiento, las coordinaciones fueron realizadas con el jefe de la Región Policial de la ciudad de Tacna, Coronel Walter Arapa Salas, a fin de brindar las garantías al personal del MTC que realizaría el empadronamiento en la zona Copare A. La autoridad accedió y dispuso el resguardo de efectivos para las garantías correspondientes.

El 5 de noviembre el equipo Tacna del MTC, plenamente identificado, realizó la salida a campo, y a primera hora se dio cita en Povidit, Copare A. De esa manera, fueron conformados cuatro grupos de trabajo integrados por dos facilitadores y un efectivo policial vestido de civil a fin de garantizar de manera pacífica el desarrollo de la verificación y empadronamiento en las manzanas designadas a cada grupo de trabajo.

Igualmente, el empadronamiento fue desarrollándose predio por predio, para identificar al jefe (a) de hogar de acuerdo a lo descrito por el Decreto; el procedimiento consistió en llenar la ficha de empadronamiento, describiendo los datos solicitados y finalizando con el registro de fotografías del ocupante en la puerta del lugar.

b) Proceso de fedateo y armado de expedientes.

Continuando con el proceso de implementación se procedió al armado de carpetas físicas las cuales estaban conformadas por resoluciones, croquis, formularios, y documentos firmados, para la entrega de los cheques.

c) Revisión, calificación y emisión de las Resoluciones Directorales.

Posteriormente, los expedientes fueron evaluados y consecuentemente motivó la emisión de las siguientes Resoluciones Directorales:

- Primera lista de 296 beneficiarios, aprobada con Resolución Directoral N.º 700-2018-MTC/16 de fecha 10 de diciembre del 2018.
- Segunda lista de 49 beneficiarios, aprobada con Resolución Directoral N.º 026-2019-MTC/16 del 17 de enero de 2019.
- Tercera lista de 51 beneficiarios, aprobada con Resolución Directoral N.º 154-2019-MTC/16 de fecha 05 de abril de 2019.

d) Comunicación y sensibilización a los ocupantes

Luego de emitidas las resoluciones comienza el proceso de sensibilización y comunicación a los

ocupantes beneficiarios del Decreto Legislativo N.º 1364, ya que con dicha resolución los pobladores adquirirían la certeza de que fueron reconocidos como beneficiario.

e) Entrega de cheques

Durante los días 29, 30, 31 de enero y 01 de febrero de 2019, el equipo local, conjuntamente con personal de apoyo de la ex DGASA Lima, realiza la entrega de cheques, de forma ordenada, en dos equipos de trabajo. Durante los cuatro días se contó con la participación de la notaria Rosa María Málaga

Cutipé, cuyo personal realizó actas de entrega de cheques y registro biométrico.

Por su parte, el Área de Finanzas del MTC, realizó la entrega física del cheque de pago a cada una de las personas beneficiarias del Decreto Legislativo.

Ahora bien, es preciso indicar que, de los 296 beneficiarios de la Resolución Directoral N.º 700-2018-MTC/16, 291 desalojaron sus predios y recibiendo su respectivo cheque. Con respecto a las razones por las que cinco de los beneficiarios no lo recibieron, se tiene la siguiente información:

CUADRO N.º 8
BENEFICIARIOS QUE NO RECIBIERON CHEQUES

N.º	APELLIDOS Y NOMBRES	CÓDIGO	ZONA	MOTIVO
1	Coila Apaza, Marleni	COPARE-A_D_09	COPARE A	Voluntariamente desistió recibir el cheque, sin embargo presentó una solicitud al MTC para que se le haga entrega del cheque
2	Salluca Gonzales, Elvira	COPARE-A_E_01	Mza. E Lt. 01	Desistió recibir el cheque, posteriormente la señora falleció. Su hijo mayor decidió acogerse al DL 1192.
3	Castillo Nina, Cleve Nayo	COPARE-A_X_06	COPARE A	Antes de recibir el cheque el señor falleció, en la última RD se consideró como beneficiaria a su cónyuge, la Sra. Magda Flor Zevallos Torres.
4	Larico Bonifacio, Martina	COPARE-A_F1_25	Mza. X Lt. 06	No se tiene información de la beneficiaria, hasta la actualidad.
5	Lozano Maldonado, Ángela	COPARE-A_Q1_09	COPARE A	Voluntariamente desistió recibir el cheque.

Fuente: Elaboración propia



Entrega de cheques aeropuerto Tacna, 2018

La entrega de cheques a los beneficiarios de Copare A, se realizó bajo el siguiente cronograma:

CUADRO N° 9
CRONOGRAMA DE ENTREGA DE CHEQUES

N.°	AA. HH.	Lotes	fecha de entrega de cheques
1	COPARE A	68	29.01.2019
2	COPARE A	68	30.01.2019
3	COPARE A	68	31.01.2019
4	COPARE A	68	01.02.2019
5	COPARE A	68	02.02.2019
6	COPARE A	26	29.05.2019
7	COPARE A	25	30.05.2019
TOTAL		391⁷	

Fuente: Elaboración propia

2.1.5. Resultados

Durante el año 2019 se logró liberar trescientos noventa y un (391) predios ubicados en el sector denominado Asociación Providit - Copare A, la cual está ubicada en el área de ampliación del Aeropuerto Internacional de Tacna, dicha liberación y entrega de áreas se realizó de forma voluntaria y pacífica por parte de los ocupantes, y se encuentran en custodia de la Oficina de Patrimonio, tal como lo indica el numeral 6.11 de las normas complementarias del Decreto Legislativo N.° 1364.

2.2. Aeropuerto internacional “Coronel FAP Francisco Secada Vignetta” de la ciudad de Iquitos

La ciudad de Iquitos es capital del departamento de Loreto, ubicado en el extremo nororiental del país, que limita con tres países, Ecuador, Colombia y Brasil. Ocupa una superficie de 368,852 km² y está dividido en ocho provincias y 53 distritos. Según el censo del 2017, tiene una población total de 883,510 habitantes (INEI, 2018).

La ciudad solo tiene conexión aérea y fluvial con el resto del país. Sin embargo, su importancia e interés hacia el turismo ha ido creciendo progresivamente con los años, con mayor flujo luego de



Entrega de cheques aeropuerto Tacna-18
Fuente: registro fotográfico del MTC

que la Amazonía fue reconocida como una de las siete maravillas naturales del mundo en el 2012.

El aeropuerto de Iquitos se encuentra ubicado a 7 km al suroeste de la ciudad, en el distrito de San Juan Bautista, tiene una pista única que descansa sobre una planicie cercana al río Nanay. Su importancia radica en que une esta zona con el resto del país y del mundo.

Con la finalidad de realizar la ampliación del aeropuerto, fueron identificados seis asentamientos

7 Incluye a beneficiarios reconocidos mediante Resolución Directoral N° 700-2018-MTC/16, emitida en el año 2018

FIGURA Nº 4

MAPA DE PROYECTO DE AMPLIACIÓN AFECTADO POR POBLADORES LOCALES EN EL AEROPUERTO DE IQUITOS



Elaborado por el equipo social de la Ex DGASA

humanos (Ollanta Humala, Samin Humala, Maravilla del Mundo, Pacarán, Virgen de Loreto y 31 de Agosto) dentro área de intervención.

2.2.1. Situación previa a la implementación del Decreto Legislativo N° 1364

Durante setiembre y octubre del 2015 la ex DGASA del MTC realizó intervenciones en el Aeropuerto Internacional Coronel FAP Francisco Secada Vignetta, con el objetivo principal de levantar información preliminar de carácter social y técnico para tener una mejor comprensión de la realidad sociocultural de las poblaciones ubicadas dentro del área de ampliación de diversos aeropuertos de provincia.

a) Contexto económico

Las actividades económicas en las zonas aledañas al aeropuerto, incluidos los Asentamientos Humanos de Pacarán y Virgen de Loreto, son principalmente las independientes, comprendidas en rubros de servicios (mototaxista, albañil, mecánico, soldador, costurera, estibador, carpintero) y comercio (bodegas, puestos en el mercado, venta de frutas, hortalizas, venta de ropa, venta de zapatos). Como actividades económicas secundarias se encuentran la crianza de aves (que son para autoconsumo, venta o ambas) y el cultivo de frutas, hortalizas y plantas ornamentales.

Según el trabajo realizado, se determinó que la mayoría de pobladores tenía un ingreso económico que oscilaba entre los S/ 500 y S/ 900 mensuales.

b) Contexto político

Los titulares de estas viviendas tenían la condición jurídica de posesionarios precarios, pues nin-

guno de los asentamientos humanos contaba con documento o título alguno que avale su posesión.

Cabe resaltar que existen casos en los cuales se mantiene un vínculo contractual de alquiler sobre un área determinada, este documento carece de validez según nuestras normas nacionales. Por otro lado, un grupo de pobladores contaba con constancias de posesión, las cuales tenían un período de vigencia y no acredita la propiedad del predio, dado que fueron otorgados de manera provisional a efectos de realizar algunos trámites con el MTC.

Sin embargo, por la información recogida en la zona, los ocupantes de todos estos asentamientos contaban con una Constancia de Morador que era utilizado para identificarse como titulares de los predios, más no les otorgaba algún derecho frente a terceros.

Es preciso indicar que la titularización de dichos predios fue de interés de los dirigentes y las personas que habitaban sobre todo en campaña electoral, donde diversos actores políticos ofrecieron como promesas de campaña, apoyar el procedimiento de titularidad una vez elegidos como alcaldes, regidores, gobernadores o congresistas.

Con la dación del Decreto Supremo N° 011-2014-MTC, del 22 de julio del 2014, mediante el cual se determinan zonas de dominio restringido de las áreas circundantes del Aeropuerto Internacional de Iquitos, es que se paraliza cualquier acción en beneficio de los poseedores de la zona.

c) Contexto cultural

Con una tradición que proviene de la población originaria Kukama, el actual distrito de San Juan Bautista comprende un entramado de población

migrante de las comunidades amazónicas. Su religión está constituida por procesos históricos. El distrito lleva el nombre de un santo, el cual ha sido venerado por los kukama fundadores, pues se encomendaban a él ante los peligros que enfrentaban. El idioma que utilizan es el castellano, sin embargo, existe un grupo de personas que hablan la lengua kukama y ubican su asentamiento en las inmediaciones del Caserío Santo Tomás, precisamente en la ruta del Aeropuerto de Iquitos.

El contexto cultural de esta zona fue cambiando con el tiempo y para los años 2015, 2016, 2017, la mayoría de habitantes de los asentamientos humanos, provenían también de otros puntos de la región de Loreto como Indiana, Nauta, Moronococho, Punchana, Distrito de Belén, Alto Nanay, Santa Clara de Nanay, la zona urbana del distrito de San Juan Bautista. No obstante, también verificamos que existen familias de Yurimaguas, San Martín, Pucallpa, Cajamarca, entre otras.

Sus costumbres radican principalmente en su estilo de vida sencilla, con reuniones semanales para organizarse en terrenos que invadieron y estaban destinados para otros usos como parte del territorio que denominan “monte”.

d) Contexto social

La proliferación de la mayoría de asentamientos humanos se da a razón de la subida del nivel del río Amazonas en abril del 2012, puesto que la cantidad de damnificados iba en aumento. Las zonas aledañas al aeropuerto comenzaron a poblarse.

En ese contexto es que el presidente de la República, Ollanta Humala Tasso, sobrevuela y visita la zona afectada por las inundaciones, brinda ayuda humanitaria y denomina el asentamiento con su propio nombre. También son creados los asentamientos humanos Samín Humala Heredia y Maravilla del Mundo.

Mediante Resolución Gerencial N.º 191-2012-GM-MDSJB de fecha 11 de setiembre de 2012, la autoridad municipal del distrito de San Juan Bautista reconoció a la directiva del autodenominado asentamiento humano por un período de vigencia de un año.

De otro lado, a través de la Resolución Gerencial N.º 189-2013-GM-MDSJB del 27 de agosto de 2013, fue reconocido el grupo de familias asentadas en las áreas de ampliación del Aeropuerto de

Iquitos; asimismo, se realizó su inscripción en el Registro Único de Organizaciones Sociales de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista.

Sin embargo, pese a contar con un reconocimiento por la autoridad distrital, el Asentamiento Humano solicitó el 23 de marzo de 2015 el mismo trámite ante la Municipalidad Provincial de Maynas, que expidió la Resolución de Alcaldía N.º 160-2016-A-MPM de fecha 29 de febrero de 2016 en la que resuelven reconocer al referido asentamiento humano. La junta directiva de este asentamiento, en ese sentido, está reconocida mediante Resolución Gerencial N.º 213-2016-GM-MDSJB de fecha 05 de agosto de 2016, dotando de un tiempo de dos años para su gestión.

2.2.2. Identificación del problema

En las zonas aledañas al aeropuerto de Iquitos existen pobladores que no cuentan con título de propiedad ya que provienen de un proceso de migración a través de una invasión, los mismos que se identificaron como asentamientos humanos.

Dichos asentamientos han buscado la titularidad a través del Gobierno local y regional, logrando en algunos casos una constancia de posesión, emitida por la Municipalidad de San Juan Bautista, sin embargo al tomar conocimiento que este está ubicado en la zona de ampliación del aeropuerto, la municipalidad le negó la emisión de dicha constancias.

Por otro lado, las dirigencias de estas nuevas organizaciones emprendieron coordinaciones para comprar dichos predios a los propietarios según registros públicos, sin embargo, el MTC ya había iniciado un proceso de expropiación y pago por trato directo.

Es por ello que la población asentada en Ollanta Humala Tasso, Samín Humala Heredia, Maravilla del Mundo, Pacarán, Virgen de Loreto y 31 de Agosto, eran conscientes de que un proceso de titulación no era posible.

2.2.3. Estrategias

La metodología activa y participativa de los talleres informativos de sensibilización permitió el contacto directo entre los facilitadores y participantes; además, estuvo orientada al desarrollo de preguntas prácticas, y al incentivo del debate, la reflexión, el diálogo y la concertación desde los hechos y de acuerdo a lo que establece el Decreto

Legislativo N.º 1364. Por tanto, durante los seis talleres fueron desarrolladas exposiciones, participación activa, preguntas y respuestas a interrogantes, discusiones alrededor del Decreto Legislativo y dinámicas participativas.

Por otro lado, en el 2018, se realizaron las siguientes actividades:

Con Oficio N.º 8349-2018-MTC/16 de fecha 10 de agosto de 2018, la ex DGASA convocó a una reunión a las juntas directivas de los AA. HH. Ollanta Humala Tasso, Maravilla del Mundo, Samín Humala Heredia, Pacarán, Virgen de Loreto, 31 de Agosto y Nuevo San Juan, en el Centro de Atención al Ciudadano del MTC en la ciudad de Iquitos. En dicha reunión, se dieron a conocer los alcances del Decreto Legislativo 1364, y se coordinó las fechas para realizar talleres informativos en cada asentamiento humano.

CUADRO N.º 10
LOS TALLERES INFORMATIVOS
EN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DE IQUITOS

N.º	AA. HH.	Fecha	Hora	Lugar
1	Virgen de Loreto	18-08-18	8:00 a. m.	Local Comunal
2	Pacarán	19-08-18	8:00 a. m.	Taller de Mecánica (espacio que fue acondicionado para el taller)
3	31 de Agosto	20-08-18	3:00 p. m.	Local Comunal
4	Ollanta Humala Tasso	27-08-18	3:00 p. m.	Local Comunal
5	Maravilla del Mundo	28-08-18	3:00 p. m.	Local Comunal
6	Samín Humala Heredia	29-08-18	3:00 p. m.	Calle Raúl Mendiola

Fuente: Elaboración propia

CUADRO N° 11
LOS TALLERES INFORMATIVOS EN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS
SE DESARROLLARON BAJO EL SIGUIENTE DETALLE:

OBJETIVOS	DESARROLLO	AA. HH.	PREGUNTAS
Objetivo general: socialización sobre los alcances del D.L N° 1364. Objetivos específicos Presentación del D.L N°1364 a los posibles beneficiarios. Resolver dudas a los posibles beneficiarios sobre los alcances de la aplicación del D.L N° 1364. Sacar acuerdos para el empadronamiento de los AA.HH.: - AA.HH Virgen de Loreto, - AA.HH Pacarán, - AA.HH. 31 De agosto, - AA.HH. - Ollanta humala tasso, - AA.HH. - Maravilla del mundo, - AA.HH. Samín humala heredia.	-El taller de socialización de los alcances del D.L N° 1364 estuvo a cargo del equipo de la DGASA, Coordinadora Local y Facilitadores. -Se entregaron fotocopias del D.L N° 1364. -Se desarrolló cada artículo de D.L N° 1364 donde se intercambiaron criterios, absolviendo dudas sobre a quienes se aplica y no aplica, los requisitos para ser beneficiario de este y los plazos de vigencia. -Los talleres se materializaron con la explicación de la norma descrita en el párrafo anterior, brindándoles de forma clara, precisa y sencilla la información necesaria para comprender la dinámica de la intervención del equipo local como nacional.	AAHH Virgen de Loreto AA. HH. Pacarán AA. HH. 31 de Agosto AA.HH. Ollanta Humala Tasso	Algunas preguntas que se formularon, fueron las siguientes: ¿De no acogernos a los beneficios de los D.L 1364 y 1192 que pasara con nosotros? El equipo les señaló que se acogerse a los D.L es voluntario y opcional, sin embargo deberían tener en cuenta que los terrenos son del estado y caso contrario no lleguen a acuerdos con algunos potenciales beneficiarios se procederá de manera judicial la recuperación del área ocupada. ¿Qué plazo nos darán para desocupar los terrenos? El equipo les dijo que de acogerse y cumplir los requisitos del D.L 1364 el lote se realizara a contra entrega del cheque es decir terreno revertido al MTC previa firma de documentos requeridos se entregará el cheque al beneficiado. ¿Una de las preocupaciones es que con la ampliación del aeropuerto se cerrara la vía más grande de acceso a nuestro AA.HH Pacarán (carretera Santo Tomas)? El equipo les dijo que mientras se desarrolla el proceso de empadronamiento se ira coordinando y poniendo de conocimiento a los sectores responsables de apertura y mejorar el acceso de vías al AA.HH ya que todo tiene un proceso vía conducto regular. ¿Necesitamos un plazo de 30 días después de cobrar el cheque ofrecido por el D.L 1364 para desocupar el lote? El equipo les dijo que el D.L es claro con los plazos, sin embargo se dijo que esto es un proceso donde previamente empadronados y habiendo cumplido los requisitos se publicara una lista de beneficiarios en el diario oficial el Peruano de tal manera ellos podrían ir identificando un lugar donde habitar previamente a la entrega del cheque ya que se hará efectivo previa entrega del lote vacío. ¿Por qué el abogado del AA. HH. requiere con urgencia las áreas que afecta el proyecto del aeropuerto y quienes serán las familias afectadas? El equipo les dijo que esta es la etapa de para saber que predios y familias están dentro del área afectada por el proyecto por ello la importancia del empadronamiento y la georreferenciación. ¿Qué sucede si en la dirección de los DNI, boletas de pago, préstamos, etc figura otro número de lote? Tendrá que calificarse algún documento que contenga la información correcta, dicha calificación la realizará el equipo de facilitadores como primer control de calidad. ¿En su gran mayoría tenemos copias simples de las constancias de morador y no originales? Se les indicó que la calificación será realizada por el equipo de facilitadores a la documentación que el jefe de hogar presente, que los documentos deben ser fedateados, legalizados y en su caso originales, ya que no podemos fedatear copias simples. ¿El MTC nos brindará un fedatario? Se contará con la presencia del fedatario, ello en razón a la cantidad de documentos que deberá certificar, se comunicará de manera oportuna a la población.

OBJETIVOS	DESARROLLO	AA. HH.	PREGUNTAS
			¿Si tienen fotos satelitales, para que piden tantos documentos? Las fotos satelitales brindan información referencial del período en el cual fueron ocupadas las áreas más identifica a cada uno de los ocupantes, por lo que el trabajo deberá ser personalizado. ¿Los documentos de acreditación están a nombre de mi marido, pero él me abandono junto con mis hijos, nosotros seguimos viviendo acá, que podemos hacer, ya que no contamos con papeles? Se le indicó que es importante contar con la constatación policial de abandono de hogar, puesto que en él se indicará que el jefe de hogar se retiró dejando en la vivienda a la ex conviviente, se le solicito además los documentos de los menores hijos como la Ficha del SIS y la de matrícula por la dirección y los datos de la mamá. ¿Es posible que el concesionario del aeropuerto nos incremente el monto que establece el Decreto, ya que el valor de las 4.9 UIT no será suficiente para obtener mejor calidad de vida? Se le indico que con la expedición de la norma se le otorga un presupuesto para hacerlo viable, que el concesionario no interviene en la norma ni mucho menos en su ejecución. ¿Porqué el MTC no nos informó desde un principio sobre el monto que pretenden darnos, para nosotros prepararnos? se explicó que la norma se expidió el 23 de julio del año en curso, que no había forma de saber e informar el año pasado que ello pasaría. ¿Solicitamos un trato igualitario, que se pague el mismo monto para todos sin distinción de fechas? Se explicó cuáles son los requisitos que establece la norma para acogerse a la misma, además se indicó que en caso de que no se encuentren conformes podrían acceder a lo dispuesto por el D. Leg. N° 1192. ¿Qué sucede si el jefe de hogar abandono a su familia, como quedamos nosotros, no seremos considerados? Al respecto se le indico que deberá alcanzarnos el día de trabajo de campo una constatación policial por abandono de hogar y/o algún documento donde se acredite que la conviviente también viene realizando ocupación del lote. ¿Qué sucede si por motivo de trabajo el jefe de hogar no puede estar presente para firmar los formatos? Se explicó que es necesario que el jefe de hogar debidamente identificado se encuentre presente al momento de suscribir los formatos y al realizar la entrega de las áreas liberadas de modo que todo acto sea personalísimo. ¿Hace poco un incendio arrasó con 6 viviendas, quemándose en el, todos nuestros documentos que podemos hacer al respecto? Se manifestó que el año 2017 se digitalizó documentos de los moradores, por lo que con colaboración del secretario general podría expedir una copia de dicho documento, comprometiéndose a realizarlo en el transcurso de los días previos al trabajo de campo.

Fuente: Elaboración propia

2.2.4. Implementación

El equipo encargado de la implementación del Decreto Legislativo N° 1364 del aeropuerto de Iquitos, realizó un cronograma para la planificación de las tareas y fases desarrolladas.

CUADRO N° 12
HITOS PARA EL AEROPUERTO DE IQUITOS
ZONA: AA. HH. OLLANTA HUMALA TASSO, MARAVILLA
DEL MUNDO Y SAMIN HUMALA HEREDIA

N.°	Actividades	Fechas
1	Empadronamiento (Ficha de empadronamiento y Declaración Jurada)	10 al 16 de setiembre
2	Proceso de fedateo	Culmina el 17 de octubre
3	Armado de expedientes técnicos	18 de octubre
4	Ubicación del predio en el PMD	18 al 30 de octubre
5	Revisión y calificación de expedientes técnicos	18 al 31 de octubre
6	1ª Resolución Directoral	9 noviembre
7	Comunicación a los ocupantes de la lista de beneficiarios	19 al 28 de noviembre
8	Proceso de sensibilización con los ocupantes para el traslado de los ocupantes	19 al 28 de noviembre
9	Entrega de Cheques	10 al 20 de diciembre

Fuente: Elaboración propia

a) Empadronamiento

De acuerdo a lo detallado en el punto anterior, y como parte de las conclusiones de los talleres informativos y de sensibilización, se acordó con la población realizar el empadronamiento a los siguientes asentamientos humanos.

CUADRO N° 13
EMPADRONAMIENTO DE LA POBLACIÓN PARA
LA IMPLEMENTACIÓN DEL DL N° 1364 EN IQUITOS

N.°	AA. HH.	Lotes	Fecha de empadronamiento
1	Ollanta Humala Tasso	573	10 al 14 de setiembre del 2018
2	Maravilla del Mundo	135	15 de setiembre del 2018
3	Samín Humala Heredia	93	16 de setiembre del 2018
TOTAL		801	

Fuente: Elaboración propia

b) Proceso de fedateo

Del 24 al 26 de setiembre de 2018 se realizó el proceso de fedateo de los documentos recabados durante el empadronamiento; dicha labor culminó el 17 de octubre. Cabe señalar que esta actividad fue un compromiso del MTC con la población, pues representaban la mayor cantidad de ocupantes y la gran mayoría no contaba con recursos económicos para acceder a una legalización notarial.

c) Armado, revisión y calificación de expedientes

Luego del empadronamiento⁸ se procedió a armar, revisar y calificar los expedientes de los ocupantes identificados de acuerdo al trabajo realizado por la ex DGASA.

d) Emisión de Resolución Directoral

Es importante mencionar que para el aeropuerto de Iquitos se emitieron cinco (05) listas de beneficiarios pertenecientes a los AA HH Ollanta Humala Tasso, Maravilla del Mundo y Samín Humala Heredia:

- Primera lista de 136 beneficiarios, aprobada con Resolución Directoral N.° 616-2018-MTC/16 de fecha 09 de noviembre de 2018
- Segunda lista de 229 beneficiarios, aprobada con Resolución Directoral N.° 639-2018-MTC/16 de fecha 19 de noviembre de 2018.

⁸ Cabe indicar que el levantamiento de información y empadronamiento en los AA. HH. Virgen de Loreto, Pacarán y 31 de Agosto, no se pudo concretar durante el 2018, por lo que dicho trabajo se realizó en la segunda quincena de enero de 2019.

- Tercera lista con 182 beneficiarios, aprobada con Resolución Directoral N.º 646-2018-MTC/16 de fecha 22 noviembre de 2018.
- Cuarta lista con 212 beneficiarios, aprobada con Resolución Directoral N.º 659-2018-MTC/16 de fecha 27 noviembre de 2018.
- Quinta lista con 209 beneficiarios, aprobada con Resolución Directoral N.º 148-2019-MTC/16.

Dichas resoluciones se resumen bajo el siguiente detalle:

CUADRO N.º 14
NÚMERO DE BENEFICIARIOS POR AA. HH.
EN LA CIUDAD DE IQUITOS 2018

N.º	AA. HH.	Beneficiarios del Dec.Leg. 1364 ⁹
1	Ollanta Humala Tasso	547
2	Ollanta Humala Tasso	128
3	Ollanta Humala Tasso	84
TOTAL		759

Fuente: Elaboración propia

e) Comunicación y sensibilización de beneficiarios

Emitidas las resoluciones directorales, el proceso de sensibilización y comunicación del contenido de las mismas a los ocupantes fue llevada a cabo a fin de iniciar la liberación de las áreas para la ampliación del Aeropuerto de Iquitos.

Este proceso consistió en dar a conocer oficialmente la lista de personas que fueron beneficiadas, así como planificar la liberación de las áreas ocupadas.

Como paso previo al proceso de liberación la población accedió a la explicación en cada uno de los lotes, de la necesidad del retiro de sus enseres y artículos personales, así como material de construcción precaria en un plazo máximo 48 horas antes de la entrega de los cheques.

f) Entrega de cheques

Se programó la entrega de setecientos cincuenta y nueve (759) cheques a los beneficiarios, reconocidos mediante Resoluciones Directorales N.º 616, 639, 646 y 659-2018-MTC/16.

La entrega se realizó a través de certificación notarial con registro biométrico para evitar cualquier irregularidad. Fue organizado de la siguiente manera.

CUADRO N.º 15
ENTREGA DE CHEQUES POR AAHH Y FECHA DE ENTREGA
DE CHEQUES EN LA CIUDAD DE IQUITOS

N.º	AA. HH.	Mz.	Número de beneficiarios	Fecha de entrega de cheque
1	Ollanta Humala Tasso	G	79	11.12.2018
2	Ollanta Humala Tasso	F, C, D	83	12.12.2018
3	Ollanta Humala Tasso	E, H, I	102	13.12.2018
4	Ollanta Humala Tasso	K, L	101	14.12.2018
5	Ollanta Humala Tasso	N, J, P	103	15.12.2018
6	Ollanta Humala Tasso	O, M, A, B, C, D	80	17.12.2018
7	Maravilla del Mundo	C, E	64	18.12.2018
8	Maravilla del Mundo	D, E	64	19.12.2018
9	Samín Humala Heredia	A, B, C	83	20.12.2018
TOTAL			759	

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, durante el año 2019, se desarrolló el levantamiento de información en campo y la calificación positiva de beneficiarios.

⁹ Cabe señalar que adicionalmente a los 759 beneficiarios del Decreto Legislativo N.º 1364, durante el empadronamiento 02 personas decidieron acogerse voluntariamente al Decreto Legislativo N.º 1192, cuyos expedientes fueron remitidos por la ex DGASA a la Dirección de Disponibilidad de Predios.

CUADRO N° 16
NÚMERO DE LOTES ACOGIDOS POR FECHA
EN LA CIUDAD DE IQUITOS 2019

N.º	AA. HH.	Lotes	Fecha de levantamiento de información
1	31 de Agosto	43	24.01.2019
2	Pacarán	28	24.01.2019
3	Virgen de Loreto	131	25 y 26.01.2019
4	Ollanta Humala Tasso	06	27.01.2019
5	Samín Humala Heredia	01	27.01.2019
TOTAL		209	

Fuente: Elaboración propia

2.2.5. Resultados

A finales del año 2018, se logró liberar setecientos cincuenta y nueve (759) áreas o predios correspondientes a los asentamientos humanos Ollanta Humala, Maravilla del Mundo y Samín Humala, de las zonas aledañas de la ampliación del Aeropuerto Internacional “Coronel FAP Francisco Secada Vignetta” de Iquitos, cuyos ocupantes fueron beneficiarios del Decreto Legislativo N.º 1364.

En mayo de 2019 fueron desocupados doscientas nueve (209) áreas o predios correspondientes a los asentamientos humanos Ollanta Humala, Samín Humala, Pacarán, 31 de Agosto y Virgen de Loreto.

La liberación y entrega de áreas se realizó de forma voluntaria y pacífica por parte de los ocupantes, y se encuentran en custodia de la Oficina de Patrimo-

nio, tal como lo incide el numeral 6.11 de las normas complementarias del Decreto Legislativo N.º 1364.

2.3 Aeropuerto Capitán FAP David Armando Abensur Rengifo de la ciudad de Pucallpa

La ciudad de Pucallpa pertenece al departamento de Ucayali, limita con los departamentos de Loreto, Madre de Dios, Cuzco, Junín, Pasco, Huánuco, y constituye frontera internacional por el este con Brasil. Su superficie es de 102,199.28 km², siendo el departamento más extenso del país. Según el último censo realizado por el Estado Peruano, está conformado por 402,144 habitantes (INEI, 2018).

Pucallpa es la capital de departamento, y su única ciudad asentada en el distrito de Yarinacocha, provincia de Coronel Portillo. El turismo es una de las principales actividades que se desarrollan y atraen a esta localidad, gracias a la riqueza cultural de las poblaciones originarias, así como el patrimonio natural.

Cabe mencionar que el aeropuerto, ubicado a 5.5 km de la ciudad, recibe vuelos comerciales desde Lima, Cusco, Tarapoto e Iquitos; pero también del Aeropuerto de Cruzeiro Do Sul, desde Río Branco, Brasil. Cuenta con una pista asfaltada de aproximadamente 2800 metros de largo por 60 de ancho, mientras que su torre de control mide 14 metros de altura.

Con el fin de realizar la ampliación del aeropuerto, se identificó la existencia de once sectores entre asentamientos humanos, urbanizaciones y una comunidad: Urbanización Yarinacocha, Las Gaviotas, San Valentín, La Juventud, Los Libertadores, La Marina, Puerto Príncipe, Buenos Aires, 23 de Febrero, Húsares del Perú y la Comunidad Septentrional Shirambari.

CUADRO N° 17
ENTREGA DE CHEQUES POR FECHA Y AA. HH. EN IQUITOS

Nº	AA.HH.	Beneficiarios	Fecha de entrega de cheque
1	31 de Agosto, Pacarán, Ollanta Humala Tasso, Samín Humala Heredia	60	07.05.2019
2	Pacarán y Virgen de Loreto	75	08.05.2019
3	Pacarán y Virgen de Loreto	74	09.05.2019
TOTAL		209	27.01.2019

Fuente: Elaboración propia

FIGURA Nº 5
MAPA DE PROYECTO DE AMPLIACIÓN AFECTADO
POR POBLADORES LOCALES EN EL AEROPUERTO DE PUCALLPA



Elaborado por el equipo social de la Ex DGASA

2.3.1. Situación previa a la implementación del Decreto Legislativo N.º 1364

El aeropuerto de Pucallpa fue uno, en los la ex DGASA tuvo intervención durante los meses de setiembre y octubre del 2015, como ya los señaláramos anteriormente, para levantar información preliminar de carácter técnico y social.

a) Contexto económico

Como resultado de la información recogida, pudo conocerse que entre las principales actividades socioeconómicas realizadas en aquel entorno se contaba con un 26 % de trabajadores en restaurantes (en la mayoría de los casos la misma vivienda de la persona), seguido por los docentes con un 22 %, en tercer lugar, los mecánicos, ingenieros, pintores y comerciantes. Para finalizar, tenemos a los policías, empleados, albañiles y asistentes administrativos, ellos abarcan el 4 % cada uno de la población total.

En el caso del AA. HH. Las Gaviotas, las principales actividades socioeconómicas en las que se desempeñan los integrantes del hogar son como empleado con un 29 %, seguido por comerciantes y artesanos con un 13 %, luego los docentes con un 9 %, y finalmente, mototaxista, costurero, bodeguero, masajista, vendedor, empresario, agricultor, carpintero y enfermera con un 4 % cada uno.

Al observar el AA. HH. San Valentín, fueron contabilizados oficios de mototaxista con un 19%, seguido de empleados, constructores y bodegueros con un 13%,

al final tenemos a los albañiles, vendedores, personal de seguridad, mecánicos, estibadores, agricultores y contadores con un 6% cada uno.

De otro lado, en el AA. HH. La Juventud, las principales actividades realizadas son la de chofer, obreros de construcción y empleados con un 22%, los oficios restantes poseen un 11% cada uno y son: navegante, comerciante y docente.

Asimismo, en el AA. HH. Los Libertadores, las principales actividades socioeconómicas realizadas son la de empleado con un 36%, seguido por los obreros y mototaxistas con 14 y 15 % respectivamente, al final tenemos al bodeguero, agricultor, comerciante, cosmetólogo y pintor con un 7%.

En el caso del AA. HH. La Marina, las principales actividades socioeconómicas: docente y obrero con un 40% cada uno, el resto, un 20 % se dedica al servicio de vigilancia.

En el AA. HH. Puerto Príncipe, las principales actividades socioeconómicas son la de mototaxista con un 30%, seguido de las empleadas del hogar con un 21%, los vigilantes con un 21% y al final, empleados, vendedores, enfermeras, cocineros y choferes 7% cada uno.

Por su parte el AA. HH. Buenos Aires, cuenta con comerciantes en un 50%, seguido de mototaxista con un 33%, y personal de enfermería con un 17%.

En el AA. HH. 23 de febrero, las principales actividades socioeconómicas realizadas por los integrantes del hogar son la de contador, secretaria

y empleados con un 22 y 23% aproximadamente para cada oficio. Además, se identifica también que existen pobladores comerciantes, mototaxistas o que se dedican al transporte acuático, cada oficio con un 11% del total de pobladores.

En el caso de la Comunidad Septriónica Shirambari, son importantes los oficios de obrero o carpintero con un 17%, todos los demás se encuentran en casi el mismo porcentaje con un 9% y 8% y estos son: mototaxista, policía, ingeniero, comerciante, profesor, transportista, maestro de obra y secretaria.

En Húsares del Perú, las principales actividades son construcción, pobladores dedicados a ser policías, comerciantes, mecánicos y empleados con un 20%.

La cantidad de años que las familias habitaron la zona de la ampliación del Aeropuerto Internacional de Pucallpa, de acuerdo a las encuestas realizadas, arrojan un promedio de cinco años. La urbanización Yarinacocha es un caso particular ya que tiene como promedio 17 años de vivencia. Por otro lado, puede apreciarse que la Comunidad Septriónica de Shirambari es la localidad más joven con un promedio de tres años.

La información anterior fue recopilada del Resumen Ejecutivo del Diagnóstico Socioeconómico del Área de Ampliación del Aeropuerto Internacional de Pucallpa, Cap. Fap. David Armando Abensur Rengifo, elaborado en el mes de julio del año 2015 por la ex DGASA.

b) Contexto cultural

La mayoría de pobladores encuestados, provienen principalmente de otros lugares de la misma Región Pucallpa y por un proceso migratorio dejaron asentamientos como San Lorenzo, Cahuide, Las Palmeras, Km 5 entre otros. También se identificaron familias provenientes de otras regiones del país, como Lima, Cajamarca, Talara, Iquitos, Loreto y Chimbote.

La principal forma de ocupación es la nucleada, y con menor frecuencia, la dispersa. Asimismo, se observó que de las once localidades visitadas, el promedio de integrantes es relativamente homogéneo, es decir, de seis por familia. Además, se percibe una ligera superioridad numérica en la cantidad de habitantes en la localidad de Húsares del Perú, siendo este ocho personas por vivienda.

También se aprecia una ligera minoría del promedio en la Comunidad Septriónica de Shirambari y en el AA.HH. 23 de febrero, con 5 por vivienda. En el caso de los AA.HH. de Buenos Aires, Puerto Príncipe, La Marina y Urbanización Yarinacocha, tomando en cuenta los niveles etarios, están conformadas por tres menores de edad y tres jóvenes o adultos, así como una regular población de adultos mayores en el AA. HH. Buenos Aires. Por otro lado, se observa que en el AA. HH. Las Gaviotas y la Comunidad Septriónica Shirambari disminuye el componente familiar, con una conformación de dos menores de edad y tres jóvenes o adultos.

Asimismo, en el AA. HH. Húsares del Perú aumenta la composición familiar, ya que presenta tres menores de edad, cuatro jóvenes o adultos y un adulto mayor. En San Valentín, cuatro menores, tres jóvenes o adultos. En ese sentido, analizando los tres últimos asentamientos no se hay similitud con las localidades antes observadas. En otro punto, como el AA. HH. Los Libertadores, la familia habitualmente está compuesta por dos menores de edad y cuatro jóvenes o adultos, mientras que en La Juventud, por cuatro menores, cuatro jóvenes o adultos y un adulto mayor. Finalmente, en 23 de Febrero por tres menores de edad y dos jóvenes o adultos.

c) Contexto político

En 2017, el gobernador regional de Ucayali, Manuel Gambini Rupay, recibió una serie de cuestionamientos de la población, debido a que el trabajo de mejoramiento de las vías no se habría realizado; asimismo, los representantes de los asentamientos, argumentaban que el presupuesto asignado durante ese año, no estaba siendo utilizado en obras a favor de Ucayali.

Posteriormente, en el 2018 dicha situación se volvió aún más complicada, puesto que en el último año de Gambini Rupay en el cargo, se inició el proceso de información y sensibilización para la liberación de áreas aledañas al aeropuerto de Pucallpa.

Luego, en agosto del 2018, se presentaron protestas en el distrito de Yarinacocha, en contra de los trabajos de ampliación del aeropuerto de Pucallpa. Esto deriva en reuniones de la población involucrada con las autoridades regionales con el objetivo de poder dar solución a dicho escenario de conflictividad.

CUADRO N° 18
SITUACIÓN DE LA VIVIENDA OCUPADA AFECTADA POR D. L. N° 1364 EN LA CIUDAD DE PUCALLPA

Nombre del lugar	Situación
Urbanización Yarinacocha	Algunos pobladores cuentan principalmente con constancia de posesión, y otros pobladores cuentan solamente con contrato de compra venta, debido a que estos han vendido sus propiedades al tener conocimiento del proyecto.
AH Las Gaviotas	Dentro del área de ampliación, la gran mayoría de moradores cuentan con sus respectivas constancias de posesión o minuta compra y venta. No obstante, cabe precisar, que en el caso de esta localidad una parte representativa de su población fuera del perímetro de ampliación del Aeropuerto de Pucallpa, ya cuenta con título de propiedad y habilitación de servicios básicos como agua, desagüe y alumbrado eléctrico.
AH San Valentín	En su totalidad cuentan con título de propiedad desde hace doce años aproximadamente, los pobladores informan que esto es debido a que este asentamiento se encuentra a 60 o 70 metros del cerco del aeropuerto.
AH La Juventud	La mayoría de los pobladores tiene constancia de posesión o constancia de morador.
AH Los Libertadores	Casi en su totalidad de moradores cuentan con constancia de posesión emitido por el gobierno local del sector.
AH La Marina	Los pobladores informan tener principalmente constancia de posesión
AH Puerto Príncipe	Casi en la totalidad de moradores cuentan con constancia de posesión y un 11% cuenta con constancia de morador emitido por su junta directiva.
AH Buenos Aires	Casi la totalidad de moradores presentan constancia de posesión emitida por la Municipalidad Distrital de Yarinacocha.
AH 23 de Febrero	Los pobladores informan tener mayormente constancia de posesión emitida por la Municipalidad Distrital de Yarinacocha, otro porcentaje de pobladores posee una minuta de compra venta.
Comunidad Septriónica Shirambari	En su totalidad los pobladores cuentan solamente con contrato de asociación en participación, único documento presentado durante la recopilación de información básica. En ese sentido, para fines legales, se colige que dicha localidad, sería la única en que sus moradores no cuentan con documentos que acrediten la posesión de su vivienda.
AH Húsares Del Perú	El 50% de moradores de este sector cuenta con constancia de posesión ya que debido a su proximidad al área de aeropuerto no han podido realizar su trámite para obtener su respectivo título de propiedad.

Fuente: Elaboración propia

d) Contexto social

Dentro del aeropuerto de Pucallpa es importante centrar el contexto social en la tenencia de la vivienda en las diferentes localidades ubicadas dentro de la zona de ampliación del aeropuerto, ya que permite tener un panorama amplio sobre el modo de posesión que dichos pobladores, a fin de poder evaluar la estrategia que se utilizaría con esta población y evitar un nuevo escenario de conflictividad.

2.3.2. Identificación del problema

En este proceso previo ha permitido identificar la problemática en torno a la ampliación Aeropuerto Pucallpa, en donde los ocupantes no contaban con documen-

tación formal para poder realizar sus trámites para la obtención de un título de propiedad, ya que dichas áreas estaban destinadas a la ampliación del aeropuerto.

Así mismo dicha población no estaba de acuerdo con la ampliación del aeropuerto, incluso realizaron movilizaciones para que el aeropuerto sea reubicado, esto debido a que el MTC había dejado de tener acercamiento con la población desde el 2015, generándose que muchos pobladores asumieran que ya no se realizaría el proceso de ampliación.

2.3.3. Estrategias

Previo a la implementación del D. L. N.° 1364, el MTC inició la identificación de los actores involucrados en

la ampliación del aeropuerto de Pucallpa, a través de la ex DGASA, es decir, los presidentes de cada uno de los asentamientos humanos mencionados recibieron oficios de invitación a la presentación del proyecto para conocer cómo sería la aplicación del mismo.

La misma dinámica fue efectuada con los representantes de las instituciones públicas y medios de comunicación quienes de esta manera pudieron informarse sobre la aplicación del Decreto Legislativo N.º 1364 y cómo es que califican los pobladores para ser beneficiarios del mismo, qué requisitos necesitan, y la obligación de habitar el predio desde antes del 13 de julio del 2014.¹⁰

CUADRO N° 19
INSTITUCIONES CON QUIENES SE REALIZÓ
REUNIONES EN EL 2018 EN LA CIUDAD DE PUCALLPA

N.º	Actividades
1	Municipalidad Distrital de Yarinacocha
2	Gobierno Regional de Ucayali
3	Municipalidad Provincial de Coronel Portillo
4	Prefectura de Ucayali
5	Comisaria de Yarinacocha
6	Colegio de Ingenieros – Ucayali
7	Colegio de Arquitectos – Ucayali
8	Colegio de Abogados – Ucayali
9	Fiscalía de Prevención Del Delito De Yarinacocha
10	Instituto Tecnológico (IESTP) Suiza – Pucallpa
11	Cámara de Comercio – Ucayali
12	Ministerio de Vivienda –Ucayali
13	COFOPRI – Ucayali
14	Defensoría del Pueblo – Ucayali
15	Gerencia del Aeropuerto David Abensur Rengifo
16	Frente de Defensa de Yarinacocha
17	Gobernador Regional de Ucayali electo
18	Alcalde Provincial Electo de Coronel Portillo
19	Alcaldesa Distrital Electa de Yarinacocha

Fuente: Elaboración propia

La población presumía que el proyecto no iba a ejecutarse debido a las demoras, sin embargo, en el mes de julio del 2018, fueron reiniciados los trabajos de campo, los mecanismos de información, sensibilización y liberación de las áreas para el mejoramiento de la infraestructura aeroportuaria de Pucallpa.

Durante el 2018 se realizaron reuniones con diversos representantes de instituciones públicas de la ciudad de Pucallpa y del distrito de Yarinacocha para la presentación del proyecto y los alcances del Decreto Legislativo N.º 1364.

Asimismo, fueron identificados los dirigentes de los asentamientos humanos involucrados en el proyecto de ampliación del aeropuerto. Igualmente, realizaron un reconocimiento de áreas y viviendas en el proceso de liberación de las áreas para la ejecución del proyecto.

Cabe recordar que el 27 de agosto de 2018, el equipo de trabajo del MTC realizó el taller informativo del D L N.º 1364 en la Municipalidad Provincial Coronel Portillo de la ciudad de Pucallpa, dirigido a los representantes de los Asentamientos Humanos de Urb. Yarinacocha, Las Gaviotas, La Juventud, 23 de Febrero, Buenos Aires, La Marina, San Valentín, Los Libertadores y Puerto Príncipe.

Posteriormente, a partir del 3 de setiembre de ese año, inauguró sus labores el módulo informativo en el Centro de Atención al Ciudadano –Pucallpa, con la finalidad de brindar información y orientación sobre el decreto a pobladores que habitan el área de ampliación del Aeropuerto Internacional David Abensur Rengifo. Asimismo, realizaron talleres informativos con la participación de todos los pobladores quienes recibieron los alcances del proceso de liberación, del mismo modo, fueron absueltas las preguntas del público participante

CUADRO N° 20
TALLERES INFORMATIVOS SEGÚN FECHA Y HORA
EN LA CIUDAD DE PUCALLPA

Nº	AA.HH.	Fecha	Hora
1	La Juventud	Martes 11 de setiembre de 2018	05:00 pm
2	San Valentín	Martes 11 de setiembre de 2018	07:00 pm
3	La Marina	Miércoles 12 de setiembre de 2018	07:00 pm
4	Los Libertadores	Jueves 13 de setiembre de 2018	06:00 pm
5	Urbanización Yarinacocha	Viernes 14 de setiembre de 2018	06:00 pm

Fuente: Elaboración propia

¹⁰ Las personas cuya posesión era posterior a dicha fecha no podrían calificar como beneficiarios.

Cabe mencionar que, a partir del 17 de setiembre de 2018, contaron con la identificación de los o las jefes (as) del hogar mediante la documentación recabada de sus predios.

Finalmente, el 15 de noviembre, el taller informativo dirigido a los medios de comunicación de la ciudad de Pucallpa, fue realizado en el auditorio del Centro de Atención al ciudadano MTC – Pucallpa, con el fin de presentar el proyecto de liberación de predios en la zona de ampliación del aeropuerto David Abensur Rengifo.

2.3.4. Implementación

Luego de realizar el proceso de empadronamiento y posterior revisión y calificación de expedientes técnicos, la DGASA emitió la Resolución Directoral N° 191- 2019-MTC/16, con fecha 28 de febrero de 2019, calificando como beneficiarios a 42 jefes y jefas del hogar de los Asentamientos Humanos Buenos Aires, Las Gaviotas, La Juventud, Los Libertadores, La Urbanización Yarinacocha y el Comité Vecinal 06 de julio, proceso por el cual, finalmente, fueron liberados 41¹¹ predios.

CUADRO N° 21
BENEFICIARIOS DE LA PRIMERA RESOLUCIÓN DE
BENEFICIARIOS CIUDAD DE PUCALLPA

N.°	Descripción	Cheques
1	Urbanización Yarinacocha	2
2	Asentamiento Humano Las Gaviotas	22
3	Asentamiento Humano La Juventud	7
4	Asentamiento Humano Buenos Aires	4
5	Asentamiento Los Libertadores	4
6	Comité Vecinal 06 de Julio	2
TOTAL		41

Fuente: Elaboración propia

Asimismo, el 5 de abril de 2019, la ex DGASA emitió las Resoluciones Directorales N.° 155-2019-MTC/16 y N.° 156-2019-MTC/16 calificando como beneficiarios a 114 jefes y jefas del hogar de los Asentamientos Humanos Buenos Aires, Las Gaviotas, La Juventud, Los Libertadores, 23 de Febrero, Urbanización Yarinacocha, Comité Vecinal 06 de julio y Sector Shirambari.

CUADRO N° 22
INSTITUCIONES CON QUIENES SE REALIZÓ REUNIONES EN EL 2018

N°	Descripción	Cantidad de Beneficiarios
1	Urbanización Yarinacocha	2
2	Asentamiento Humano Las Gaviotas	24
3	Asentamiento Humano La Juventud	2
4	Asentamiento Humano Buenos Aires	13
5	Asentamiento Humano 23 de Febrero	8
6	Asentamiento Los Libertadores	8
7	Comité Vecinal 06 de Julio	5
8	Shirambari	52
TOTAL		114

Fuente: Elaboración propia

Cabe mencionar que la entrega de cheques a los beneficiarios del aeropuerto internacional de Pucallpa, fueron entregados de la siguiente manera:

CUADRO N° 23
ENTREGA DE CHEQUES EN LA CIUDAD DE PUCALLPA

N.°	Descripción	Cheques	Fecha de entrega de cheque
1	Urbanización Yarinacocha, Asentamiento Humano Las Gaviotas, La Juventud, Buenos Aires Los Libertadores y Comité Vecinal 06 de Julio	41	13.03.2019
2	Urbanización Yarinacocha, Asentamiento Humano Las Gaviotas, La Juventud, Buenos Aires Los Libertadores y Comité Vecinal 06 de Julio	54	22.05.2019
3	Shirambari	60	23.05.2019
TOTAL		155	

Fuente: Elaboración propia

2.3.5. Resultados

Durante el 2019 fueron liberados ciento cincuenta y cinco (155) áreas o predios correspondientes a la Urbanización Yarinacocha, Asentamiento Humano Las Gaviotas, La Juventud, Buenos Aires Los Libertadores, Comité Vecinal 06 de Julio y Shirambari.

Este proceso, así como la entrega de estos predios, fue realizado de forma voluntaria por parte de los ocupantes, los cuales se encuentran en custodia de la Oficina de Patrimonio del MTC, tal como lo incide el numeral 6.11 de las normas complementarias del Decreto Legislativo N.° 1364.

11 La beneficiaria Delia Daza desistió de la entrega del área y por lo tanto no se efectuó la entrega del cheque.

2.4. Aeropuerto internacional “Capitán FAP Renán Elías Olivera” de la ciudad de Pisco

Pisco es una ciudad portuaria y provincia del departamento de Ica, ubicado al centro oeste del país, que limita con Lima, Huancavelica, Ayacucho, Arequipa y con el Océano Pacífico. Cuenta con 21,327 km² y es el sexto departamento menos extenso. Según el último censo, su población está conformada por 850,765 habitantes.

El aeropuerto de Pisco ocupa parte del distrito de San Andrés, cuenta con un Plan Maestro de Desarrollo (PMD) aprobado con Resolución Directoral N.º 313-2009-MTC/12 del 23 de diciembre de 2009, actualizada el 2018. Al momento de realizar este proyecto, pudo distinguirse los siguientes asentamientos: la Asociación de Vivienda Las Flores; asentamientos humanos Los Hijos de San Andrés, Los Hijos de Abraham, Nuevo Jerusalén, Miguel Grau, la Urbanización Las Flores y el Fundo Las Flores, todos dentro del área de ampliación del Aeropuerto Internacional de Pisco.

2.4.1. Situación previa a la implementación del Decreto Legislativo N.º 1364

El aeropuerto de Pisco, también estuvo comprendido dentro de los que la ex DGASA intervino en el 2015 levantando información de carácter técnico y social.

a) Contexto económico

La principal actividad socioeconómica realizada por los jefes del hogar, en el caso de Miguel Grau, es la de pesca artesanal, ya que los pobladores del distrito de San Andrés viven principalmente de ella. En el caso Hijos de San Andrés, las principales actividades la también la pesca artesanal, seguido del comercio, así como construcción y luego, empleado público o privado.

En el caso del sector Hijos de Abraham, las principales actividades son pesca artesanal, seguida de labor de empleado y, luego, comercio. De otro lado, en el AA.HH. Nuevo Jerusalén, las principales son también la pesca artesanal, albañilería, y el comercio. La Asociación de Viviendas Las Flores, cuentan como principales actividades la pesca artesanal, la construcción, el comercio, ser empleado y agricultura. En los casos de la Urbanización Las Flores y el Fundo Las Flores, la principal es la pesca artesanal.

La mayoría de familias que habitan en las siete localidades estudiadas tienen un ingreso promedio mensual que oscila entre los S/ 450.00 a 1,200. Al respecto, debemos tener en cuenta que a diferencia de otras localidades, las ubicadas en los alrededores del Aeropuerto Internacional de Pisco, poseen familias dedicadas a la pesca artesanal con varios aportantes, y en algunos casos los jefes de familia no son los principales

FIGURA N.º 6
MAPA DE PROYECTO DE AMPLIACIÓN AFECTADO
POR POBLADORES LOCALES EN EL AEROPUERTO DE PISCO



Elaborado por el equipo social de la Ex DGASA

dadores de seguridad económica, sino los hijos o las esposas. Por otro lado, podemos apreciar que en los sectores de Miguel Grau, Hijos de Abraham e Hijos de San Andrés, la mayoría de familias alcanzan ingresos de hasta los S/ 800.

b) Contexto político

Durante el periodo 2015 al 2018, la alcaldía en el distrito de San Andrés fue ejercida por Jesús Ramos Medina, quien cumplía su primer periodo. La población de esta localidad aducía que el burgomaestre no cumplía con las obras públicas prometidas, entre ellas, el asfaltado de calles y avenidas.

La siguiente gestión entre el 2019 hasta el próximo 2022, viene actualmente representada por Julia Maribel De La Cruz Barrientos. Los especialistas de la ex DGASA se reunieron con ambas autoridades para tratar el tema del Aeropuerto de Pisco.

Algunos funcionarios de la municipalidad distrital manifestaron que esta entidad no apoyará acciones de liberación de áreas, ya que podrían generar conflictos en los asentamientos humanos y que dicha responsabilidad debe ser asumida por los profesionales del MTC.

c) Contexto cultural

La mayoría de pobladores de los asentamientos humanos y urbanizaciones provienen del mismo distrito de San Andrés o de la Provincia de Pisco. Además, se verificó que familias de la zona de estudio migraron de Lima, Callao, Chosica, entre otros.

Cabe mencionar que, en su momento se contó con información de las familias en este territorio, tras la aplicación de encuestas, que indican su conformación: nucleares. Asimismo se identificó que de los siete sectores visitados, el promedio de integrantes familiares es homogéneo relativamente, siendo este de cuatro integrantes por familia. Además, se percibe una ligera superioridad numérica en la cantidad de habitantes en los sectores de Nuevo Jerusalén y Miguel Grau, siendo este en promedio de seis personas por vivienda. De igual manera, se aprecia que el promedio de integrantes de familia en el Fundo Las Flores, es de dos habitantes por vivienda.

d) Contexto Social

Es necesario anotar que las personas que habitan las zonas aledañas al aeropuerto están divididas en tres grupos, por la forma diversificada en que acceden a los servicios básicos.

En ese sentido, el primer grupo está conformado por aquellos vecinos de la Asociación de Viviendas Las Flores, Hijos de Abraham, y Nuevo Jerusalén, que tienen acceso a los servicios de agua potable, desagüe, luz (sea formal o informal), así como a medios de comunicación, como el celular, cable e internet. Cabe señalar, que algunos de los vecinos de esos sectores que todavía no tienen el servicio de desagüe han construido silos o letrinas para realizar sus necesidades.

El otro grupo, conformado por la Urbanización Las Flores, Fundo Las Flores y el sector Miguel Grau, tienen acceso solo a los servicios de agua potable, alcantarillado, luz (sea formal o informal), celular y cable.

Finalmente, el tercer sector, Los Hijos de San Andrés, uno de los más pobres del Área de Ampliación del Aeropuerto Internacional de Pisco, no tienen acceso a la mayoría de servicios básicos antes mencionados, solo a telefonía celular.

2.4.2. Identificación del problema

Se identificó que la mayoría de pobladores de los asentamientos humanos y/o urbanizaciones, provienen principalmente de otros lugares de la Provincia de Pisco, en dichas familias existen personas provenientes de otras regiones del Perú, como, Lima, Callao, Chosica los mismos que no cuentan con los servicios básicos.

En este proceso previo se identificó al sector “los Hijos de San Andrés”, el cual sería uno de los sectores más pobres ubicados en el Área de Ampliación del Aeropuerto Internacional de Pisco, en vista que no tienen acceso ni cobertura a la mayoría de servicios básicos, ya que mayoritariamente sólo tienen acceso a los celulares para estar comunicados.

2.4.3. Estrategias

Para realizar el trabajo en cada uno de los aeropuertos en el marco del Decreto Legislativo N° 1364, se realizó un cronograma de trabajo y, en el caso del Aeropuerto de Pisco se detalló en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 24
CRONOGRAMA DE TRABAJO

N°	Actividades	Fechas
1	Contratación de personal (coordinador, 02 facilitadores)	14 al 18 enero
2	Reuniones con propietarios y poseionarios	24 al 31 de enero
3	Georreferenciación	04 y 05 de febrero
4	Empadronamiento (Ficha de empadronamiento y Declaración Jurada)	06 de febrero al 16 de febrero
5	Proceso de fedateo	18 al 20 de febrero
6	Armado de expedientes técnicos	21 al 28 de febrero
7	Elaboración de planos para los expedientes individuales (Planos)	18 al 20 de febrero
8	Revisión y calificación de expedientes técnicos	25 de febrero al 11 de marzo
9	Coordinaciones con OGA – Entrega de Cheques	10 al 14 de marzo
10	Resolución Directoral	5 al 10 de marzo
11	Comunicación a los ocupantes de la lista de beneficiarios	11 y 20 de marzo
12	Proceso de sensibilización con los ocupantes para el traslado de los ocupantes	11 al 20 de marzo
13	Entrega de Cheques	A partir del 17 de abril

Fuente: Elaboración propia

Durante el 2018, fueron solicitadas las constancias de posesión en los asentamientos humanos aledaños en la zona norte al aeropuerto, estos no contaban con los cuatro años de permanencia en dichas áreas.

Cabe recordar que los días 13 y 18 de julio de 2018 se llevaron a cabo dos reuniones preliminares con los funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Andrés, que mostraron poco o ningún interés de apoyar con información a la ex DGASA y la Oficina de Patrimonio. Al mismo tiempo, diferentes organizaciones como la Comisión de Lucha de San Andrés fueron organizándose entre dirigentes pesqueros, vecinales, funcionarios municipales, profesionales expertos del distrito, entre otros.

Esta comisión, ampliamente reconocida en el distrito, generó sentimientos de adhesión de parte de la opinión pública, e incidió en la toma de decisiones de autoridades locales, provinciales, regionales y hasta nacionales, en su afán de hacer que prevalezcan los intereses de sus representados.

Por otro lado, las acciones realizadas en 2019 fueron encabezadas por la visita e identificación de las siguientes juntas directivas de asociaciones del Aeropuerto de Pisco:

- Asociación de Vivienda Los Hijos de San Andrés
- Asentamiento Humano Los Hijos de Abraham
- Asociación Nuevos Horizontes

El 23 de enero de 2019 fue realizada la presentación del equipo social de la ex DGASA y se hizo extensiva la invitación al primer taller de sensibilización sobre el Decreto Legislativo N.° 1364, para absolver dudas y consultas de los participantes.

2.4.4. Implementación

El 1 de febrero de 2019 fueron empadronados ciento cinco (105) ocupantes de los asentamientos Los Hijos de Abraham, la Asociación de Vivienda Los Hijos de San Andrés, Nuevos Horizontes y Prolongación Miguel Grau. Los días 18, 19 y 20 de ese mes, se fedataron los documentos entregados por cada ocupante empadronado.

Posteriormente, del 21 de febrero al 2 de marzo de 2019, los equipos visitaron diariamente a las personas que aún no habían sido empadronadas, con el fin que decidan acogerse voluntariamente al procedimiento. El 6 de marzo la DGAAM emitió Resolución Directoral N.° 001-2019-MTC/16 con 105 beneficiarios. Del 11 al 20 de marzo de 2019 realizaron la sensibilización a los 105 beneficiarios de la resolución para la entrega de sus cheques y la liberación voluntaria de sus predios.

Finalmente, el 4 de abril la DGAAM emitió la Resolución Directoral N.° 137-2019-MTC/16, con dos beneficiarios más.

CUADRO N° 25
ENTREGA DE CHEQUES EN LA CIUDAD DE PISCO

N°	Descripción	Beneficiarios	Fecha de entrega de cheque
1	Asociación de Vivienda Los Hijos de San Andrés	52	22.03.2019
2	Asentamiento Humano Los Hijos de Abraham. Asociación Nuevos Horizontes	51	23.03.2019
3	AA.HH. Los Hijos de Abraham Asociación Nuevos Horizontes Prolongación Miguel Grau.	4	25.04.2019
TOTAL		107	

Fuente: Elaboración propia

2.4.5. Resultados

Durante el 2019 lograron liberar ciento siete (107) áreas o predios correspondientes a la Asociación de Vivienda Los Hijos de San Andrés, Los Hijos de Abraham, Asociación Nuevos Horizonte, Prolongación Miguel Grau, todos beneficiarios del Decreto Legislativo N.º 1364.

Este procedimiento, así como la entrega de áreas, fue realizado de forma voluntaria y pacífica. Cabe mencionar que las áreas liberadas se encuentran en custodia de la Oficina de Patrimonio, tal como lo incide el numeral 6.11 de las normas complementarias del decreto.

2.5. Aeropuerto “Capitán FAP Guillermo Concha Iberico” de la ciudad de Piura

La ciudad de Piura está ubicada al noroeste del país, es la capital del departamento del mismo nombre. Este tiene una extensión de 35,892 km². Según el censo del 2017 su población total es de 1,856,809 habitantes (INEI, 2018). Al estar en la línea ecuatorial, el clima es cálido durante todo el año, lo cual lo hace propicio para vacaciones.

Al momento de reunir la información, fueron reconocidos los predios ocupados en los AAHH Talarita (Calle Atahualpa y los Incas) y Calixto Balarezo (Calle San Marcos, Prolongación Cahuide, ampliación 5 de Abril y pasaje 5 de Abril) asentados en propiedad del Estado.

2.5.1. Situación previa a la implementación del Decreto Legislativo N.º 1364

a) Contexto económico

Piura es una de las tres regiones más importantes del Perú después de Arequipa y La Libertad, ya que con-

centra el 5,9% de la población, el 4,2% de la producción y el 5,6% de las exportaciones. Cuenta con una economía diversificada que destaca por la actividad agroindustrial, que la ha llevado a ser el primer productor nacional de uva, mango y limón. Asimismo, Piura produce productos marinos como la pota, y minerales como los fosfatos y petróleo.

Durante el periodo 2017-2018 la economía regional se vio afectada por diversas variables, entre ellas la climática. Entre febrero y marzo del 2017, el fenómeno de El Niño costero produjo, además de pérdidas económicas y humanas, una epidemia sanitaria a causa del dengue. Las secuelas del fenómeno ese año paralizaron la economía debido principalmente al daño de la infraestructura productiva.

Cabe añadir que Piura fue una de las regiones con menos crecimiento económico para ese año, de acuerdo a lo reportado por el INEI. Las producciones de uva, mango y arroz decayeron en los meses de octubre y diciembre, ello causó un retroceso del 1.7 %, y la reducción en la fabricación de harina y aceite crudo de pescado.

Por otro lado, es preciso señalar que los caminos bloqueados en este contexto, perjudicaron al sector agrícola y pesquero de la región, las plagas en los cultivos propiciaron una producción deficiente, y la veda de anchoveta, así como la ausencia de otras especies por el calentamiento del mar, causaron similar impacto.

Para el 2018, según datos de la SUNAT, Piura exportó US\$ 1,365,000,000, cifra 34% mayor a la registrada en 2017. El crecimiento de las exportaciones de Piura obedeció a los mayores envíos de los sectores minería no metálica (+42%), pesca (+34%), agro (+25%) e hi-

FIGURA N.º 7
MAPA DE PROYECTO DE AMPLIACIÓN AFECTADO POR POBLADORES LOCALES EN EL AEROPUERTO DE PIURA



Elaborado por el equipo social de la Ex DGASA

drocarburos (+23%). De otro lado, el buen desempeño del sector pesca se debió a la mayor exportación de pota congelada (+101%) y pota en conserva (+70%). En el sector agropecuario hubo una recuperación importante de las exportaciones de mango (+55%) y plátano (+15%), tras las afectaciones sufridas el año anterior por las inclemencias del clima.

Cabe mencionar, además que, entre las principales inversiones de los Gobiernos locales destacan las obras de mejoramiento y ampliación del servicio de agua potable y saneamiento básico en diferentes provincias. En tanto, la mayor inversión del Gobierno regional, fue destinado al afianzamiento del reservorio Poechos, en Sullana, y al mejoramiento de la Av. Sánchez Cerro en la ciudad de Piura, mientras que el Gobierno nacional invirtió, principalmente, en el mejoramiento y ampliación de las carreteras de la región, en el marco de la reconstrucción con cambios.

b) Contexto político

En el caso de la región Piura, aún con los estragos de El Niño costero, el escenario político cobró relevancia cuando los constantes cambios y enfrentamientos entre Ejecutivo y Legislativo afectaban las medidas para apoyar a las familias damnificadas, así como el desarrollo de las obras de rehabilitación y reconstrucción de Piura.

El gobernador de entonces, Reynaldo Hilbeck, contaba con el respaldo ciudadano, no obstante, luego del desborde del río Piura, la región no presentaba espacio para discusiones de índole político. Estaba incomunicada por carreteras dañadas, puentes colapsados, empezaba el desabastecimiento de alimentos, lo que genera una exigencia colectiva hacia el Gobierno central por apoyo y solidaridad con los afectados por el fenómeno de El Niño Costero.

Sin embargo, en abril del 2017 el alcalde enfrenta una investigación de parte de una comisión especial del consejo, así como contra su asesor Carlo Bertini y otros funcionarios, por una presunta responsabilidad en la ruptura de diques y el desborde del río que afectó varios sectores de la región.

La centralización de las obras de rehabilitación y reconstrucción de Piura, limitó el accionar del gobernador, lo que dejó pendientes proyectos como la construcción de hospitales estratégicos, obras paralizadas en el Alto Piura y un retraso del plan de reconstrucción.

Posteriormente, el 2018 fue más bien un año cargado de dinámica política debido a las elecciones regionales y municipales, periodo en que los candidatos y políticos de esta zona, observaron la débil gestión que terminaba por no avanzar el restablecimiento del pueblo piurano.

Cabe mencionar que en lo político, Piura ha presentado un comportamiento fragmentando y polarizado respecto a sus preferencias electorales. En las elecciones del 2018 hubo ausentismo de 21%, porcentaje mayor al que alcanzaron los candidatos que pasaron a segunda vuelta (17%). Finalmente salió elegido el médico Servando García del movimiento regional Fuerza Regional con un 63% de los votos que luego de dos intentos fallidos llegaba a ocupar el cargo más alto de la región.

c) Contexto cultural

Las manifestaciones religiosas están extendidas por todo el territorio, con algunas particularidades, pero sin diferencias significativas entre su zona costa y la parte de sierra. El catolicismo es la religión predominante del departamento. En cada localidad o centro poblado encontramos una iglesia o templo.

En ese sentido, sus festividades más populares son la Semana Santa de Catacaos y a festividad de la Virgen del Carmen de Huancabamba (16 de julio), la que celebra a la Virgen de Las Mercedes en Paita el 24 de setiembre, declarado feriado regional. En el mes de octubre se festeja al Señor Cautivo de Ayabaca que atrae a peregrinos de todas partes del Perú y de países como Colombia y Ecuador. Es preciso señalar que Piura también se ha visto impactada culturalmente por la migración colombiana y con mayor intensidad por la migración venezolana, grupos humanos que han ido incorporando sus costumbres y gastronomía en la dinámica local.

La población piurana se caracteriza por su tranquilidad, sin embargo, los gremios de agricultores, pescadores o comunidades campesinas, expresan su solidaridad y compactación colectiva mediante el rechazo a situaciones que consideran lesivas a sus intereses o bienestar.

d) Contexto Social

Por su diversidad geográfica, Piura es considerada una de las regiones con más recursos naturales en el país y con un amplio potencial para desarrollar actividades

como turismo, agricultura, minería metálica y no metálica, agro exportación, pesca artesanal e industrial, producción de petróleo y gas, artesanía, entre otros.

A pesar de ello, los índices de desarrollo económico y humano en la región no son favorables, y esto está traducido en su ubicación en el tercer grupo de departamentos (de cinco) con incidencia en pobreza. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares cuenta con 24,2% de pobreza total y un 33.9% de vulnerabilidad a la pobreza.

Por ejemplo, según el último informe de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), señala que en la región Piura cuatro de cada diez niños tienen anemia, con una prevalencia del 44.2%, siendo la región que menos bajó los niveles de esta enfermedad. Asimismo, la pobreza monetaria se ha reducido, no obstante, en los últimos años ha sufrido un estancamiento del 21% en promedio en los últimos tres años.

Entre los años 2017 y 2018, la región enfrentó más de trece conflictos sociales según la Defensoría del Pueblo, sobre todo en las comunidades de Yanta, Segunda y Cajas, cuyos miembros muestran rechazo contra las explotaciones mineras en Río Blanco. Esta situación es latente desde hace más de diez años en la sierra piurana. De igual manera encontramos el conflicto en la Comunidad de San Martín de Sechura, que protagonizó protestas contra la explotación de salmueras. Asimismo, el conflicto de la Villa de Vivate por la contaminación que produce la explotación de la caña de azúcar continúa hasta la fecha con intermitentes manifestaciones de protesta.

Es preciso señalar, que luego de la implementación del Decreto Legislativo 1364, no hubo manifestaciones masivas o actos de protesta. Piura fue la primera región que aceptó voluntariamente la desocupación pacífica de predios destinada a la ampliación de un aeropuerto, en este caso, el denominado Guillermo Concha Ibérico.

En cambio, en 2018, surgieron los conflictos en la Isla San Lorenzo y La Bocana de Paita, debido a una fuga de gas de un pozo de la empresa Olympic. Otro conflicto social permanente y activo ese mismo año, fue el protagonizado por los pobladores de los distritos de La Huaca y de Miguel Checa en protesta contra la quema de caña de azúcar por parte de la empresa Agroaurora SAC.

En esa línea, la Contraloría también registró el reclamo de los damnificados contra el gobierno regional por las inundaciones, así como por la provisión de los servicios de saneamiento, educación, salud, la rehabilitación de las vías de comunicación terrestre, y el saneamiento legal de los terrenos que actualmente ocupan.

De manera similar, Sechura registró otros dos conflictos, uno de la Comunidad San Martín contra la empresa Misky Mayo por un reclamo en la renegociación del contrato de usufructo, superficie y servidumbre. Otro tuvo que ver con el rechazo a las actividades de exploración y explotación de salmueras de la empresa Americas Potash Perú S. A., por no contar con autorización comunal.

Otros desacuerdos se suscitaron por la construcción y reforzamiento de los diques del río Piura. Cabe mencionar que para calmar estos reclamos, la Autoridad de la Reconstrucción Con Cambios otorgó la responsabilidad gestora a la Municipalidad de Piura, no obstante, los pobladores pedían que los trabajos de reforzamiento de estas defensas, estén a cargo del Proyecto Chira Piura.

Finalmente puede mencionarse el conflicto promovido por mototaxistas de la región contra la municipalidad y la aprobación del anillo vial para los mototaxistas, quienes exigen la reducción de dicho cerco por ser perjudicial económicamente.

2.5.2. Identificación del problema

En el AA. HH. Calixto Balarezo, se observa que muchos pobladores no cuentan con título de propiedad y algunos ni con constancias de posesión, temiendo que el Estado no les reconozca económicamente el tiempo vivido en el área, ya que, no poseen sustento legal de vivencia. Respecto al proyecto prefieren la reubicación del aeropuerto y en última instancia aceptarían un reasentamiento en una buena zona, pues consideran que están cerca al centro de Piura y tienen niños que estudian en Instituciones Educativas cercanas a la zona.

En el AA. HH. Talarita, lleva más de 50 años viviendo en la zona; y gracias a la gestión de sus diversos dirigentes han logrado obtener servicios básicos, como agua, luz, alcantarillado y hasta pistas y veredas, lo cual genera en ellos un considerable índice de arraigamiento en ese espacio físico.



Entrega de cheques aeropuerto de Piura, 2018

Algunas personas consideran que las propuestas que va a hacer llegar el estado no les va a permitir mantener o mejorar la calidad de vida que ahora tienen. Muchos pobladores consideran que ya no hay zonas en Piura donde puedan ir a vivir, y que cuenten con los servicios básicos y beneficios de ubicación estratégica pues actualmente se encuentran en zona alta debido a ello no se ven afectados(as) por las lluvias como en otras zonas que por lo general son bajas. Por lo que es una población a favor de la reubicación del aeropuerto.

2.5.3. Estrategias

Las acciones de liberación de áreas en el entorno del aeropuerto así como otras de gestión social, fueron realizadas en julio de 2018.

Las primeras actividades realizadas fueron visitas a pobladores para verificar la existencia de documentos de entidades públicas o privadas que sustenten la posesión de los predios, así como la acreditación de haberlos ocupado antes del 13 de julio del 2014. Para ello se necesitó la coordinación conjunta de Centros Educativos, Centros de Salud y EPS Grau, a fin de ubicar los mencionados documentos.

Posteriormente, iniciaron las actividades de sensibilización e información detallada acerca del decreto legislativo en mención, a través de visitas personalizadas orientadas a romper con especulaciones propagadas para crear conflictos sociales e interrumpir el proceso. Cabe mencionar que esta actividad fue solicitada por la misma población para esclarecer preguntas e inquietudes.

2.5.4. Implementación

Luego del trabajo de sensibilización vino el empadronamiento del 82% de ocupantes (representado por 41 predios), quienes decidieron acogerse voluntariamente al Reconocimiento Económico Extraordinario ofrecido por el DL N.º 1364, mientras que el 18% (representado por nueve predios) decidió acogerse al Decreto Legislativo N.º 1192¹¹. Fue así que un 100% (representado por 50 ocupantes) obtuvieron los beneficios que ofrece el Estado peruano a través del MTC, tras la aceptación voluntaria de liberación de áreas requeridas.

En seguida fueron calificados positivamente 41 ocupantes, tal como lo exige el DL 1364 para que

11 Dicha lista fue remitida a la Oficina de Patrimonio en el año 2018 por la ex DGASA

de inmediato la ex DGASA, luego de la respectiva evaluación, emita la Resolución Directoral N.º 609-2018-MTC/16 de fecha 7 de noviembre de 2018 que suscribe el número de calificados.

Cabe mencionar que los ocupantes fueron informados de la fecha y hora de entrega de cheques y predios; asimismo, fue ejecutada una estrategia de comunicación con la finalidad de llevar a cabo la mudanza total de pertenencias antes de la fecha de entrega de los cheques a efectos de disminuir riesgos ante posibles disturbios o manifestaciones por parte de los opositores al proyecto.

La entrega de cheques se realizó el 28 y 29 de noviembre de 2018, en presencia de la notaría Carolina Nuñez Ricalde, quien realizó las Actas de Fe de Entrega de Cheques.

2.5.5. Resultados

Durante el 2018 pudieron liberarse cuarenta y un (41) áreas o predios correspondientes a la ampliación del Aeropuerto CAP. FAP. “Guillermo Concha Ibérico” de la ciudad de Piura. La liberación y entrega de áreas fue de forma voluntaria y pacífica; ahora estas están en custodia de la Oficina de Patrimonio, tal como lo indica el numeral 6.11 de las normas complementarias del Decreto Legislativo N.º 1364.

3. Balance final de la implementación del Decreto Legislativo N.º 1364

3.1. Logros y resultados obtenidos

De acuerdo al análisis realizado de cada uno de los aeropuertos en donde se pudo implementar el Decreto Legislativo N.º 1364, pudo liberarse i) 41 áreas o predios correspondientes a la ampliación del Aeropuerto CAP FAP “Guillermo Concha Ibérico” de la ciudad de Piura, ii) 968 áreas o predios de los Asentamientos Humanos Ollanta Humala, Maravilla del Mundo, Samin Humala, Pacarán, 31 de Agosto y Virgen de Loreto, población de las zonas aledañas de la ampliación del Aeropuerto Internacional “Coronel FAP Francisco Secada Vignetta” de la ciudad de Iquitos; iii) 107 áreas o predios de la Asociación de Vivienda Los Hijos de San Andrés, Los Hijos de Abraham, Asociación Nuevos Horizonte, Prolongación Miguel Grau, Aeropuerto Internacional “Capitán Fap Renán Elías Olivera” de la ciudad de Pisco; iv) 155 áreas o predios de la Urbanización Yarinacocha, Asentamiento Humano Las Gaviotas, La Juventud, Buenos Aires Los Libertadores, Comité Vecinal 06 de Julio y Shirambari, población de las zonas aledañas de la ampliación del Aeropuerto Internacional “Capitán FAP David Armando Abensur Rengifo” de la ciudad de Pucallpa y v) 391 predios correspondientes Asociación Providit- Copare A, del Aeropuerto Internacional “Coronel FAP Carlos Ciriani Santa Rosa” de la ciudad de Tacna. Esta información está detallada en el siguiente cuadro.

CUADRO N.º 26
CANTIDAD DE BENEFICIARIOS DEL DECRETO LEGISLATIVO N.º 1364 DURANTE EL AÑO 2018 Y 2019

Aeropuertos donde se evaluó la implementación del D. L. N.º 1364	Información preliminar brindada por OPAT N.º de predios en condiciones precarias a liberar	Información recogida en campo (2018) N.º de predios	Aplicación DL 1364 / liberación de áreas N.º de predios 2018	Aplicación DL 1364 / liberación de áreas N.º de predios 2019	Total de predios liberados
Piura	50	117	41	0	41
Iquitos	1300	955	759	209	968
Pisco	50	141	0	107	107
Pucallpa	197	248	0	155	155
Tacna	1000	419	291	100	391
TOTAL	2597	1905	1091	571	1662

Fuente: Elaboración propia

En esa línea, y de acuerdo al financiamiento para la implementación del Decreto Legislativo N° 1364, este es realizado con cargo al presupuesto institucional del MTC, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público y no deberá exceder el monto de S/. 120'000,000.00.

Por lo tanto, el monto utilizado está detallado en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 27
MONTO INVERTIDO POR EL MTC PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL D.L. N° 1364

Aeropuertos donde se aplica el D. L. N.° 1364	Aplicación D. L. N.° 1364 - 2018	Importe S/.	Aplicación D. L. N.° 1364 - 2019	Importe S/.	TOTAL S/.
Piura	41	833,735	0	0	833,735
Iquitos	759	15,434,265	209	4,250,015	19,684,280
Tacna	291	5,917,485	100	2,033,500	7,950,985
Pucallpa	0	0	155	3,151,925	3,151,925
Pisco	0	0	107	2,175,845	2,175,845
TOTAL S/.	1091	22,185,485	571	11,611,285	33,796,770

Fuente: Elaboración propia

Tenemos entonces que el monto invertido en esta implementación asciende a S/. 33,796,770, cantidad que durante todo el proceso fue monitoreado por la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OGPP), mediante reuniones semanales.

Asimismo, cabe remarcar que inicialmente, los cinco aeropuertos contaban con áreas ocupadas, por lo que el MTC inició el proceso de liberación de forma pacífica y voluntaria, para evitar conflictos sociales y cumplir con el concesionario.

4. Conclusiones

Los talleres de sensibilización realizados en los cinco aeropuertos en el marco de la implementación del Decreto Legislativo N° 1364, fueron llevados a cabo tras conocer el contexto social de cada zona,

para no interrumpir las actividades de cada familia de las zonas aledañas de los aeropuertos de Piura, Iquitos, Pisco, Pucallpa y Tacna.

En ese sentido, el diagnóstico social previo realizado por la DGASA a partir del año 2015, permitió conocer el contexto en el que se implementaría el Decreto Legislativo N° 1364.

Asimismo, el proceso de planificación fue realizado a través de la conformación de equipos y brigadas encargadas del trabajo de campo para la sensibilización, levantamiento información, empadronamiento, acompañamiento y posterior entrega de cheques.

Por último, las alianzas estratégicas con dirigentes comunales fueron capitales para afianzar la confianza y cumplir los plazos previstos, así como para evitar suspicacias.

Proceso de diálogo entre el MTC y los transportistas de carga pesada: febrero 2019 – diciembre 2020



Reunión con transportistas en el MTC, febrero 2019

A partir de la firma del acta suscrita entre el Ejecutivo y los transportistas de carga, el 23 de febrero del 2019 fue garantizado el levantamiento del paro nacional acatado por este gremio el 18 del mismo mes, y posteriormente, se inicia bajo la dirección de la ODGS, el proceso de diálogo con sus dirigentes. Este fue desarrollado mediante la conformación de cinco subgrupos de trabajo que trataron todos los temas de agenda planteados por dicho gremio.

El diálogo permitió evitar cuatro paros nacionales y regionales anunciados previamente entre febrero del 2019 y diciembre del 2020. Asimismo son innegables los avances en temas clave vinculados al precio del combustible, la devolución del impuesto selectivo al consumo, la suspensión del peaje Yauca por diez meses, el otorgamiento de un conjunto de prórrogas, mejoras en la operatividad del puerto del Callao, solución de controversias con municipalidades distritales, así como

la amnistía de sanciones, tabla de valores referenciales y proceso de implementación de los truck center.

Finalmente se logró consolidar una comunicación permanente con los transportistas de carga y las direcciones de línea, órganos adscritos al MTC y sectores involucrados, sobre la base de la transparencia, inclusión y empoderamiento.

1. Introducción

La presente sistematización desarrolla la experiencia del proceso de diálogo que el MTC sostuvo con los transportistas de carga pesada, a partir de los subgrupos conformados el 28 de febrero de 2019 como parte del acuerdo 9 suscrito en el acta firmada el 23 del mismo mes. Este, como ya se mencionó, permitió el levantamiento del paro nacional de carga pesada iniciado el 18 de febrero. Cabe precisar que desde el comienzo, este proceso fue conducido por la Oficina de Diálogo y Gestión Social del MTC, siendo la primera vez que una situación de esta naturaleza, vinculada al transporte de carga, es concebida, diseñada y desarrollada desde el enfoque del diálogo. Asimismo, cabe señalar que fue realizado bajo una perspectiva de gestión y prevención, que permitió un mayor acercamiento y comunicación más fluida entre los actores del MTC y los representantes de los gremios.

Luego del 23 de febrero, consideramos pertinente realizar un balance de los resultados de dicho proceso hasta diciembre del 2020, de tal forma que sean identificadas las lecciones aprendidas, así como las fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora. Esa evaluación permite contar con un documento de consulta para la gestión de procesos de diálogo, que ayude a adoptar medidas oportunas y consensuadas para encaminar similares situaciones.

Es necesario recordar que el paro generó pérdidas diarias de hasta US\$ 43,000,000 en exportaciones provenientes de Arequipa, Ancash, la Libertad, Piura y Tacna.

Este consistió principalmente en apagar los camiones de carga y mercancías en las principales vías del país, con el transcurso de las horas, fueron concentrándose en diferentes puntos estratégicos de tramos de las carreteras Panamericana Sur y Norte, lo que generó largas colas, situación de desorden, caos en las vías y malestar a los pasajeros afectados.

En el caso de Arequipa, sin embargo, no sólo fueron los motores que dejaron de funcionar, sino que también fue interrumpido temporalmente el acceso en el Km 48 para todos los camiones y buses que iban hacia la ciudad de Arequipa. Este fue convirtiéndose en el punto de conflicto más álgido, muchos vehículos varados y numerosos grupos de personas que requerían llegar a Arequipa, tuvieron que desplazarse a pie haciendo en algunos casos, trasbordo. Asimismo, los mercados ubicados al interior de la ciudad empezaron a desabastecerse.

Esta situación constituyó un conflicto a nivel nacional que puso en alerta a todo el aparato del Ejecutivo y demandó, de parte del Gobierno, una intervención rápida ante la posibilidad de una escalada de desabastecimiento, pérdida y encarecimiento de los productos, así como del riesgo en la seguridad alimentaria de la población y el consecuente conflicto socioeconómico.

Luego de seis días de paro y de varias reuniones que contaron en algunos casos, con la presencia del viceministro de Transportes, el 23 de febrero fue llevado a cabo el último encuentro entre funcionarios del más alto nivel, ministro de Transportes y Comunicaciones, así como el de Energía y Minas y el presidente del directorio de Petroperú, con los dirigentes transportistas. Esta reunión culminó, con la firma del acta que suspendió el paro, marcando así el inicio del diálogo.

2. Antecedentes

Los transportistas de carga y pasajeros agrupados en el Consejo Nacional de Transportes Terrestres (CNTT) anunciaron a inicios del 2018 un paro nacional para el 24 de abril de ese año. El 20 del mismo mes, los gremios de transportistas voceaban la suspensión de la medida de fuerza debido al acuerdo de conformar una mesa de trabajo presidida por el viceministro de Transportes con representantes del sector para tratar los pedidos gremiales. Dentro de sus peticiones contaban la necesidad de equiparse con GPS, regularizar de sanciones, fiscalización universal, ISC y la reserva de carga.

Posteriormente, el 31 de mayo de 2018, tras la ruptura de la mesa de diálogo los agremiados anuncian un paro indefinido a nivel nacional para el 5 de junio. Luego de algunas reuniones con el MTC, el paro se suspende y se realizan una serie de reuniones para

coordinar una agenda. La principal demanda de los transportistas apuntaba a la devolución del impuesto al diesel, es decir, S/. 0.80 por galón de combustible, la suspensión de los peajes y la falta de resultados de las acciones de fiscalización contra colectivos informales que hacen transporte interprovincial en las carreteras del país. Cabe precisar que este último punto, constituía una preocupación solo de los transportistas interprovinciales de pasajeros.

El 18 de febrero de 2019 se llevó a cabo el paro nacional de transportistas de carga pesada en el que participaron el Gremio Nacional de Transportistas Conductores (GNTC) de Perú, el Gremio Nacional de Transportistas y Conductores de Arequipa (GNTC Arequipa), la URT – Macro Región Norte, la Unión Nacional de Transportistas (UNT) del Perú, Transportistas y Logística del Perú & América (GTL), la Unión Nacional de Conductores del Callao (UNT – Callao) y la UCC.

Después de varias reuniones previas, finalmente el 23 de febrero de 2019, se juntaron en el MTC los siguientes participantes:

- Gremio Nacional de Transportistas y Conductores del Perú (GNTC - Perú).
- Gremio Nacional de Transportistas y Conductores de Arequipa (GNTC - Arequipa)
- Transportistas y Logística del Perú & América (GTL).
- URT - Región Norte
- Unión Nacional de Transportistas (UNT) del Perú.
- Unión Nacional de Transportistas de Pisco (UNT - Pisco)
- Unión Nacional de Transportistas del Callao (UNT – Callao)
- Unión de Conductores del Callao (UCC).
- Asociación Nacional de transporte terrestre de carga (ANATEC).

Por parte del Ejecutivo, participaron los titulares de las carteras de Transportes y Comunicaciones, Energía y Minas, así como el gerente general de Petroperú, los congresistas Alejandra Aramayo y Justiniano Apaza. Asimismo, estuvieron presentes los viceministros de Transportes, de Hidrocarburos y de Gobernanza de la PCM. Se contó también con la presencia del jefe de gabinete de asesores del MTC, el director general de la Dirección General de Políticas y Regulaciones de Transporte Multimodal (DGPRTM), el director general de la Dirección General de Programas y Proyectos en Transportes

(DGPPT), el director de la Oficina de Diálogo y Gestión Social (ODGS) y funcionarios y representantes de Provias Nacional (PVN) y Sutran.

Como resultado de dicha reunión, fue generada un acta que contenía acuerdos, así como el compromiso de levantamiento del paro nacional.

En cumplimiento de los compromisos, fueron conformados los subgrupos de trabajo para atender los pedidos de los transportistas, el 23 de febrero de 2019:

1. Subgrupo de infraestructura y peajes
2. Subgrupo de sistema GPS licencias y control Sutran
3. Subgrupo tabla referencial de valores y reserva de carga
4. Subgrupo de terminales portuarios y puertos concesionados
5. Subgrupo de combustible e impuesto selectivo al consumo

A partir de ese momento, el MTC sostiene reuniones con los transportistas de carga pesada, tal como se detalla a continuación:

- a. Entre el 19 al 22 de marzo de 2019, la primera ronda de reuniones generales de los subgrupos de trabajo con los representantes de los gremios de transportistas.
- b. El 4 de abril de 2019, la primera reunión con todos los gremios de transportistas para analizar avances y resultados y alinear siguientes pasos.
- c. Entre el 16 y el 19 de julio de 2019 se realizó la segunda ronda de reuniones generales de los subgrupos con los representantes de los gremios.
- d. 6 de setiembre de 2019, el viceministro de Transportes y las áreas involucradas, sostuvieron reunión general con los representantes de los gremios para analizar temas pendientes en el proceso de diálogo.
- e. 14 de noviembre de 2019, primera reunión entre el ministro de Transportes y Comunicaciones y los dirigentes transportistas de carga pesada a nivel nacional.
- f. 21 de enero de 2020, a solicitud de la GNTC Arequipa, se sostuvo la primera reunión entre los di-

rigentes de carga pesada del sur y la PCM, el MTC y otros sectores involucrados.

g. 4 de febrero de 2020, los transportistas de carga sostuvieron una asamblea nacional en la que anunciaron la realización de un paro nacional indefinido el 5 de mayo de ese año, debido al descontento general por considerar no atendidas sus demandas, además del malestar generado por las nuevas normativas del MTC, en especial el DU 019-2020, para garantizar la seguridad vial. En dicha reunión se acordó reiniciar el diálogo con el gobierno en el marco del paro nacional indefinido.

h. 30 de marzo de 2020, ante la necesidad de tratar las preocupaciones de los transportistas en relación al servicio de carga pesada durante el Estado de Emergencia decretado por el gobierno para hacer frente a la COVID-19, el ministro de Transportes y Comunicaciones sostuvo con los dirigentes del mencionado gremio, una reunión, para establecer las condiciones a fin de continuar con sus actividades.

i. A través del oficio s/n del 27 de abril de 2020, el G5 remitió al MTC una carta anunciando su decisión de suspensión de apagado de motores y de la paralización de camiones anunciada para el 5 de mayo. Asimismo, hace llegar una solicitud de reunión virtual con el ministro para la revisión de avances de la última conferencia virtual.

j. Los días 9 y 11 de junio de 2020 se sostuvieron sendas reuniones entre los transportistas de carga y autoridades para tratar la Tabla de Valores Referenciales, control de carreteras, protocolos, normas y procesos administrativos por caducar, devolución del ISC, bonificaciones por pesos y medidas y transporte de mercancías.

k. 9 de julio de 2020, reunión con los transportistas sobre problemática portuaria, principalmente sobre los puntos de la agenda del subgrupo “terminales portuarios y puertos concesionados” y otros surgidos en la pandemia.

l. Los días 17 y 24 de julio de 2020, últimas reuniones para tratar bonificación neumática, transporte de mercancías, títulos habilitantes y licencias de conducir.

m. 27 de julio de 2020, el G5 conformado por los gremios GTL, GNTC Perú, Macro Región Norte,

GNTC Arequipa y ANATEC, a través de una carta, suspende su participación en las reuniones virtuales con el MTC para acatar un paro nacional de transportistas de carga el 2 de noviembre de 2020.

n. 30 de octubre de 2020, el viceministro de Transportes sostiene reunión con los dirigentes transportistas de carga a fin de retomar el proceso de diálogo. En dicha reunión, los transportistas dejan sin efecto la medida de apagar motores a nivel nacional el 2 de noviembre.

3. Problema

El transporte de carga en el Perú constituye una actividad de gran importancia para el abastecimiento interno y el movimiento de carga en general, tanto la que ingresa al país, como la que sale al extranjero, a través de los diferentes puertos marítimos y, en menor medida, por vía aérea. Constituye, además, el principal medio de transporte para el traslado de los productos básicos de consumo de la población, así como de minerales que generan divisas para el país. Un elemento central para el manejo financiero de su actividad son los costos de sus fletes, ya que con base en ellos, los empresarios del transporte determinan los costos servicios y negocian las tarifas.

Cabe precisar que el paro del 18 de febrero de 2019, ocurre en un contexto político de constante confrontación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, cuya ruptura sobreviene con el cierre del Congreso de la República el 30 de septiembre, mediante Decreto Supremo N.º 165-2019-PCM.

En el 2018 la economía del país había experimentado un leve crecimiento; el 2019 fue el año con el peor desempeño de la última década. Asimismo, los problemas sociales empezaron a agudizarse y afectaron inversiones. Supuestos casos y escándalos de corrupción asociados a funcionarios del más alto nivel, generaron inestabilidad política y social e incertidumbre. En el caso de los medianos y pequeños transportistas de carga, esta coyuntura era crítica para su economía, según manifiestan sus dirigentes, los costos para poder brindar su servicio habían elevado su valor a un nivel insostenible. Sus márgenes de ganancia, reducidos drásticamente, condujeron a un negocio que para muchos ya no era rentable. Muchas empresas al borde de la quiebra y otras, obligadas a cerrar sus operaciones o migrar a otros rubros.

Según los transportistas, los costos de flete habían elevado su valor principalmente por el aumento del combustible del 26% al 43% del total. En ese sentido, cuestionaban que el combustible en el Perú sea tan caro en comparación a otros países de Latinoamérica. Asimismo, disientían de la reducción del precio internacional del petróleo, pues no se veía reflejada en el precio final del combustible en los grifos.

Asimismo, con la finalidad de reducir la carga de impuestos, estos trabajadores exigen la devolución del 53% del ISC. Otro reclamo lo constituía uno referido al pago de los peajes, tanto los administrados por el Estado como los concesionados. En este caso, sus cuestionamientos apuntaban al número y principalmente, a las tarifas de estos lugares de pago. En el caso de los concesionados funcionan y cobran, aducen los transportistas, no obstante, no está reflejado en la ejecución y refacción de obras viales.

Cabe señalar que en promedio, indican, de Lima a Tumbes pagan alrededor de S/. 12,000 en peajes y, sólo en Lima y Callao, S/ 270 diarios. En el caso de la carretera Panamericana Sur la demanda era el cierre de dos peajes administrados por el Estado debido a las pésimas condiciones de las vías; en el caso de la Panamericana Norte, el reclamo apuntaba a los costos elevados ya que los peajes aquí ubicados están concesionados, por ende, los incrementos están sujetos a condiciones establecidas en los contratos de concesión, lo que hace más difícil una intervención del sector.

Los temas principales de sus peticiones están encarnados en la problemática portuaria, la tabla de valores referenciales, la reserva de carga y la bonificación neumática, todos ellos, temas íntimamente ligados a sus costos del transporte y a las condiciones en que desarrollan su actividad. Adicionalmente, temas vincula-

dos al control como el GPS, los permisos de transporte, licencias de conducir y las normativas en transporte.

Finalmente, reclamos focalizados como el relacionado a la problemática del transporte boliviano que genera una situación de competencia en desigualdad de condiciones, reclamos por obras mal diseñadas o con retrasos en su ejecución, en la Panamericana Norte, específicamente en Paita. Igualmente, reclamos vinculados a la construcción del antepuerto, el acceso al puerto y, en el caso de los transportistas del centro del país, reclamos vinculados a las condiciones de transitabilidad en la carretera central.

La situación financiera de muchas empresas de transporte de carga era crítico en 2018; los reclamos mayores y complejos eran canalizados a través de la Dirección General de Transporte Terrestre del MTC, sin soluciones concretas a temas clave para los intereses de los pequeños y medianos empresarios transportistas. Toda esta situación deriva en el paro nacional del 18 de febrero.

Durante seis días, aproximadamente, 40,000 camiones en todo el país apagaron sus motores y estacionaron en puntos estratégicos a lo largo de las principales vías de transporte de carga y mercancías. El paro generó pérdidas económicas, causó efectos negativos en la cadena de comercio interno y echó a perder una gran cantidad de alimentos perecibles, provocando desabastecimiento en diferentes mercados a nivel nacional. Asimismo, trajo efectos considerables en el libre tránsito y el cierre del principal acceso a Arequipa en el Km 48 de la Panamericana Sur. La estabilidad del país fue puesta en riesgo y el impacto mediático reforzó el apoyo a las medidas de fuerza.

Los organizadores del paro representan los intereses de 245,000 empresas de transporte dedicadas al rubro carga y mercancías a nivel nacional, es decir, una flota



Manifestaciones de transportistas en el Norte



Cierre de vía en el Km 48 - Arequipa

de 315,670 camiones de carga y, en el caso de Lima, de 80,000 pequeñas, medianas y grandes empresas. Cabe precisar que los pequeños transportistas representan el mayor volumen del rubro, debido a la difícil situación, perjudicados de manera más aguda por sus limitaciones en cantidad de flota y acceso a servicios mejor pagados.

A continuación, como había sido mencionado, se detalla los nombres de los gremios de transportistas que participaron en el paro nacional de transportistas con quienes se iniciaron los contactos para el proceso de diálogo:

- Gremio Nacional de Transportistas y Conductores del Perú (GNTC - Perú).
- Gremio Nacional de Transportistas y Conductores de Arequipa (GNTC - Arequipa)
- Transportistas y Logística del Perú & América (GTL).
- URT - Región Norte
- Unión Nacional de Transportistas (UNT) del Perú.
- Unión Nacional de Transportistas de Pisco (UNT - Pisco)
- Unión Nacional de Transportistas del Callao (UNT - Callao)
- Unión de Conductores del Callao (UCC).
- Asociación Nacional de transporte terrestre de carga (ANATEC).

Dentro de este conjunto, gremios como la UNT Perú, URT y ANATEC tienen muchos años de experiencia como organizaciones, han construido un vínculo con el MTC, especialmente con la Dirección General de Transporte Terrestre, a través de la cual canalizan la atención de sus temas de preocupación.

De otro lado, organizaciones gremiales más jóvenes como GNTC Perú y GNTC Arequipa, representan intereses de las empresas de transporte del norte chico y del sur, albergaban entre sus filas a otras empresas pequeñas, medianas y poseen sólido nivel de representatividad entre los conductores. En el caso del gremio GTL, este representa a empresas de la cadena logística con importante presencia en espacios vinculados al puerto del Callao. En la Macro Región Norte, el gremio había sido conformado

recientemente, representaba a grupos del norte de la URT en las regiones de La Libertad, Lambayeque, Piura, Tumbes y Cajamarca, alejadas de la UNT Perú.

Cabe mencionar que los representantes de estos gremios eran dirigentes con liderazgo, reconocidos por otros grupos y en ese momento, con altos cargos dentro de su organización e identificación con los intereses de sus bases, es decir, hasta la fecha, poseen un nivel alto de representatividad, legitimidad y poder de convocatoria, así como capacidad de expresar el malestar del resto de asociados.



Manifestaciones de transportistas en Arequipa. Fuente HBA Noticias

La crisis se fue agudizando debido a que el acercamiento a los transportistas en el 2018 no respondió a una estrategia de gestión del diálogo y manejo de conflictos ni al análisis y evaluación profunda del contexto, los actores, sus posiciones, percepciones y posibles riesgos bajo una mirada que integre lo social, lo legal y lo técnico. Lo usual más bien fue que la Dirección General de Transporte Terrestre atendiera directamente a los dirigentes con los que tenía ya un vínculo, cada vez que ellos lo solicitaran. Los puntos desarrollados en aquel diálogo de acuerdo a los propios dirigentes, fueron los siguientes:

- Los temas eran vistos desde un punto de vista técnico y legal, mas no había una orientación social, un esquema de seguimiento y acompañamiento al proceso ni tampoco una estrategia de diálogo para construir una relación de confianza con los gremios.
- Este esquema no permitía la participación de todos los gremios menos antiguos pues no tenían redes de contacto ni acceso, eran invisibilizados.

- Las reuniones se sostenían a solicitud de los dirigentes y no bajo un esquema estructurado de gestión de diálogo que marcara pauta para la discusión.
- Los temas de transporte de pasajeros interprovinciales tienen preferencia sobre lo concerniente al transporte de carga.
- No hay estrategia de acercamiento a las bases regionales para conocer de manera directa las preocupaciones de los transportistas de esas zonas y, así, desarrollar vínculos.

En resumen, antes del inicio del proceso de diálogo del 28 de febrero de 2019 con la conformación de los subgrupos de trabajo, la atención de las demandas de los transportistas no eran realizadas bajo un enfoque de gestión del conflicto, que permitiera tomar decisiones sobre el mejor mecanismo para atender y hacer seguimiento a sus reclamos y solicitudes. Tampoco fue implementado un sistema que permita el mapeo de actores para identificar posiciones, alianzas y tendencias, o la evaluación de los riesgos asociados a los diferentes grupos, ni la definición de los tiempos o las estrategias de difusión más efectivas.

Durante el estado de emergencia por la pandemia de la COVID-19, la crisis de transporte de carga por sobre costos se agudizó, fueron comunes los fletes muertos por las largas esperas de carga y descarga, horarios reducidos, déficit de conductores, y prioridad de carga de alimentos e insumos de salud y reducción en general de la actividad del transporte.

4. Estrategia

Cabe distinguir dos etapas en el proceso de búsqueda de solución al problema del transporte de carga, con la finalidad de levantar el paro nacional de transportistas de carga que inició el 18 de febrero 2019.

Antes de la conformación
de los subgrupos de trabajo

Los días previos y los subsiguientes al paro, las direcciones y órganos del MTC sostuvieron varias reuniones con los transportistas de carga para recoger y analizar sus petitorios, con miras a soluciones y alternativas que, finalmente, no pudieron concretarse. En algunas de estas reuniones participó el viceministro de Transportes y representantes del Minem y la PCM.

Pudo comprobarse que en estos encuentros parte de las preocupaciones presentadas por los agremiados no tenían que ver con el sector, por ejemplo, el precio del combustible o la devolución del ISC.

En otros casos, como en el precio de los peajes, mantenimiento y construcción de vías, solicitudes de cambios normativos en temas de transporte, problemática portuaria vinculada al puerto del Callao y otros puertos como Paita y San Martín, control de velocidad a través del GPS, licencias de conducir y muchos otros, la responsabilidad recaía directamente en el MTC.

Era evidente, por tanto, que debía diseñarse una plataforma afín a esta diversidad de preocupaciones, que involucraba a órganos distintos del sector Transporte y que requería, en muchos casos, de decisiones articuladas. En ese sentido, resultaba esencial el diseño de una estrategia de trabajo múltiple, intersectorial y de coordinación en conjunto.

Durante esta etapa previa, a través de la ODGS, fueron dándose los primeros acercamientos con dirigentes transportistas, principalmente con los presidentes de los gremios y fue así que se elaboró un primer mapeo de actores y un directorio con datos de contacto.

Esto permitió entablar algunas primeras conversaciones con la idea de iniciar un vínculo y dar el primer paso en la construcción de confianza. Esta confianza se fue construyendo también de manera espontánea a partir de una relación fluida en los diferentes espacios y plataformas de comunicación. Desde ese momento, las coordinaciones con los dirigentes transportistas fueron realizadas a través de la ODGS y se estableció un canal de comunicación abierto en todo momento.

Sin embargo, a partir de una comunicación permanente, una escucha activa y la búsqueda de empatía en todos los espacios de diálogo, conversaciones sostenidas con dirigentes de manera personal, sumado a su predisposición, permitió romper esa barrera y la ODGS constituyó el principal nexo con el MTC.

Después de la conformación
de los subgrupos de trabajo

Luego de seis días de paro nacional y de varias reuniones previas, el 23 de febrero de 2019 fue llevada a cabo una última reunión en la que se suscribe un acta con diez compromisos. Esta ca-

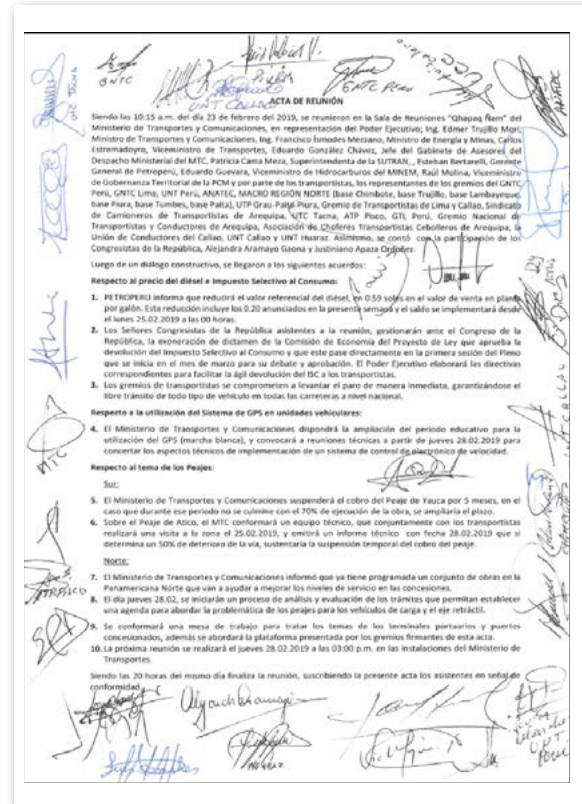
pitulación permitió el levantamiento del paro nacional y, además, constituyó el punto de inicio en el proceso de diálogo.

Cabe precisar que en dicha reunión estuvieron presentes los ministros de Transportes y Comunicaciones, de Energía y Minas, el presidente del directorio de Petroperú y dos congresistas de la República.

El 28 de febrero de 2019 se sostuvo una reunión con los gremios transportistas, en cumplimiento del compromiso 9 del acta del 23 de febrero, que señala la conformación de una mesa de trabajo para tratar temas relativos a terminales portuarios y puertos concesionados, así como lo referente a la plataforma presentada por los dirigentes. En este encuentro fueron conformados cinco subgrupos de trabajo de la siguiente manera:

1. Subgrupo de infraestructura y peajes
2. Subgrupo de sistema GPS, licencias y control SUTRAN
3. Subgrupo tabla referencial de valores y reserva de carga
4. Subgrupo de terminales portuarios y puertos concesionados
5. Subgrupo de combustible e impuesto selectivo al consumo

En la misma reunión fueron designados los responsables de cada subgrupo y la agenda inicial de trabajo para cada uno fue definida, según consta en el cuadro 1.



Acta firmada con dirigentes transportistas de carga del 23 de febrero de 2019



Reunión con transportistas en MTC, febrero 2019

CUADRO N.º 1
SUBGRUPOS DE TRABAJO – AGENDA Y RESPONSABLES

NOMBRE DEL SUBGRUPO	AGENDA	Responsable
COMBUSTIBLE E ISC	- Precio del combustible. - Devolución del ISC. - Seguimiento al precio del combustible. - Operativos para venta ilegal de combustible	Oficina de Diálogo y Gestión Social (Pastor Paredes Diez Canseco)
SISTEMA GPS Y FISCALIZACIÓN SUTRAN	- Implementación y uso de GPS - Aspectos normativos y técnicos del GPS - Fiscalización de SUTRAN - Plan de Fiscalización de camiones bolivianos	Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías – SUTRAN (Patricia Cama)
INFRAESTRUCTURA VIAL Y PEAJES	- Peajes Yauca y Atico y servicio de conservación en vías asociadas - Mejoramiento y conservación de vías (norte, sur y centro) - Consultorías (Análisis Económico Financiero de la Red Vial 4 y Autopista del Sol y Estudio Benchmarking comparativo Perú Chile) - Estudio del Eje Retrácti y Análisis de cobro por peso - Obras programadas en la Panamericana Norte - Truck Centers	Viceministerio de Transportes - VMT (Ismael Sutta1)
TERMINALES PORTUARIOS Y PUERTOS CONCESIONADOS	- Acceso a los Terminales Portuarios - Infracciones y sanciones a los transportistas - Mejoras en la atención a los usuarios - Operatividad interna en los puertos	Autoridad Portuaria Nacional - APN (Edgar Patiño)
SUBGRUPO TABLA DE VALORES REFERENCIAL RESERVA DE CARGA Y LICENCIAS	- Tabla de valores referencial - Reserva de Carga - D.S. N° 019-2018-MTC - Gestión SUNAT - Problemática de camiones Extranjeros - Licencias de conducir - Truck Centers	Dirección General de Políticas y Regulación de Transporte Multimodal - DGPRTM (Fernando Cerna)

Fuente: Elaboración propia

Una vez conformados los subgrupos, el proceso de diálogo inicia bajo un esquema para tratar cada uno de los cinco ejes temáticos. Las reuniones son dirigidas por los presidentes de cada subgrupos, participan las áreas y órganos involucrados quienes abordan junto a los transportistas, la agenda presentada por estos. De esa manera, las coordinaciones con las direcciones y órganos del MTC fueron activadas al mismo tiempo que el canal de comunicación con los dirigentes, a fin de mantenerlos informados de las reuniones.

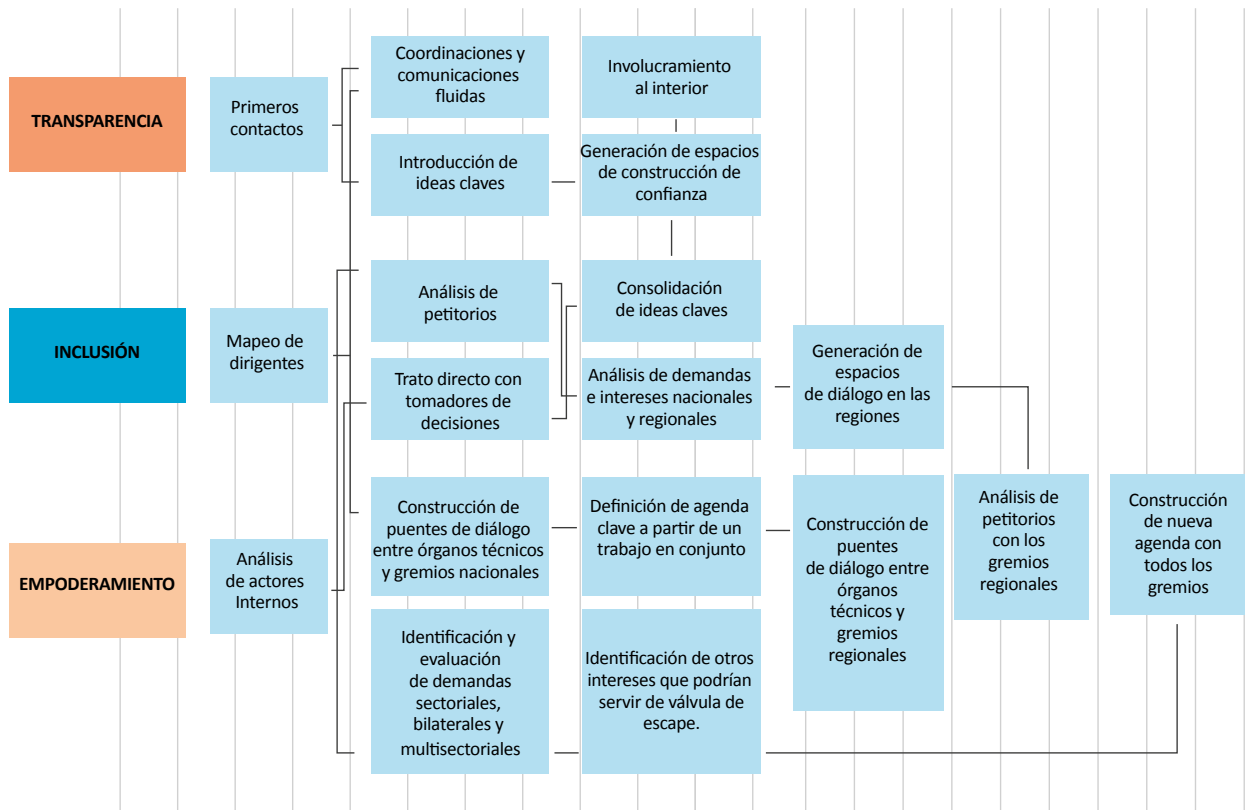
Proceso de construcción de confianza

La solución, desde el inicio del proceso, fue construida paulatinamente desde la construcción de con-

fianza, mediante acciones que responden a tres ejes: la transparencia, la inclusión y el empoderamiento. Estos, a su vez, se enfocan en la conexión entre todos los actores. En ese sentido, construir un vínculo a partir de un proceso consolida las ideas fuerza y mensajes clave en la negociación e intercambio.

Gracias al trabajo en torno de estos ejes pudo fortalecerse la relación entre los funcionarios del MTC y los dirigentes transportistas, sin precedentes, para evitar la ocurrencia de situaciones de conflicto, que en determinado momento fueron anunciados por los gremios. Cabe mencionar también que en este proceso fue capital el trabajo interno de los órganos de línea y adscritos al MTC. A continuación, el esquema que representa la construcción de confianza.

CUADRO N° 2
ESQUEMA PARA LA CONSTRUCCIÓN
EN EL PROCESO DE DIÁLOGO CON LOS TRANSPORTISTAS DE CARGA



Fuente: Elaboración propia

A continuación, mencionamos los componentes alrededor de los cuales fueron construyéndose las buenas relaciones entre los actores:

Transparencia

Primeros contactos: Entre fines de febrero e inicios de marzo del 2019, durante la coyuntura del paro nacional, las direcciones y órganos del MTC involucrados llevaron a cabo reuniones con los transportistas de carga, a fin de recoger petitorios y así buscar soluciones o alternativas viables.

Paralelamente, la ODGS y los dirigentes clave tuvieron un acercamiento que permitió elaborar un primer mapeo de actores y contar con un primer directorio. Desde ese momento, las coordinaciones con los dirigentes fueron reaizados a través

de la ODGS como un canal de comunicación entre gremios y el MTC.

Coordinaciones y comunicaciones fluidas: Al inicio, la incertidumbre en la comunicación entre a ODGS y los transportistas fue evidente, por desconfianza. Luego que la ODGS estuvo definida como el principal canal de conexión con el MTC, los dirigentes gremiales expresan con libertad y mediante acceso directo a los funcionarios y órganos de líneas actores del proceso, por más que su postura fuera crítica del sector. A partir de ello, la construcción de empatía constituyó una pieza angular en la relación con los transportistas.

Introducción de ideas claves: Una vez lograda a confianza, la ODGS a través de un diálogo transparente, abierto, construyó un nivel de empatía para

acceder a información y conocer con anticipación, la posición, intereses, necesidades, preocupaciones de los gremios y el sentir de las bases respecto a los temas de los subgrupos de trabajo. Fueron posicionándose un conjunto de ideas para mayor compenetración, de tal manera que el proceso de diálogo esté fortalecido. Algunas ideas fuerza fueron incorporándose en ese contexto, por ejemplo, se utilizaron frases como “trabajamos juntos”, “cero corrupción”, “todos tenemos acceso a la información”, “todos los temas se discuten abiertamente”. Estas fortalecen la lucha contra la corrupción, el acceso a la información, la transparencia en el actuar de la ODGS y los propios gremios.

Generación de espacios alternativos para la construcción de confianza:

Paralelamente al proceso de consolidación, se empezaron a generar espacios no formales que contribuyeron con la confianza de forma bilateral entre los gremios y la ODGS. Antes y después de las reuniones, la apertura en espacios de conversación distendida sobre actualidad, fomentaba un intercambio de opiniones de coyuntura y propiciaba la camaradería hasta la fecha mantenida.

Involucramiento al interior de su organización: Una vez consolidadas las etapas anteriores, el proceso de construcción de confianza generó condiciones para despegar el apoyo de la ODGS del MTC para los transportistas, así como facilitó a los órganos el desarrollo de estrategias para abordar las reuniones y plantear propuestas de manera más directa y sólida. Esta continua búsqueda de transparencia en cada proceso o acción por parte de los órganos del MTC, permitió que los transportistas desarrollaran un alto nivel de confianza.

Durante todo el proceso, la ODGS mantuvo su apertura, equidad, inclusión, transparencia, honestidad y capacidad articuladora, claves para aquella confianza fortalecida en las relaciones con los gremios.

Inclusión

Mapeo de dirigentes: Las primeras acciones en el proceso, es decir, la identificación de los dirigentes clave para el diálogo y el análisis del perfil de cada uno, permitieron identificar sus posiciones, demandas, intereses y su capacidad de liderazgo. A partir de ello, el mapeo de actores permitió entre otras cosas lo siguiente:

- Los dirigentes participantes en el diálogo representan diferentes intereses de gremios y em-

presas de transporte, no obstante, sus preocupaciones más álgidas responden a los costos del transporte, pero también al precio del combustible, el ISC y los peajes, temas que para ser articulados, constituyen un esfuerzo de la ODGS.

- A pesar de sus diferencias con el sector, los dirigentes han mostrado predisposición al diálogo y a la búsqueda de soluciones o alternativas viables en beneficio de los transportistas de carga. Por ello, reconocemos la capacidad constructiva de los líderes en la búsqueda de soluciones.
- La mayor parte de los dirigentes tiene un alto nivel de liderazgo, legitimidad, reconocimiento y gozan de la confianza de sus bases y el aval de la ODGS, aún cuando poseen algunos cuestionamientos a su gestión.
- Salvo en el caso de UNT Perú y ANATEC, buen número de dirigentes tienen poco tiempo asumiendo su cargo con énfasis en el negocio del transporte de carga, es decir, el aspecto empresarial. Sin embargo, en este último año, han logrado posicionarse como actores clave en el proceso de diálogo y negociación en torno a temas prioritarios. Estos matices fueron tomados en cuenta al momento de definir la estrategia de la ODGS para atender los pedidos gremiales.
- Los líderes gremiales coinciden en que, si bien existe comunicación, el nivel de atención y la disposición de parte de MTC ha sido provechoso, los grandes temas suscritos en el acta del 23 de febrero de 2019 no han sido resueltos. En ese sentido, el mayor reclamo apunta a acelerar la resolución de estos elementos, de lo contrario, las medidas de fuerza podrían ser retomadas.
- Durante el dialogo, la construcción de una relación entre los dirigentes transportistas y los directores de área del sector ha sido sólida, de tal forma que aquellos se involucran más en las negociaciones y en la toma de decisiones, a través de una coordinación directa.
- El distanciamiento de los nuevos dirigentes respecto a la UNT Perú desde hace unos años, ha reconfigurado el peso de las fuerzas diligenciales a nivel nacional y ha constituido un nuevo escenario de negociación entre el gobierno y los transportistas de carga; los líderes cobran mayor notoriedad y constituyen actores clave dada su influencia.

- Es evidente el peso y reconocimiento que actualmente tiene los dirigentes de los gremios regionales como la Macro región Norte y GNTC Perú y GNTC Arequipa y su gran capacidad de convocaría y llegada a las bases. En ese sentido, es fundamental, seguir reforzando las relaciones tejidas desde el MTC con los actores.

Este análisis permitió finalmente conocer más de cerca a cada uno de los líderes dirigenciales y ello, ayudó en el proceso de relacionamiento y búsqueda de soluciones y alternativas.

Análisis de petitorios: En trabajo conjunto los actores del diálogo realizaron una priorización de las demandas. Las vinculadas a licencias de conducir y condiciones de los conductores constituían la preocupación más fuerte entre los transportistas pequeños y los vinculados a la tabla de valores referenciales eran de especial interés de los grandes. Como parte de la estrategia se buscó conciliar los intereses de todos y encontrar puntos en común en la agenda emblemática nacional. A partir de ello, se pudieron identificar los reclamos convergentes: el precio del combustible, la devolución del ISC y los peajes.

Trato directo con tomadores de decisiones: Paralelamente al proceso de consolidación de los ejes de acción, las ideas fuerza y mensajes claves, los puentes de comunicación y coordinación entre dirigentes y áreas involucradas, directores generales o de línea o encargados facilitaron el acceso directo a información decisiones de orden técnico y legal inmediatas.

Consolidación de ideas claves. Fueron introducidas ideas claves vinculadas al trabajo en conjunto y la lucha contra la corrupción en los espacios de conversación con los transportistas como “somos un equipo”, “conocemos la problemática y para nosotros también es muy importante la visión que tienen del problema”.

Empoderamiento

Análisis de actores internos: Al inicio del proceso fue clave el análisis de los órganos y direcciones internas que manejan los diferentes temas a tratar en las reuniones, para identificar responsables y su capacidad de decisión y aporte. A partir de allí, se pudo tener claridad sobre el grado de interés de cada dirección sobre los temas que eran de su competencia y su disposición a buscar alternativas que pudieran ser debatidas.

Construcción de puentes de diálogo entre órganos técnicos y gremios: Las áreas del MTC pasaron por dinámicas de sensibilización en relación con los problemas de los transportistas, así como sobre su necesidad de una escucha activa y apoyo técnico para realizar los trámites de forma correcta y oportuna. Cabe indicar que los tres ejes que guiaron la construcción de confianza en el proceso de diálogo entre los actores, tuvieron su correspondencia en tres valores que guiaron las acciones implementadas desde el inicio: integridad, respeto y equidad. En ese sentido, la ODGS realizó cada movimiento a la luz de estos ejes y valores, con la proyección de llegar a un intercambio sostenible en el tiempo que a su vez deje huella en los participantes.



Resultados

Durante el proceso de diálogo que el MTC sostiene con los transportistas de carga pesada se construye un vínculo sin precedentes en la historia del sector, que permite, por un lado, avances importantes y novedosos en la forma de trabajo para atender

temas de la agenda de los gremios y empresas de transporte y, por otro, evitar situaciones de conflicto anunciadas previamente.

En ese sentido, cabe señalar que este trabajo conjunto pudo evitar, mediante el diálogo, los conflictos anunciados que indica el cuadro:

CUADRO N.º 3
CUADRO DE RESULTADOS DE EVENTOS DE CONFLICTO ANUNCIADOS

EVENTO	DEMANDAS	INTERESES	POSICIONES	RESULTADO
Paro Nacional del 18.02.2019	Disminución del combustible Devolución del ISC Reducción de Peajes Desarrollo de infraestructura Mejorar operatividad de puertos Que no se aplica el pico y placa a los camiones	Reducir los costos de operación del servicio de transporte	El MTC no ha atendido nuestras demandas	El 23.02.2020 se firmó un acta y el 28.02.2020 se conformaron los subgrupos de trabajo y se inició un proceso de diálogo con otras características
Pico y Placa decretado por la MMLL	Que no se aplica el pico y placa a los camiones	Asegurar que los camiones tengan el nivel de transitabilidad que requieren durante su recorrido en Lima para brindar sus servicios de manera óptima	El MTC nos debe brindar su apoyo en las gestiones frente a la MMLL	Se logró que la Municipalidad de Lima adopte las alternativas sugeridas y los transportistas aceptaron
Anuncio de paro para el 05.05.2020	Disminución del precio del combustible Devolución del ISC Nuevas Normativas emitidas por el sector que endurecen el control en las carreteras y otorgan más poder a los entes fiscalizadores Reducción de Peajes Infraestructura terrestre Mejorar operatividad de puertos	Solución a la problemática del transporte de carga	El proceso de diálogo que se ha sostenido con el MTC a través de los subgrupos de trabajo no ha dado solución a nuestras demandas y las nuevas normativas emitidas por el sector, afectan la actividad del transporte de carga y ponen en una situación crítica a muchas empresas del rubro. Por lo tanto, la única opción es el apagado de motores	Debido el Estado de Emergencia decretado por el gobierno para hacer frente al COVID 19, el paro se suspendió
Anuncio de paro regional y anuncio de paro nacional para el 02.11.2020	Disminución del combustible Devolución del ISC Peajes Infraestructura terrestre Desarrollo de infraestructura Mejorar operatividad de puertos Tabla de Valores Referenciales Simplificación administrativa Licencias de conducir Decretos y normativas que afectan la actividad Transporte internacional Reserva de carga GPS	Solución a los temas claves vinculados a la problemática del transporte de carga que permitan reducir el nivel de malestar entre las bases (pequeños y medianos transportistas)	El proceso de diálogo que se ha sostenido con el MTC a través de los subgrupos de trabajo, no ha dado solución a nuestra demandas y la única opción es el apagado de motores	Se lograron desactivar los paros anunciados en Arequipa
Anuncio de paro nacional para el 18.01.2021 por parte de la MacroRegión Norte	Disminución del combustible Devolución del ISC Peajes Rehabilitación de vías deterioradas en especial, la carretera Piura - Lambayeque Eje Retráctil	Se logró desactivar el paro nacional anunciado para el 02.11.2020 y recuperar el diálogo con los transportistas	Son 2 años que se vienen dialogando con el MTC y todavía no se da solución a sus principales petitorios	Se logró desactivar el paro regional en el norte y se asumió el compromiso de evaluar las vías deterioradas en el norte

Fuente: Elaboración propia

La percepción recurrente de los transportistas, respecto del proceso de diálogo con el MTC a través de los subgrupos de trabajo, es que sería poco fructífera en brindar soluciones, en ese sentido, la situación del gremio de transporte de carga va volviéndose más crítica y genera un riesgo en la continuidad de muchas empresas.

No obstante, gran parte de agremiados deciden dar marcha atrás en su decisión de llevar adelante el paro nacional o regional. Nos preguntamos ¿Por qué la voluntad de declinar en su intención de llevar adelante una acción de fuerza de este tipo?. Muchos factores pueden ser determinantes, pero definitivamente sostenemos que el proceso de diálogo inclinó la balanza para aquella decisión a pesar de no tener las soluciones esperadas.

Por ello, consideramos logros tangibles en el proceso de diálogo que detallamos a continuación:

CUADRO N.º 4
CUADRO DE RESULTADOS DE EVENTOS DE CONFLICTO ANUNCIADOS

N.º	LOGRO OBTENIDO
1	Reducción de 0.59 céntimos en el precio de combustible en planta.
2	Aprobación del DU 012-2019 para la devolución del ISC y aprobación a través del DS N.º 419-2019-EF del reglamento correspondiente que permite la devolución del 53% del ISC.
3	Suspensión del Peaje Yauca por 10 meses hasta finalización de las obras de mantenimiento programadas en las vías asociadas
4	Otorgamiento de un conjunto de prórrogas vinculadas a la exigencia de contar con GPS, bonificación neumática, licencias de conducir y autorizaciones vinculadas al transporte de carga que se mantienen vigentes a la fecha
5	Ordenamiento del tráfico y reforzamiento de la seguridad en la zona contigua al Puerto del Callao a través del plan piloto
6	Implementación del sistema de citas en el Puerto del Callao
7	Desarrollo de lineamientos para Reglamento interno de infracciones en el Puerto del Callao
8	Solución de la controversia respecto al servicio de transporte de carga respecto al Plan de Pico y Placa para camiones que venía gestionando la Municipalidad Metropolitana de Lima a través de las coordinaciones con dicho actor y los órganos del MTC involucrados.
9	Inicio de las gestiones para el desarrollo de los Truck Centers en Ancón y Atico.
10	Solución de la controversia con las ordenanzas emitidas por las Municipalidades de Piura y Canta respecto al servicio del transporte de carga en vías nacionales que atraviesan sus zonas urbanas.
11	Proceso de validación de la actualización de la Tabla de Valores Referenciales.
12	Amnistía de Sanciones que no están asociadas a multas vinculadas a seguridad vial.

Fuente: Elaboración propia

4.1. Logros

A través del proceso de diálogo se logró cumplir con algunos compromisos asumidos y atendieron demandas concretas, también resultados fruto de todo el trabajo en la construcción de confianza. A continuación, los principales resultados obtenidos:

- Consolidación de un mecanismo de comunicación permanente con los gremios de transportistas de carga pesada a través del cual, tienen la posibilidad de un trato directo con las direcciones de línea y órganos adscritos al MTC (DGPRTM, DGATR, DGPPT, APN, SUTRAN, PVN) e incluso con otros sectores que gestionan aspectos vinculados a sus petitorios.
- Mediante este mecanismo de comunicación permanente, los gremios plantean sus principales preocupaciones y necesidades, a fin de que sean revisadas y analizadas por las direcciones de línea y órganos adscritos del MTC, así como por otros sectores del Ejecutivo con competencias en materias vinculadas a los petitorios. Ello permite que estas autoridades cuenten con una posición definida y sustentada.
- Los mecanismos de comunicación han sido contruidos sobre la base del respeto mutuo, escucha activa, tolerancia a las posiciones críticas iniciales, empatía, honestidad, transparencia, generación de espacios descentralizados, cuidado en las relaciones entre los participantes y vocación de servicio, elementos que constituyen el eje central y sostén de todo este proceso para afrontar situaciones de riesgo.
- De igual manera, dicho mecanismo ha ido de la mano de información transparente, directa y con el debido sustento.
- Cabe mencionar que los temas que no son materia de transporte, fueron gestionados con los sectores competentes para formular inquietudes y posteriores respuestas con la finalidad de brindar alternativas viables.
- Dada la situación generada por el estado de emergencia decretado por el Gobierno a causa de la COVID-19, la crisis económica, y la política entre Ejecutivo y Legislativo, así como la coyuntura electoral y el próximo cambio de Gobierno, la ODGS busca reorientar la agenda

del transporte de carga hacia la resolución de los principales problemas del sector, antes de la asunción del Gobierno entrante en 2021 y legar una situación con menos riesgos.

- La configuración de una agenda de diálogo permanente a partir de la construcción de confianza para canalizar y atender las principales preocupaciones de los transportistas, en especial aquellas vinculadas directamente a las competencias del MTC.
- Asimismo, consolidar un proceso novedoso que promueve el trabajo conjunto y horizontal entre representantes del Ejecutivo y los dirigentes transportistas de carga, mediante la experiencia, conocimiento y base legal, así como el diálogo abierto.

Por lo antes expuesto, ha sido planteada la continuación de la pauta de reuniones periódicas con los gremios de transporte de carga, direcciones, órganos adscritos al MTC y, en oportunidades que sean pertinentes, con la alta dirección.

5. Insumos para una política pública de la conflictividad

El proceso de diálogo entre MTC y los transportistas de carga pesada deja muchas lecciones y provee de insumos importantes para una política pública desde el Estado, para el manejo de la conflictividad en temas del sector que, incluso, puede aplicarse a otras experiencias. En ese sentido, es importante identificar cada uno de estos insumos en su verdadera dimensión y así aportar en la toma de decisiones.

5.1. Construcción de confianza: punto de partida para cualquier proceso de diálogo

Cuando se habla de construcción de confianza, no se trata de aplicar una fórmula, sino de continuar elaborando un proceso con honestidad y transparencia entre los actores que forman parte del mismo.

Esta requiere de un conjunto de pasos no secuenciales que constituyen una guía durante la implementación de las acciones previstas e, incluso, de aquellas inesperadas. Ser honesto y transparente es una constante que debe mantenerse desde el inicio hasta el final.

5.2. Generar un espacio de intercambio democrático entre todos los actores involucrados

Para garantizar un diálogo abierto y fluido hay que generar condiciones que permitan la creación de un espacio donde los actores tengan las mismas oportunidades para expresar sus posiciones, opiniones y plantear sus propuestas. No hay que priorizar al gran empresario, al que tiene mayor poder de convocatoria, llegada con las bases, mayor red de contactos o mayor capacidad de movilización.

Es importante escuchar y dejar que encuentren su propia voz sin dejar de evaluar los tiempos y momentos más idóneos para ello. Cada uno de los actores debe sentir que tiene un rol en el proceso y, por ende, acceder a las mismas condiciones y oportunidades para plantear su posición, sea o no divergente y confrontacional respecto a la posición de los representantes gubernamentales.

5.3. La transparencia es un bien que debe salvaguardarse en todo momento

Desde el inicio del proceso de diálogo es necesario mantener la transparencia en los espacios de intercambio a nivel formal e informal, ya que evita cuestionamientos y críticas respecto a la intención del sector o posibles intereses de grupos en el diálogo.

5.4. Mantener contacto con los dirigentes clave

Mantener el contacto y la comunicación con los dirigentes clave es central durante el proceso de diálogo. Por ello hay que evitar espacios muy prolongados de silencio y el interés hacia la relación con ellos, puesto que da la sensación de bajar la guardia respecto de la continuidad en ese proceso.

En ese sentido, es importante estar atento a las necesidades, preocupaciones y consultas de los transportistas, para brindar información oportuna sobre los avances en las áreas respectivas y la situación de las demandas. Ello evitará que aumente la presión de las bases sobre los dirigentes.

5.5. Generar espacios de encuentro y comunicación con los gremios regionales y sus bases

Es importante el acercamiento con los dirigentes regionales y sus bases para conocer y atender los temas que preocupan en sus lugares de origen, así como dar voz a sus grupos. Ello permite profundizar sobre la

situación del transporte en los departamentos y provincias, así como brindar un espacio de desfogue a las demandas gremiales.

Cabe recordar que, además de las demandas nacionales existen otras más específicas en cada región. En ese sentido, nunca debe subestimarse el poder de convocatoria de los gremios regionales y su capacidad de organizar paros u ocasionar conflictos.

5.6. Búsqueda de logros para el sector en beneficio de transportistas y usuarios

Es importante analizar los avances y logros en la respuesta de las demandas para comunicarlos a los gremios de forma inmediata como producto del trabajo en conjunto. En el caso no se hayan presentado, es primordial la comunicación y la transparencia.

6. Lecciones aprendidas

- La construcción de la confianza entre el MTC y los transportistas de carga asegura la sostenibilidad del proceso a pesar de la percepción negativa que tienen estos sobre la eficacia del mencionado ministerio, para resolver temas ligados a la problemática de los gremios.

- Una comunicación permanente entre los actores a nivel interno y externo es fundamental. Las direcciones y órganos de línea del MTC trabajaron en coordinación con la alta dirección, un espacio para la atención de las demandas de los gremios a través de reuniones de trabajo.
- Es importante actualizar el mapeo de actores permanentemente para conocer las posiciones, percepciones y mensajes de dirigentes clave así como analizar las formas de liderazgo y reorganización interna que podrían generar cambios en el proceso de diálogo.
- Si se identifican gremios con poder de convocatoria a nivel regional, es de vital importancia definir una estrategia de acercamiento con los dirigentes de estos y sus bases para incluirlos y darles la sensación de que son incluidos en el proceso. De esta manera, pueden exponer la problemática y demandas particulares en sus lugares de origen.

Finalmente, cabe resaltar el carácter fundamental de la transparencia y la ética en las acciones encaminadas que fueron determinantes en la construcción de la confianza. A partir de un análisis de los resultados podemos decir que ser abiertos al diálogo y éticos garantiza la transparencia, y genera el contexto para realizar un trabajo conjunto entre los gremios y el MTC.

Fortalecimiento de capacidades ambientales para monitores indígenas de las cuencas del Amazonas, Ucayali, Marañón y Huallaga en las regiones Loreto y Ucayali (2017 - 2019)



Fortalecimiento de capacidades a monitores indígenas, archivo MTC

1. Introducción

En el 2015, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), en representación del Estado, realizó el proceso de Consulta Previa del Proyecto Hidrovía Amazónica, siendo uno de los acuerdos del acta suscrita que “el MTC se compromete a desarrollar capacidades ambientales para monitores indígenas” (Pág. 29 del Acuerdo de Consulta Previa). Es preciso mencionar que, este acuerdo surge a partir de la solicitud realizada por las federaciones indígenas que partici-

paron en dicho proceso por formar parte y tener un rol más activo en la vigilancia y monitoreo ambiental durante el desarrollo del proyecto, tanto en la fase de construcción como de operación.

Es así que, en un primer momento, a través de la entonces Dirección General de Asuntos Socio Ambientales ex DGASA y posteriormente por la Oficina de Diálogo y Gestión Social, se asumió la responsabilidad de dar cumplimiento al compromiso, lo que permitió a su vez, identificar en el proceso del desa-

rollo del mismo, una oportunidad para fortalecer el relacionamiento y comunicación con las federaciones indígenas que se encuentran involucradas en el proyecto Hidrovia Amazónica, proyecto que viene siendo impulsado por este Sector.

Para poder llevar a cabo dicha tarea, se optó por organizar e implementar talleres de capacitación en temas ambientales dirigido a monitores indígenas de las federaciones ubicadas en las cuencas del Amazonas, Marañón, Ucayali y Huallaga en las regiones de Loreto y Ucayali. En total, se realizaron 15 talleres de capacitación de manera descentralizada en las ciudades de Iquitos, Pucallpa y San Lorenzo, lográndose capacitar a 528 aspirantes a monitores indígenas, sabios y líderes indígenas.

Esta experiencia implementada y liderada por la Coordinación de Gestión del Diálogo de la ex DGASA (hoy ODGS), nos dejó como lección aprendida lo importante que resulta para el logro de objetivos el involucramiento de todos los actores en el proceso. Así también, nos reafirmo lo importante que resulta el acompañamiento social en todo proyecto que el Sector implemente.

La experiencia de los talleres de capacitación a monitores indígenas, y la incorporación de una metodología teórico-práctica en los temas de capacitación, permitió promover la participación de las federaciones indígenas locales, se visibilizó el rol activo de la mujer en estos espacios de aprendizaje, además se experimentó el intercambio de conocimiento a través de la participación de los sabios indígenas realizado en el 2018. Estas acciones han contribuido en mejorar los canales de comunicación entre el Sector y los representantes de las comunidades nativas involucradas en el proyecto Hidrovia Amazonica.

Este texto busca dar insumos que permitirán elaborar herramientas de relacionamiento comunitario y de prevención de conflictos para la Amazonía; asimismo, de la participación e información recogida de los mismos actores, se ha podido incorporar, a la propuesta sectorial para la conformación del Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental, la visión de interculturalidad y la concepción de las federaciones locales sobre la estructura del mismo.

La sistematización ha sido dividida en seis partes, la primera a manera de introducción, presenta el marco conceptual. La segunda parte, explica los antecedentes que se dieron previo a la ejecución de los talleres de capacitación. La tercera parte explica todo lo relacionado con la implementación y desarrollo de los ta-

lles, mencionando, específicamente, los procesos de coordinación que se realizaron y la construcción de la confianza a partir de estos. La cuarta parte presenta el balance del proceso, esto es, los resultados y logros alcanzados. La quinta parte presenta las lecciones aprendidas. Finalmente, la sexta parte presenta las conclusiones y recomendaciones a las que se arribaron producto del proceso.

2. Antecedentes y contexto

El transporte fluvial es el principal medio de transporte en la Amazonía, sin embargo existe un problema de conectividad fluvial, debido a que es un medio que se encuentra limitado en su desarrollo por diversos factores, tales como restricciones a la navegación, limitaciones de profundidad en época de vaciante, presencia de troncos clavados en el lecho, variabilidad de precios de mercancías de acuerdo a la estación climática, escasos sistemas de señalización a la navegación, escasos registros de los niveles de agua y datos estadísticos por parte de entidades estatales, erosión en la riberas, sedimentación y zona críticas, trayendo como consecuencia que los costos del transporte fluvial sean altos, originando ineficiencias, informalidad, riesgos para la navegación, desorden y tráfico en el transporte debido a la ausencia de un sistema de control y monitoreo del mismo.

En ese sentido, el Estado a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (Dirección General de Transporte Acuático - DGTA), en el 2014 otorgó la viabilidad del proyecto Hidrovia Amazónica; asimismo, mediante Resolución Directoral N.º 205-2014-MTC/16 de fecha 16 de abril del 2014, la ex DGASA del Sector asigna la categoría III al Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIAd) y aprueba los Términos de Referencia para el proyecto Hidrovia Amazónica.

Por el lado de las organizaciones indígenas que se encuentran en el ámbito de intervención del proyecto ya venían expresando sus cuestionamientos sobre los efectos que traería sobre los ríos el desarrollo del proyecto Hidrovia, además se pensaba que la Hidrovia Amazónica implicaría la ejecución de una obra de infraestructura en el río, creando una percepción negativa sobre el mismo. Cabe indicar que estos hechos fueron un factor determinante para las acciones que en adelante se plantearon como hitos importantes en todo el proceso de implementación del proyecto Hidrovia Amazónica.

Para el Estado peruano, el proyecto Hidrovía Amazónica es una iniciativa de interés nacional que busca promover la navegabilidad segura y permanente en la Amazonía peruana, a través de sus cuatro principales ríos: Amazonas, Huallaga, Marañón y Ucayali. De esta manera, se busca promover el desarrollo de la Amazonía peruana, facilitando mejores condiciones para el transporte fluvial de pasajeros y mercancías.

En la actualidad, este sistema fluvial se encuentra limitado en su desarrollo por la existencia, en distintos puntos de su recorrido, de restricciones a la navegación por: limitaciones de profundidad en época de vaciante, cambios morfológicos, presencia de troncos clavados en el lecho (quirumas), entre otras características muy peculiares y que ocasionan que los costos del transporte fluvial sean altos, originando ineficiencias, riesgos para la navegación y un tráfico desorganizado por la falta de un sistema de control y monitoreo. Ante esta situación, el proyecto Hidrovía Amazónica, busca proveer de un canal de navegación que permita transitar a todas las embarcaciones de manera segura y rápida, evitando varaduras o encallamientos, así también busca proveer de información para la navegación mediante información digital cargable en un GPS, proveer de un canal de navegación libre de troncos y de información sobre los niveles de agua mediante un sistema de captura y registro a través de la red de estaciones limnimétricas instaladas en los ríos de la Hidrovía Amazónica.

El proyecto Hidrovía Amazónica consiste esencialmente en establecer un sistema capaz de desarrollar y mantener la navegación en condiciones seguras durante las 24 horas del día y los 365 días del año, en el ámbito de los ríos Huallaga, Marañón, Ucayali y Amazonas¹.

3. Ejes para la sistematización

La experiencia de capacitación a monitores indígenas en temas ambientales inició a partir de la suscripción del Contrato de Concesión del proyecto Hidrovía Amazónica (setiembre 2017), siendo que, implementar estas acciones, conllevó a una coordinación interna y externa, es decir coordinaciones con la Dirección General de Transporte Acuático - DGTA, con el área ambiental del Dirección General de Asuntos Ambientales-DGASA, con la Oficina General de Administración, con la Oficina de Abastecimiento; y con la Oficina de Finanzas. De otro lado, lo concerniente a las coordinaciones exter-

nas, éstas se realizaron con las entidades del Sector Ejecutivo y entidades privadas y, durante todo el proceso, con las organizaciones indígenas de Loreto y Ucayali.

Es preciso comprender que la implementación de las acciones que dieran cumplimiento al acuerdo de consulta referente al fortalecimiento de capacidades de los monitores indígenas en temas ambientales del proyecto Hidrovía Amazónica, implicó el despliegue de una serie de acciones, que iban desde recabar información sobre los líderes y actores representantes de cada una de las organizaciones indígenas, hasta acciones de carácter administrativo. A continuación, se detallarán algunas acciones que, en ocasiones, eran secuenciales y otras se desarrollaban de manera paralela, dichas acciones contribuyeron en su conjunto al logro del objetivo: cumplimiento del acuerdo de consulta previa referente a los talleres de capacitación en temas ambientales dirigido a monitores indígenas.

Respecto a las coordinaciones realizadas con la DGTA, estas tenían como principal objetivo recabar información previa sobre la forma cómo el Sector, a través de la DGTA, había entablado la comunicación con las comunidades indígenas. Con respecto a las coordinaciones con el área ambiental de la ex DGASA, estas se realizaron con los especialistas, a fin de identificar los principales temas ambientales relacionados a los componentes del proyecto y de esa manera identificar la temática que contribuye al logro de los objetivos planteados en la formación a los aspirantes a monitores indígenas del proyecto Hidrovía Amazónica. En cuanto a las coordinaciones realizadas con las entidades del Sector Público, tal y como se realizaron con el MINAM, estas tuvieron el objetivo de establecer alianzas a fin de contar para la exposición con especialistas en la materia, para el caso específico se contó con la participación de representantes de la Dirección de Calidad Ambiental del MINAM y de la Dirección General de Residuos Sólidos, Autoridad Nacional del Agua. En el caso de las coordinaciones realizadas con las entidades privadas, éstas se entablaron con la Organización No Gubernamental Pronaturaleza y la consultora ambiental ES4I², para contar con su participación en calidad de ponentes tanto en la parte teórica como en la práctica. En la coordinación con entidades para la exposición, se trabajó con ellos la definición de los contenidos, el enfoque y la metodología de la parte teórica y práctica; en ese sentido se consideró las sugerencias de parte de los especialistas en cuanto a la temática a priorizar en cada exposición.

1 Recuperado de <https://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaProyecto.aspx?ARE=0&PFL=2&JER=8332>

2 Estas alianzas permitieron contar con profesionales expertos en los temas.

En el caso de las organizaciones indígenas, la ODGS siempre logró involucrarlos en todo el proceso de implementación de los talleres de capacitación, esto se realizó con el objetivo de recibir aportes por parte de los líderes, es así que previo a la implementación de las actividades, el MTC logró informar a las organizaciones las acciones que tenía prevista realizar, muestra de ello fue que el Sector junto a los líderes definieron los criterios de selección de los participantes en este proceso de fortalecimiento de capacidades ambientales (participación de la mujer, monitor que vive en la comunidad, monitor que cuenta con el respaldo de su máxima autoridad) dirigido a las comunidades nativas; además, un factor que la ODGS consideró importante durante todo este proceso fue mantener mensajes claros desde un inicio. Otro factor que contribuyó al cumplimiento de los objetivos fue la apertura, disposición prestada por parte de los especialistas de la ODGS ante cualquier consulta presentada por parte de los líderes, monitores y representantes de las organizaciones indígenas.

En suma, tener información clara, precisa, certera para los participantes, promover el involucramiento

y tomar en cuenta los aportes de los mismos y entablar siempre una comunicación verbal y no verbal adecuada con el aspirante a monitor y líder indígena permitió durante este tiempo lograr un adecuado relacionamiento entre la ODGS y los representantes de las organizaciones indígenas.

Para el caso específico de la experiencia de capacitación a monitores indígenas desarrollado durante los tres años consecutivos (2017-2019), la construcción de confianza y el adecuado relacionamiento comunitario logrado con las organizaciones indígenas fue resultado de tomar en cuenta el enfoque del diálogo intercultural, esto traducido en las siguientes acciones: 1. Identificar los interlocutores indígenas 2. Establecer mensajes claros 3. Involucrar a los interlocutores indígenas en todo el proceso y 4. Estar atentos a las consultas realizadas por parte de los monitores o líderes indígenas.

En la siguiente presentación hemos considerado aquellas acciones que han sido claves durante todo el proceso y que, de esa manera, han permitido el logro de los resultados.

FIGURA Nº 1
COORDINACIONES REALIZADAS



Fuente: Elaboración propia

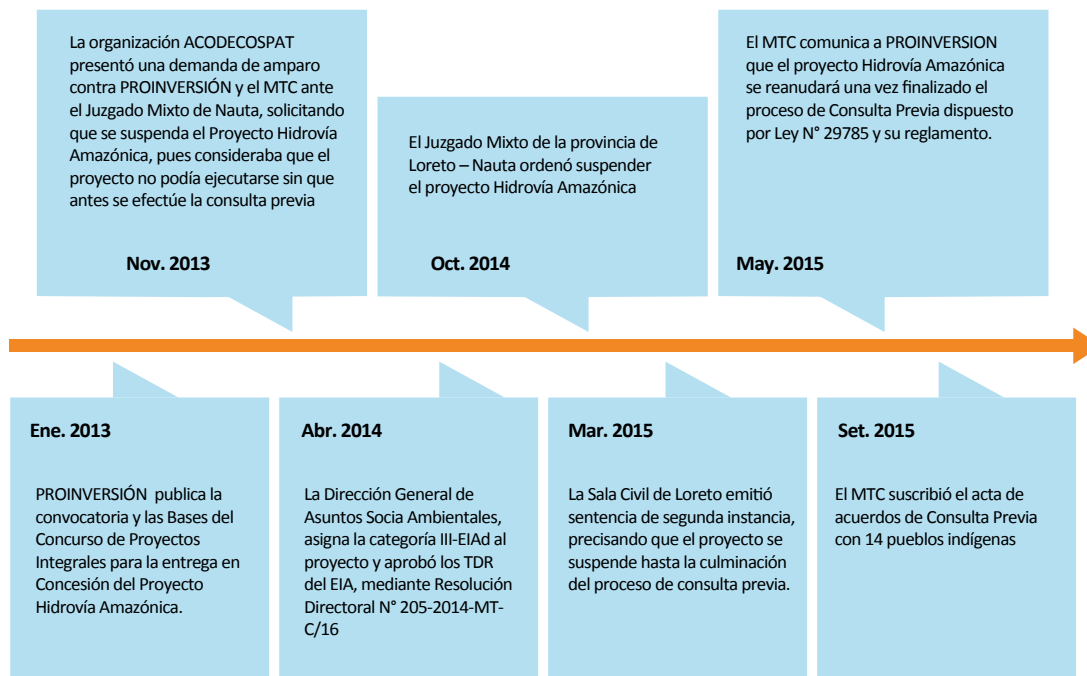
La presente sistematización ha sido realizada considerando los siguientes ejes temáticos:

- Desarrollo e implementación del desarrollo de talleres de capacitación en temas ambientales
 - Organización de los talleres de capacitación
 - Coordinaciones realizadas inter e intrasectorialmente, así como con los actores privados y las federaciones regionales y locales.
 - Planificación metodológica implementada en el proceso de talleres capacitación.
- Identificación de los actores que participaron en los talleres de capacitación en temas ambientales
 - Participación y rol de los actores
 - Factores que permitieron su participación
- Resultados y Logros identificados en el desarrollo de los talleres de capacitación en temas ambientales
 - Resultados cuantitativos y cualitativos, desde el Sector y desde los capacitados.
 - Factores que afectaron positivamente al desarrollo de los talleres de capacitación.
 - Factores que afectaron negativamente al desarrollo de los talleres de capacitación.
- Lecciones aprendidas que se obtuvieron del desarrollo de los talleres de capacitación en temas ambientales desde el Sector, desde los capacitados y desde los otros actores involucrados.

4. Consulta previa del proyecto

El Proyecto Hidrovía Amazónica es un proyecto concesionado por el Estado peruano en el 2017 y tiene como objetivo mejorar el transporte fluvial en una extensión de 2687 km en los ríos Huallaga, Marañón, Ucayali y Amazonas.

FIGURA Nº 2
LÍNEA DE TIEMPO PARA LA FIRMA DEL ACTA DE CONSULTA PREVIA



Fuente: Elaboración propia

Un hito importante es la sentencia de parte del Juzgado de Nauta en la cual determina la obligatoriedad de realizar el proceso de consulta previa con las organizaciones indígenas de Loreto y Ucayali. El 17.10.2014, mediante Expediente N.º 00091-2013-0-1901-JM-CI-01 el Juzgado Mixto de la provincia de Loreto – Nauta ordenó sus-

pender el proyecto hasta que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones realice la consulta previa a los pueblos indígenas.

Dicho proceso inició con la asignación de la categoría III al estudio de impacto ambiental detallado y aprobación de los Términos de Referencia del referido proyecto Hidrovía Amazónica, asignación otorgada por la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones mediante Resolución Directoral N.º 205-2014-MTC/16 de fecha 16.04.2014.

En marzo del 2015, la Sala Civil de Loreto confirmó la sentencia de primera instancia y preciso que el proyecto Hidrovía Amazónica se suspendía hasta la culminación del proceso de consulta previa.

Mediante Oficio N.º 564-2015-MTC/02, recibido el 18 de mayo del 2015, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones comunicó a Proinversión que el proyecto Hidrovía Amazónica se reanuda una vez finalizado el proceso de consulta previa dispuesto por la Ley N.º 29785 y su Reglamento.

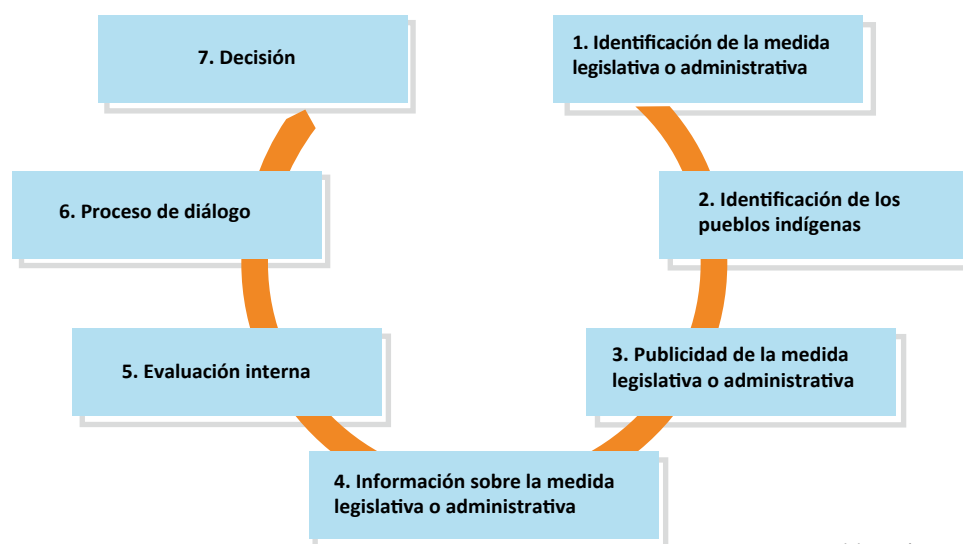
Con este mandato judicial, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones se dispuso a coordinar con el MINCUL y las organizaciones indígenas de

Loreto y Ucayali, para iniciar el proceso de diálogo que se implementaría en el 2015, dando como resultado que el 22 de setiembre del 2015, el MTC suscribiera el acta de acuerdos de consulta previa con 14 pueblos indígenas.

Según el manual de orientación del MINCUL, el proceso de Consulta Previa es un derecho colectivo que tienen los pueblos indígenas u originarios y consisten en un diálogo intercultural entre el Estado y estos pueblos; la finalidad es llegar a acuerdos en torno a medidas legislativas o medidas administrativas que podrían afectar los derechos colectivos de los pueblos. Los acuerdos a los que se llegue en el proceso de consulta son de cumplimiento obligatorio.²

La implementación del proceso³ de Consulta Previa implica el desarrollo de siete (07) etapas, las cuales contó con la asesoría técnica de representantes del MINCUL. Para el caso concreto del proyecto Hidrovía Amazónica, este proceso de diálogo fue liderado por los profesionales de la DGTA, además contó con la participación de representantes de la ex DGASA y la asesoría técnica del MINCUL. A continuación, se detallan las etapas que el Ministerio de Transporte y Comunicaciones realizó en coordinación con los líderes de las organizaciones indígenas:

FIGURA N.º 3
ETAPAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE CONSULTA PREVIA



Fuente: Elaboración propia

² Ministerio de Cultura (2015). Consulta Previa: Orientaciones para la participación de los pueblos indígenas u originarios. Ministerio de Cultura.

³ Este proceso de diálogo se encuentra registrado en la plataforma digital del Sector, el cual es de acceso público.

1) Identificación de la medida: en esta etapa la entidad promotora consideró que la medida administrativa a consultar sería la propuesta de Resolución Directoral que aprueba los Términos de Referencia Finales para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto; con este documento se buscaba llegar a acuerdos con los pueblos indígenas respecto a la estructura, metodología e información que deberá contener el EIA, así también el proceso de consulta abordaba las cláusulas del contrato de concesión referidas a aspectos socioambientales, sociolaborales y beneficios relacionados a los derechos colectivos de los pueblos.

2) Identificación de pueblos: con la asesoría del Mincul se logró identificar a 14 pueblos indígenas de Loreto y Ucayali tales como Achuar, Ashaninka, Awajun, Bora, Capanahua, Kichwa, Kukama-kukamiria, Murui-muinani, Shawi, Shipibo – Konibo, Tikuna, Urarina, Yagua y Yine.. En esta etapa también se realizaron reuniones preparatorias que tuvieron como objetivo elaborar y aprobar de manera consensuada el Plan de Consulta previa. Para el caso del proyecto se realizaron dos reuniones en la ciudad de Iquitos y Pucallpa en los meses de marzo y abril respectivamente.

3) Etapa de publicidad: en esta parte se realizó un acto público en la ciudad de Iquitos, donde se entregó a las veinte y siete (27) federaciones indígenas la medida a consultar y el resumen del plan de consulta en cada uno de los idiomas correspondientes a los pueblos indígenas.

4) Etapa informativa: esta fase se desarrolló desde mayo hasta junio del 2015 y tuvo como objetivo que los pueblos indígenas conozcan sobre la medida a consultar, esta etapa se desarrolló a través de ocho (08) talleres informativos en las localidades de Contamana, Yarinacocha, Requena, Lagunas, Dos de Mayo, San José de Saramuro, San Lorenzo y Caballococha; esta etapa estuvo liderada por el Viceministerio de Interculturalidad del MINCUL.

5) Etapa de evaluación interna: es la etapa en la cual los pueblos indígenas analizan la información recibida por parte de la entidad promotora, para el caso de la Hidrovía se realizó un taller adicional a las nueve (09) reuniones programadas.

6) Etapa de diálogo: de acuerdo al plan de consulta, esta reunión se desarrolló en la ciudad de Pu-

callpa del 12 al 14 de agosto del 2015, en donde la entidad promotora y los pueblos indígenas acordaron extender dicha etapa hasta el mes de setiembre desarrollándose así diez (10) reuniones complementarias en las ciudades de Contamana, Yarinacocha, Requena, Lagunas, Saramiriza, San Lorenzo, Saramuro, 2 de Mayo y Maipuco.

7) Etapa de decisión: el 22 de setiembre del 2015 la entidad promotora y las organizaciones indígenas suscribieron acuerdos relacionados a la medida administrativa consultada y acuerdos no relacionados a la medida.

Este proceso trajo como resultado la suscripción de 61 acuerdos sobre los TdR del EIA-d, 13 acuerdos sobre el contrato de concesión y 14 acuerdos no relacionados de manera directa con la medida de consulta ni con el contrato de concesión, y que serán asumidos como compromisos por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Es preciso señalar que, de este proceso, solo se presentaron dos (02) desacuerdos relacionados con la profundidad del dragado que se realizará y a los beneficios económicos para los pueblos indígenas.

Posterior al proceso de Consulta Previa, mediante Resolución Directoral N.º 702-2015-MTC/16 la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales aprobó la modificación de los TdR para el EIA-d a nivel definitivo del proyecto Mejoramiento y Mantenimiento de las condiciones de navegabilidad de los ríos Huallaga, Ucayali, Marañón y Amazonas.

En resumen, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones por mandato judicial desarrolló el proceso de Consulta Previa de los TdR del Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d) del proyecto, suscribiéndose más de setenta (70) acuerdos que se incorporaron en los TdR, en el contrato de concesión y de carácter general, siendo uno de estos acuerdos el de promover capacitaciones para los monitores ambientales. De esta manera, en la página 29 del Acta de consulta, el Estado peruano, a través del Sector MTC, indica que es un “acuerdo del acta de consulta que el MTC se compromete a desarrollar capacidades ambientales para monitores indígenas dirigida a la población indígena”.

4.1. Acuerdo AG7 “Desarrollar capacidades ambientales para monitores indígenas”

Este acuerdo surge a partir de la solicitud realizada por las federaciones indígenas que partici-

paron en dicho proceso por formar parte y tener un rol más activo en la vigilancia y monitoreo ambiental durante el desarrollo del proyecto, tanto en la fase de construcción como de operación.

En ese sentido, se suscribió este acuerdo, considerando que durante todo el tiempo de concesión del proyecto, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en coordinación con la empresa concesionaria promuevan la participación de las comunidades nativas en diversos programas de la Estrategia de Manejo Ambiental del proyecto y, en ese sentido, el desarrollo de capacidades ambientales dirigido a monitores indígenas buscaba capitalizar las habilidades y conocimientos en los monitores indígenas que participarían de este proceso.

5. Desarrollo de Capacidades ambientales para monitores indígenas

Para el inicio de las coordinaciones correspondientes a los talleres de capacitación, fue necesario que la Coordinación de Gestión del Diálogo (hoy ODGS) y la DGTA establecieran reuniones que permitan el acceso de información acerca del proceso de consulta previa desarrollado, y de igual forma permitió recoger el espíritu de la demanda de las comunidades nativas respecto al desarrollo de los talleres de capacitación; dicha información permitió plantear estrategias de comunicación que la entidad establecería con los líderes indígenas.

5.1. Objetivos, estrategia, metodología y temática de las capacitaciones en el periodo 2017 – 2019.

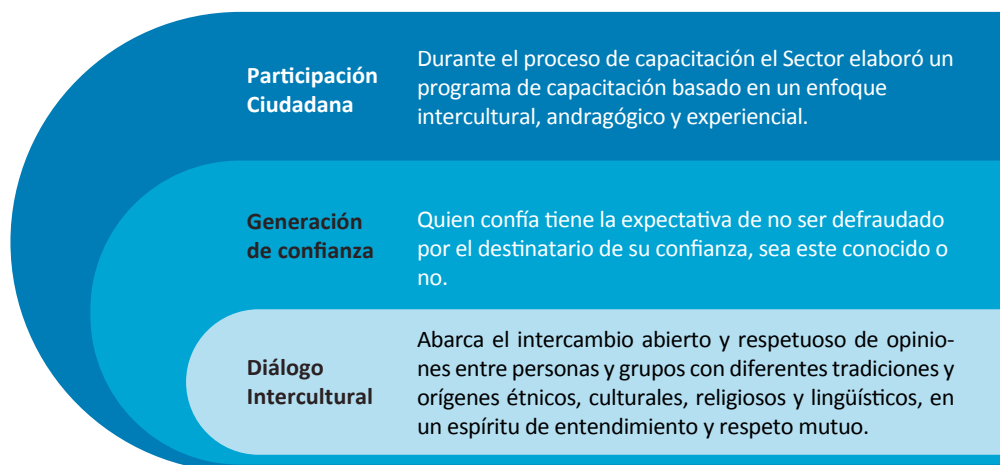
Para el cumplimiento del acuerdo, desde el Sector se diseñó un proceso formativo que promoviera la participación de mujeres y hombres de las comunidades nativas cuyo objetivo principal era el fortalecimiento de las capacidades en monitoreo ambiental. “Dicho proceso es una de las actividades que desde el Estado pocas veces se realiza, no obstante, es una responsabilidad, por parte de este, para con los pueblos indígenas. (Pastor Paredes, Director de la ODGS en un Taller de Capacitación)”

Cabe señalar que, para el Sector, esta experiencia viene siendo, hasta el momento, la primera y única, en desarrollar esta clase de actividades formativas dirigido a representantes y líderes indígenas en temas ambientales. Con respecto a los objetivos específicos que persiguió el proceso de capacitación a monitores ambientales durante el 2017 al 2019, estos fueron:

- Dar a conocer los principales aspectos generales del proyecto Hidrovía Amazónica, Consulta Previa, monitoreo ambiental y participación ciudadana.
- Brindar espacios de practica en monitoreo de agua, aire, sedimentos y ruido a los participantes del proceso formativo en monitoreo ambiental.
- Identificar y elaborar una lista de monitores ambientales que formaran parte del Comité de vigilancia y monitoreo ambiental del proyecto Hidrovía.

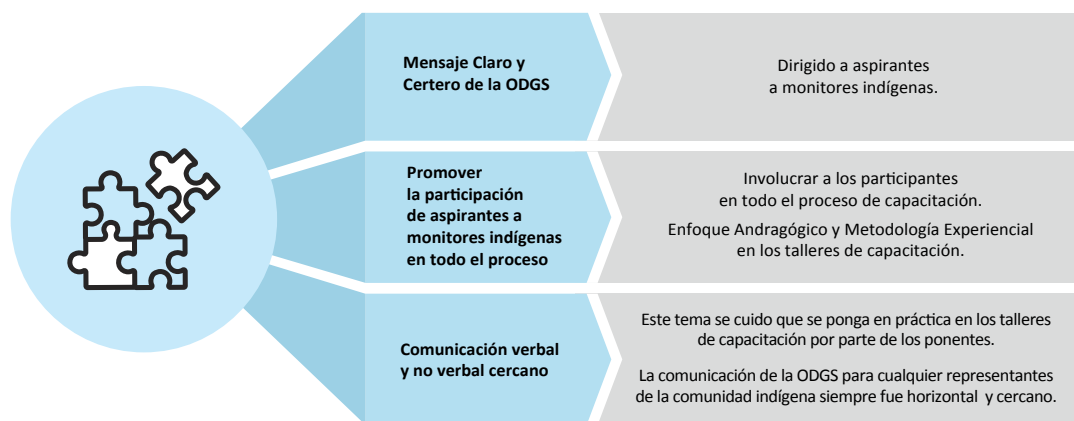
Las estrategias que el Sector adoptó para llevar a cabo el proceso formativo en monitoreo ambiental fueron tres:

FIGURA Nº 4
ESTRATEGIAS ADOPTADAS



Fuente: Elaboración propia

FIGURA Nº 5
ESTRATEGIAS ADOPTADAS



Fuente: Elaboración propia

La participación ciudadana como eje transversal del proceso de formación: Para el cumplimiento del acuerdo de consulta “fortalecimiento de capacidades ambientales a monitores indígenas”, durante el proceso de capacitación, el Sector elaboró un programa de capacitación basado en un enfoque intercultural y participativo, incluyéndose en este los aportes, sugerencias, recomendaciones y opiniones de los líderes indígenas durante todo el proceso formativo. De esta manera, se establecieron de manera conjunta con los líderes indígenas, los criterios para el perfil de los participantes.

“Realmente muy importante las capacitaciones a monitores indígenas, pues aprendimos muchas cosas que no sabíamos, por ejemplo, el manejo del parámetro, equipos para muestreo, me gustaría que continúen con las capacitaciones de todos los monitores” (*Bernabé Chumpi- aspirante a monitor indígena de FENAM.*)

La generación de la confianza como factor clave del proceso formativo: La confianza enfatiza las expectativas positivas que tienen los sujetos sobre las intenciones y los comportamientos de otro(s) sujeto(s). Quien confía tiene la expectativa de no ser defraudado por el destinatario de su confianza, sea este conocido o no⁴. El MTC ha cumplido con incorporar las sugerencias que los participantes brindaban, a fin de mejorar el desarrollo de las capacitaciones año tras año y, de esa manera, también se cumplió con las expectativas de los participantes

con respecto al proceso formativo a monitores ambientales indígenas, en tanto desde la percepción de los participantes, cada experiencia de capacitación a monitores indígenas año a año ha mejorado mucho.

“Las capacitaciones nos han servido para conocer un poco más del Estado, le agradecemos mucho porque siempre se han preocupado nos han brindado la confianza para preguntar y aprender mucho más”. (Eloy Rojas – aspirante a monitor indígena de FECONACURPI)

Diálogo intercultural: Es un proceso de comunicación e intercambio que puede traducirse en la interacción entre dos o más individuos y/o grupos que provienen de diferentes orígenes o culturas, donde cada uno de ellos manifiesta sus ideas, opiniones, brinda información y/o busca establecer acuerdos o aceptación de divergencias en un ambiente de respeto y reconocimiento de las diferencias culturales, a través de relaciones de simétricas y de reciprocidad. Se trata de un proceso que abarca el intercambio abierto y respetuoso de opiniones entre personas y grupos con diferentes tradiciones y orígenes étnicos, culturales, religiosos y lingüísticos, en un espíritu de entendimiento y respeto mutuos⁵. Para el caso de la experiencia de capacitación dirigido a monitores indígenas, implementar estos talleres de capacitación permitieron, construir puentes de comunicación entre la Oficina y los representantes

4 Güemes Cecilia. (2019). Confianza, prerrequisito funcional en sociedades complejas. Madrid, España. Universidad Autónoma de Madrid-UAM.

5 Ministerio de Cultura. (2015). Diálogo Intercultural. Pautas para un mejor diálogo en contextos de diversidad cultural. Lima, Perú. Ministerio de Cultura.

de las federaciones indígenas; además, permitió la creación de una nueva forma de relacionamiento comunitario con los participantes, que tuvo como principio el respeto, la confianza y la reciprocidad.

Sobre los criterios de los participantes, estos debían cumplir con los siguientes requisitos propuestos por el Sector y validado por las federaciones indígenas:

1. Monitor indígena debería vivir en la comunidad nativa.
2. Monitor indígena debería residir cerca a los malos pasos identificados.
3. Monitor indígena debería contar con el respaldo del Apu de su comunidad.
4. Monitor indígena debería contar con el respaldo del líder de la federación indígena.
5. La participación de los monitores indígenas por federación debería cumplir la cuota de género.
6. Conforme pasaran los años, el proceso formativo consideraría el mejor desempeño de los participantes.

Sobre la metodología usada en el proceso formativo de monitoreo ambiental, esta fue expositiva, participativa, teórico-práctica, incentivando el trabajo grupal y considerando los diferentes saberes previos de los participantes manejan respecto al comportamiento del entorno.

En total se logró capacitar a 528 aspirantes a monitores indígenas durante los 3 años (2017-2019) de intervención que el Sector ejecutó, según el siguiente cuadro:

TABLA N° 1
TOTAL DE PARTICIPANTES EN LOS PROCESOS
DE CAPACITACIÓN (ORAU – CORPI SL – OO.II – ORPIO)

Año	N° participantes
2017	248 participantes
2018	140 participantes
2019	140 participantes
Total	528 participantes

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se detallarán los principales acontecimientos por cada año en el proceso del desarrollo de los talleres de capacitación en temas ambientales:

5.2. Capacitaciones 2017

Coordinación previa: el 2017 representa el primer año de capacitación que realizó el MTC para el cumplimiento del acuerdo de la consulta, realizándose en total seis (6) talleres de capacitación entre los meses de abril y noviembre con un total de 248 participantes, entre los cuales se encontraban los aspirantes a monitores y líderes indígenas.

La DGASA, a través de la Coordinación del Diálogo, coordinó con la DGTA, para la organización del taller de capacitación a los monitores indígenas en el componente ambiental.

Estas capacitaciones iniciaron en abril, en la ciudad de Nauta-Loreto y en el último trimestre del año se realizaron otros cinco talleres en las ciudades de Caballococha, Requena, Contamana, Iquitos y San Lorenzo. Para este año se sostuvo una activa coordinación con los líderes de las organizaciones indígenas representativas de las comunidades.

Como parte del proceso de comunicación formal que se realizó con los líderes de las organizaciones indígenas involucrados en el proyecto, se cursaron oficios de invitación informándoles que el Sector iniciaría las coordinaciones correspondientes, para lo cual se solicitaba a los presidentes de las organizaciones regionales puedan designar al o a los interlocutores para facilitar las comunicaciones y, de esa manera, toda la coordinación previa se realice tomando en cuenta sus aportes, sugerencias y recomendaciones de parte de los pueblos indígenas y así promover una comunicación clara y precisa por parte del Sector.

Un aspecto a resaltar es que durante el proceso de comunicación hacia las organizaciones indígenas, tanto regionales como locales, el Sector siempre cuidó los mensajes comunicacionales, sobre todo considerando que no siempre los presidentes contaban con acceso a telefónica permanente, en ese sentido, considerando que las oportunidades de comunicación eran escasas, la responsabilidad de brindar información certera, clara, precisa e invariable permitió crear un ambiente en donde los representantes de los pueblos indígenas no sólo se sientan cómodos y seguros sino que también confiaran en la información que el Sector les brindaba.



Clausura del taller de capacitación a monitores indígenas en Contamana, 2017.



Taller en Contamana con monitores indígenas de ORAU, 2017.

1. Temas a capacitar: Uno de los primeros puntos fue definir la temática para las capacitaciones de los talleres. Desde el Sector, profesionales del área ambiental de la ex DGASA fueron quienes plantearon los temas ambientales a desarrollarse producto de la revisión de los documentos oficiales del proyecto Hidrovía Amazónica; de esta manera, el temario se expuso previamente en una reunión sostenida en julio del 2017 con líderes indígenas, en la cual se les explicó la propuesta de temática relacionada con los componentes del proyecto, dado que al ser un espacio formativo, este buscaba identificar previo al inicio de operaciones, una lista de monitores indígenas que cuenten con conocimientos sobre monitoreo ambiental relacionado con las actividades del proyecto; en ese sentido, los temas que se trabajaron este año se organizaron de la siguiente manera: a) la consulta previa realizada; b) el proyecto Hidrovía Amazónica; c) monitoreo participativo; e) participación ciudadana.

1.1. La Hidrovía Amazónica y la consulta previa: La introducción a la temática se desarrolló con una explicación de los acuerdos de la consulta previa, a su vez, se trabajaron aspectos técnicos que caracterizan al proyecto Hidrovía Amazónica. De igual forma se explicó todo el proceso de la consulta, la participación de las comunidades y las organizaciones indígenas. El objetivo fue reforzar el tema de los acuerdos arribados, así como el mecanismo por el cual se llegaron a compromisos.

1.2. Navegación fluvial y señalización y proyecto Hidrovía Amazónica: Se expuso la descripción del proyecto en general, presentándose, en primer lugar, la problemática del transporte fluvial en la Amazonía y cómo eso incidía en

temas como el precio de los víveres del día a día. Se sumó una explicación sobre cómo funcionaría la Hidrovía y temas como la ruta o canal, el GPS, la remoción de malos pasos, entre otros aspectos. Este espacio sirvió a su vez para despejar dudas o temores sobre temas relacionados con los malos pasos.

1.3. Sostenibilidad ambiental: La temática desarrollada también señaló la importancia del monitoreo ambiental en relación con el proyecto de Hidrovía Amazónica. En ese sentido, la intencionalidad del tema radicaba en el fortalecimiento de la vigilancia ambiental por parte del monitor indígena.

1.4. Monitoreo participativo de los recursos hídricos: Se capacitó a los participantes en temas que desde el Estado se desarrolla en relación con el monitoreo de los recursos hídricos, como es el caso de la Administración Local del Agua (ALA Iquitos), cuyo proceso de monitoreo se caracteriza por involucrar a los líderes indígenas de las comunidades nativas.

1.5. Fortalecimiento de la comunidad: La temática buscó en los monitores ambientales interiorizar conceptos que fortalezcan el sentido de comunidad en las comunidades nativas, por lo que se les capacitó en habilidades sociales tales como la solidaridad, liderazgo o resiliencia, aspectos claves para el desarrollo individual y comunal.

1.6. Mecanismos de participación ciudadana desde la sociedad civil: Por último, se expli-

caron mecanismos de participación ciudadana que, desde sociedad civil, las organizaciones indígenas pueden desarrollar en el marco del ejercicio de la ciudadanía, tales como Presupuesto Participativo, Incidencia Pública, Vigilancia Ciudadana.

2. Metodología y mecanismo de evaluación:

Se implementaron dos enfoques metodológicos en los talleres de capacitación con los aspirantes a monitores indígenas del proyecto Hidrovía Amazónica, el primero fue el enfoque andragógico⁶, muestra de ello es que, desde el inicio hasta el cierre del evento de capacitación, la ODS siempre generó espacios que permitieron recoger de manera continua la retroalimentación de parte de los representantes de los Pueblos Indígenas Involucrados. En esta primera experiencia se promovió mucho la participación a través de la técnica de lluvia de ideas, discusión de ideas, ejercicios y casos prácticos y participación a través de la escritura de papeles; respecto al proceso de evaluación que se aplicó en este año, fue a través de la aplicación de una prueba de entrada y de salida, este documento fue de utilidad al momento de medir los conceptos trabajados en el taller de capacitación y así definir quienes continuarían la capacitación del siguiente año.

3. Materiales de trabajo: Debido a las condiciones logísticas de los lugares de capacitación, se optó por utilizar papelotes y tarjetas de colores, como herramientas de aprendizaje. En resumen, la exposición de temas por lo general se realizó a través de gráficos que se elaboraban en el mismo taller, y

mensajes fuerza que se escribía en el papel, a fin de trasladar conceptos claves de la exposición en los participantes. Para la etapa de reflexión del taller se conformaron grupos de trabajo, estos se organizaron tomando en cuenta la federación indígena local, dejando preguntas abiertas para discutir de manera grupal y así recoger sus opiniones y consultas a través de la discusión grupal. En cuanto a la etapa de metacognición del taller, se utilizaron las paredes como espacios en donde se colocaron los papelotes con preguntas y conceptos, con estos materiales se buscaba averiguar si los conceptos desarrollados habían quedado claros en los participantes, y con el grupo de participantes ya conformado, giraban en forma horaria y tenían un tiempo limitado; la consigna de este momento era recoger los aportes y mensajes claves de la exposición realizada. Este proceso, al ser grupal, permitió la participación de todos los miembros de las federaciones indígenas y de esa manera permitió corregir o interiorizar conceptos trabajados en el taller. Finalmente, en cada taller se desarrolló dinámicas de grupo integradoras, que buscaban promover la participación de todos los participantes.

4. Participación conjunta del equipo técnico

del MTC: Una fortaleza de todo el proceso de capacitación fue el acompañamiento y participación de profesionales de diversas direcciones técnicas del Sector en cada espacio de taller de capacitación; este acompañamiento sirvió para despejar dudas de los participantes concerniente a temas específicos del proyecto Hidrovía Amazónica y a temas relacionados con proyectos de transportes y comunicaciones que el Sector implementa en la región.



Taller en San Lorenzo con monitores indígenas de CORPI SL, 2017.



Taller en Nauta con monitores indígenas de la base ORPIO en plena inauguración del evento, 2017.

⁶ El propio proceso de maduración en la etapa de la vida, posibilita que el adulto pueda aceptar o rechazar las ideas, experiencias y valores de la sociedad en la que vive y en la cual ha adquirido derechos y obligaciones como ciudadano, al igual que los demás adultos - Modelo Andragógico Fundamentos, Universidad del Valle de México.

5.3. Capacitaciones 2018:

Durante el 2018 ocurrieron acontecimientos importantes durante el desarrollo de los talleres de capacitación sobre monitoreo y vigilancia ambiental indígena, los cuales se detallan a continuación:

Conducción y organización de los eventos: Un primer paso para la implementación de los talleres de capacitación, fue que la Coordinación de Diálogo de la ex DGASA se encargó de liderar los procesos organizativos de las capacitaciones desarrolladas en este periodo, que a diferencia del 2017, estuvo a cargo de la ex DGASA con aportes de DGTA. Por otro lado, con respecto a la elaboración de la temática de la capacitación, la Coordinación de Diálogo elaboró una propuesta de capacitación con base en los componentes del proyecto Hidrovía, vigilancia indígena participativa, sostenibilidad ambiental, gestión de residuos sólidos y el monitoreo de la calidad del aire, agua y ruido. Este fue el primer gran cambio en el proceso, ya que en el 2017 solo se capacitó sobre aspectos generales del proyecto.

Participación de las federaciones indígenas: Para el cumplimiento del acuerdo de consulta “fortalecimiento de capacidades ambientales a monitores indígenas”, durante el proceso de capacitación el Sector elaboró un programa de capacitación basado en un enfoque intercultural y participativo, incluyéndose en este los aportes, sugerencias, recomendaciones y opiniones de los líderes indígenas durante todo el proceso formativo. De esta manera, se establecieron de manera conjunta los criterios para el perfil de los participantes.

Facilitación de los talleres: Este periodo se caracterizó por tener la participación y colaboración de diversas entidades del Estado tales como la Autoridad Nacional del Agua (ANA), Ministerio del Ambiente (MINAM) a través de la Dirección de Calidad Ambiental y de la Dirección General de Residuos Sólidos y la entidad Pronaturaleza para el desarrollo de las capacitaciones.

Respecto a los materiales que se utilizaron en la capacitación: Con las entidades que participaron en el taller se coordinó de manera previa la elaboración de los contenidos teóricos y prácticos a capacitar, así como la elaboración de instrumentos de medición para cada participante (prueba de salida), la cual fue aplicada al cierre de cada exposición. Sobre

los materiales que se utilizaron en el taller de capacitación, estos fueron elaborados por cada especialista; dicho material tenía un lenguaje amigable a fin de ser de comprensión sencilla.

En cuanto a la metodología que se utilizó en los talleres de capacitación, es preciso informar que siempre se implementó enfoque experiencial, el cual se centra en la importancia del papel que juega la experiencia en el proceso de aprendizaje; cada tema expuesto, tenía su espacio de trabajo práctico, es decir, si el taller consistía en el monitoreo de agua, posterior al taller el ponente desarrollaba el ejercicio de la toma de muestra de agua frente a todos los participantes, a fin de que puedan observar de manera directa cómo se desarrolla en la práctica dicho monitoreo.

Por otro lado, otro acontecimiento importante que ocurrió es la participación de los sabios indígenas representantes de las cuencas hidrográficas involucradas con el Proyecto Hidrovía Amazónica en todo el proceso de capacitación, los cuales aportaron valiosamente en el desarrollo de los temas tratados con respecto a los impactos ambientales y vigilancia ambiental.

Materiales de trabajo: Para el 2018, cada taller contó con una carpeta de presentaciones impresas, las cuales contenía información sobre monitoreo ambiental en agua, aire, ruido, gestión de residuos sólidos, vigilancia indígena, componentes del proyecto Hidrovía Amazónica; estos materiales acompañaron la exposición del ponente, para efectos de motivar la participación, se dieron espacios de lluvia de ideas, trabajos y exposiciones grupales para promover la discusión al interior de los grupos, de esa manera se identificaba qué temas se tenía que reforzar. Por otro lado, para la parte de evaluación se realizaron pruebas de salida, que permitieron recoger si los temas expuestos habían sido comprendidos. Un aspecto a indicar es que de los ejercicios prácticos sobre monitoreo ambiental, el que generó mayor expectativa fue el espacio de trabajo realizado por el programa de monitoreo del Bajo Urubamba, ya que tanto la exposición teórica como práctica fue brindada por parte de los monitores indígenas de la zona de dicho programa; para la parte práctica se realizó la identificación de peces en diferentes estadios de desarrollo, aquí la consigna de explicación era explicar que los monitores indígenas que formaban parte del PMAC, habían logrado identificar diversos tipos de especies acuáticas de los ríos y la clasificación de

los mismos, conocimiento que les permitía manejar datos métricos en diferentes periodo de tiempo.

Lugar de capacitación: Se capacitó a representantes de 30 federaciones indígenas provenientes de 4 cuencas hidrográficas en 3 lugares descentralizados: Iquitos, Pucallpa y San Lorenzo, desarrollándose seis (6) capacitaciones desde el mes de julio hasta el mes de diciembre, dichas capacitaciones tuvieron un tiempo de duración de dos (2) días de trabajo, tiempo que estuvo distribuido para la parte expositiva y práctica de los temas relacionados con el monitoreo de agua, gestión de residuos sólidos, monitoreo de aire y ruido ambiental.

Participación de organizaciones invitadas: Otro elemento importante a considerar fue la participación especial de la organización de mujeres artesanas indígenas Orgamunama, quienes fueron invitadas por la Coordinación de Diálogo a las capacitaciones en la ciudad de Iquitos para que puedan conocer los temas técnicos con respecto al estudio de impacto ambiental y la vigilancia ambiental indígena.

• **Pronaturaleza:** institución que participó de la capacitación dirigida a monitores indígenas, con el fin de socializar la experiencia de formación y consolidación del Programa de Monitoreo Ambiental Comunitario del Bajo Urubamba, programa que buscaba lograr que los monitores del Bajo Urubamba conozcan e interpreten acerca de los estándares ambientales aplicables al sistema de transportes de Gas por Ductos del proyecto Camisea. La capacitación por parte de monitores indígenas miembro del programa, le otorgó un valor agregado al espacio formativo en tanto, conside-

rando que experiencias la del PMAC podría replicarse en las comunidades que se encuentran en el ámbito de la Hidrovía Amazónica.

Mecanismo de evaluación: Uno de los aspectos clave en el proceso de aprendizaje en cada taller de capacitación, fue promover la participación activa de los capacitados, ya sea a través de la técnica de lluvia de ideas, preguntas a los expositores a través de tarjetas, grupos de discusión; en ese sentido, la evaluación sobre el desempeño de cada participante fue constante durante el taller de capacitación teórico y práctico, una forma de medir los contenidos trabajados fue la implementación de una prueba de salida a cada participante. De otro lado, el reforzamiento de mensajes fuerza por parte de cada expositor contribuyó a que los conceptos desarrollados hayan quedado claros para los participantes.

Por otro lado, en el marco de la reunión del Grupo de Trabajo Multisectorial 2018, se dio el rompimiento del diálogo entre las federaciones indígenas y el Sector, debido a:

i) demora en los avances de los cumplimientos de los compromisos del grupo de trabajo multisectorial, al respecto los representantes de las federaciones señalaron que no se evidenciaba obras ii) problemas en la realización de los talleres informativos sobre el EIA del proyecto, al respecto señalaron que el Sector debió invitar a “tomadores de decisión” y a más representantes de organizaciones de base, y iii) solicitud de realización de consulta previa del proyecto Hidrovía. Este hecho generó un retraso en la implementación de las capacitaciones realizadas en este periodo, por lo que la Coordinación de Diálogo fue la responsable del Sector para retomar las coordinaciones y el diálogo con las federaciones indígenas.



Taller de capacitación a monitores indígenas en San Lorenzo realizado por la Dirección de Calidad Ambiental, 2018



Taller de capacitación a monitores indígenas en San Lorenzo realizado por la Autoridad Nacional del Agua – ANA, 2018

5.4. Capacitaciones 2019

A fin de lograr un trabajo especializado, la ODGS solicitó la contratación de una entidad especializada en temas ambientales, con el objetivo de implementar talleres de capacitación teórica y práctica a 140 representantes de las organizaciones indígenas y permitir el conocimiento empírico de todos los participantes.

Es en ese sentido, se logró la contratación de la consultora ambiental ES4I, entidad que desarrolló los temas de monitoreo de agua, monitoreo de aire y ruido ambiental, monitoreo de suelos, y gestión de residuos sólidos. Dichas capacitaciones se realizaron en las ciudades de Iquitos, Pucallpa y San Lorenzo y se desarrollaron durante octubre, noviembre y diciembre del 2019.

A diferencia de los años anteriores, en el 2019 se desarrollaron dos días de trabajo teórico y todo un día de trabajo práctico, que incluía el uso de equipos, con la finalidad de reforzar los conceptos desarrollados en el taller.

Coordinación externa: Se hicieron coordinaciones con los líderes indígenas involucrados en el proyecto Hidrovía Amazónica, las cuales consistieron en la convocatoria personalizada vía llamada telefónica a cada líder de federación indígena, aquí es preciso comprender que la comunicación y los mensajes claros que se brindaron, fueron un factor clave para fortalecer el relacionamiento comunitario con las organizaciones indígenas.

Metodología 2019: Es preciso entender que los temas ambientales que se ha trabajado con los monitores indígenas han sido extraídos de los documentos oficiales del proyecto Hidrovía Amazónica, es decir de los TdR para el EIA-d; para efectos de este proceso “fortalecimiento de Capacidades Ambientales dirigido a monitores indígenas” se ha considerado la temática ambiental que se encuentra

directamente relacionada con los componentes del proyecto Hidrovía Amazónica.

En el 2019, para la metodología, el Sector apostó por la contratación de una entidad especializada para la ejecución de los talleres de capacitación en las ciudades de Iquitos, Pucallpa y San Lorenzo. Respecto a los materiales didácticos, es preciso indicar que la entidad ES4I elaboró un material dirigido a cada participante, este material pasó por la revisión de especialistas del MINCUL, quienes dieron algunas recomendaciones, los cuales fueron incorporados, entre estas, el agregar imágenes en las presentaciones, inclusión de un glosario de términos en cada material de aprendizaje y utilizar un lenguaje amigable para las comunidades nativas.

A fin cumplir con los objetivos, de manera preliminar se solicitó a los consultores el diseño y elaboración de la presentación con los temas indicados para validarlos; también se sostuvo una sesión ensayo, lo cual permitió realizar los ajustes necesarios de manera previa a los talleres de capacitación. La retroalimentación facilitada por Mincul condujo a ajustar el lenguaje técnico, la cantidad de información contenida en la presentación, y la forma de medir los contenidos en cada participante, a partir de eso se elaboró un glosario de términos y se incluyó información gráfica y ejemplos en los contenidos de la presentación a fin de que estos sean recepcionados de manera óptima.

Respecto al proceso de evaluación: Considerando que los aspirantes a monitores indígenas son adultos que muchas veces no culminaron con los estudios básicos, la entidad consideró diversificar la metodología de exposición y también de evaluación, es decir, se consideró una parte individual y colectiva, así como también una parte objetiva, oral, participativa, escrita y gráfica; dichas evaluaciones permi-



Taller de capacitación dirigido a la organizaciones de base ORPIO y Bases Independientes, 2019.



Taller de capacitación dirigido monitores indígenas correspondiente al monitoreo de suelos, 2019.

tieron tener una evaluación integral de cada participante. La parte práctica también fue evaluada. Los talleres prácticos tuvieron una temporalidad de un (01) día, espacio que sirvió para que cada participante tenga la posibilidad de desarrollar de manera individual la simulación de trabajo de monitoreo ambiental, haciendo uso de los equipos y teniendo la oportunidad de responder a las preguntas orales planteadas por parte de los expositores.

Por otro lado, los talleres implementados en el 2019 sirvieron como espacio para escuchar la opinión de las federaciones indígenas y conocer sus percepciones, temores y preocupaciones en relación con el proyecto Hidrovía. Del mismo modo, se pudo recoger sugerencias y recomendaciones con respecto a la forma de cómo se debería de constituir el Comité de Monitoreo y Vigilancia Ambiental establecido en el EIA del proyecto Hidrovía Amazónica

“Al inicio de los talleres realizados en Iquitos, San Lorenzo y Pucallpa, en el momento de la presentación de las federaciones siempre hubieron momentos en el que el espacio se prestó para escuchar las opiniones y percepciones con respecto a la situación del proyecto. Eso ayudó mucho para el desarrollo de las capacitaciones, a nuestro parecer ellos buscaban ser escuchados y en esto talleres encontraron ese medio para manifestar y dejar sentada su posición, la cual fue muy positiva para el proyecto viniendo de ellos”. (Eric, Gerente de ES4I)

“El comité de monitoreo deberá de estar integrado por gente preparada en esta clase de temas que ahora nos están bridando y que es para nuestro beneficio por que al final los que vamos a cuidar y proteger nuestros recursos somos nosotros no ustedes ni ellos. De este grupo saldrán varios hermanos que dignamente nos representaran y formaran este grupo de vigilancia, ese grupo tiene que ser una organización viva y no que solamente figure en papel”. (Presidente de ACONAKKU).

Ejecución 2019: La ejecución de los talleres en el 2019 se caracterizó por tener un enfoque participativo experiencial en donde todos los participantes sin excepción lograron aplicar los conocimientos recabados en cada taller de capacitación, dicha práctica fue la etapa más fructífera de los talleres, ya que permitió el desenvolvimiento individual y colectivo por parte de los participantes.

Las capacitaciones dirigidas a monitores indígenas ha sido una experiencia que ha permitido un proceso de inter-aprendizaje bilateral (Sector – Organizaciones Indígenas), por el lado del MTC, dicha experiencia ha permitido a los profesionales del Ejecutivo del MTC profundizar en el conocimiento de la filosofía de vida de los pueblos indígenas, replantear la estrategia de trabajo, promoviendo la participación conjunta en todo el proceso de implementación.

Este trabajo conjunto ha permitido recoger opiniones y aportes por parte de las comunidades nativas. Por el lado de los pueblos originarios, han tenido la oportunidad de fortalecer capacidades en temas ambientales, temas que son de su prioridad, debido a la relación que los pueblos indígenas tienen con la naturaleza y el concepto que tienen sobre el territorio.

Así también las capacitaciones han permitido evidenciar grandes potencialidades respecto al conocimiento que los pueblos indígenas tienen de su territorio, de igual manera estos talleres de capacitación evidenciaron lo importante del manejo de habilidades blandas (trabajo en equipo, liderazgo, comunicación, etc) ya que contribuyen al trabajo que las comunidades nativas tienen en las organizaciones indígenas. En suma, las capacitaciones han contribuido a mirarnos desde una perspectiva horizontal, inclusiva, cercana y humanista.



Taller de capacitación dirigido monitores indígenas correspondiente al monitoreo de agua, 2019.



Taller de capacitación dirigido monitores indígenas correspondientes a la gestión de residuos sólidos, 2019.

Con respecto al Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental (CVMA), la ODGS ha elaborado un modelo conceptual del mismo a manera de presentar una propuesta sectorial alternativa a la presentada por COHIDRO en el marco de su EIA. Dicha propuesta ha sido socializada⁶ para su opinión a DGPPT y DGAAM e inclusión en los temas de a negociar en lo que respecta a futuras adendas del proyecto Hidrovía.

5.5. Actores participantes del proceso de capacitación de monitores indígenas en temas ambientales 2017 – 2019

Actores estatales

La ODGS a fin de dar cumplimiento del acuerdo de consulta previa, implementó una estrategia de articulación, por lo que, para desarrollar la temática en campo, se gestionó la participación de entidades especializadas en el tema ambiental del Sector público.

En el 2017, la participación de actores estatales estuvo representada por las direcciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (DGTA y DGASA). Para el 2018, a las ya mencionadas se le suma la Autoridad Nacional del Agua (ANA) del Ministerio de Agricultura (MINAGRI) y el Ministerio del Ambiente (MINAM).

Dirección General de Asuntos Socio Ambientales: esta dirección tenía un involucramiento importante en el desarrollo de los talleres de capacitación, en tanto fueron los que asumieron de manera directa el acuerdo de consulta previa con los pueblos indígenas en el proceso de diálogo que el MTC implementó en el 2015; este hecho atribuyó el liderazgo de dicho despacho para el inicio de las coordinaciones en el cumplimiento de dicho acuerdo de consulta, es así que el involucramiento del área ambiental y social fue clave en todo este proceso.

Un elemento que contribuyó al involucramiento de esta Dirección en la implementación de los talleres de capacitación, fue el haber participado del proceso de consulta previa en el 2015 y, sobre todo, la presencia de la Coordinación de Gestión del Diálogo y Participación Ciudadana, en tanto en el transcurrir de los años, esta última área lideró el proceso de cumplimiento de dicho acuerdo de consulta previa.

Dirección General de Transporte Acuático: esta dirección condujo el proceso de consulta previa con asisten-

cia técnica del MINCUL, ya que no solo manejaban la parte técnica del proyecto, sino que, al haber participado de dicho proceso, manejaban información sobre las demandas, intereses, posiciones de las organizaciones y federaciones indígenas; en ese sentido era una dirección clave en el primer contacto con los líderes y representantes de las comunidades nativas. La buena disposición de la DGTA radicó no solo en la necesidad de transmitir información clara sobre los componentes del proyecto Hidrovía Amazónica a las comunidades nativas, sino también se articuló a fin de mejorar la comunicación que desde el Sector había se había entablado con los pueblos indígenas en el diálogo intercultural.

Oficina de Diálogo y Gestión Social: creada el 01.03.2019, mediante Resolución Ministerial N.º 145-2019-MTC/01, la cual aprobó el Texto Integrado de Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Según el ROF, la ODGS es la unidad orgánica encargada de la prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales; así como de la conducción de los procesos de diálogo, mediación, negociación, entre otros, en el ámbito del sector. Es a su vez dependiente de la Secretaría General y la actual Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo Multisectorial de Proyecto Hidrovía Amazónica. Tiene entre sus funciones hacer seguimiento a los acuerdos del Acta de Consulta Previa y a los compromisos del GTM. En el 2019 lideró el proceso de capacitación a monitores indígenas.

Autoridad Nacional del Agua: esta entidad contribuyó con la participación del expositor en los talleres de capacitación realizados en 2017 y 2018, en ambos casos compartieron materiales en el que se resumían los conceptos trabajados en el taller y además contenía las acciones concernientes a todo el proceso, que involucra a la cadena de custodia del monitoreo ambiental.

Un factor que facilitó la participación de la Administración Local del Agua de Iquitos - ALA Iquitos y la Autoridad Administrativa del Agua de Ucayali, era que esta tarea sumaba al proceso de sensibilización a la sociedad civil en el cuidado y protección de los recursos hídricos que venía siendo promovida por esta entidad.

Ministerio del Ambiente: Participó de los talleres de capacitación en el 2018, a través de la Dirección General de Calidad Ambiental y de la Dirección General de Residuos Sólidos; ambas direcciones brindaron infor-

6 Memorandum N.º 391-2020-MTC/04.03 que presenta el Informe N.º 020-2020-MTC/04.03.MERJ.KERO.RMDLCF

mación en el marco de sus competencias y de su Plan operativo de actividades programadas. La participación del MINAM se desarrolló en calidad de expositores y en la elaboración del material didáctico sobre los temas de monitoreo de aire y ruido ambiental, así como gestión de residuos sólidos para los participantes.

TABLA N° 2
ACTORES ESTATALES QUE PARTICIPARON EN EL PROCESO DE CAPACITACIÓN A MONITORES INDÍGENAS DURANTE EL 2017 – 2019

Entidad	Interés	Fortaleza – Poder	Legitimidad	Contribución - aporte
Ministerio de Transportes y Comunicaciones MTC	Sector impulsor de procesos de capacitación y proyecto Hidrovía Amazónica, compromiso en el marco de la Consulta Previa realizada en el 2015.	Cuenta con un equipo técnico multidisciplinario, así como con capacidad logística para la organización y ejecución.	Sector del ejecutivo, ente rector en temas de transportes y comunicaciones, tiene reconocimiento por parte de poblaciones y organizaciones indígenas	En el proceso de organización y ejecución. Logística, gestión documentaria, capacitaciones, relacionamiento con otros sectores para capacitaciones, voluntad política para llevar a cabo el cumplimiento del acuerdo asumido.
MTC / DGSA (dejó de funcionar)	Dirección del sector MTC encargada de la organización, así como participación en los talleres.	Especializada en el tema ambiental con técnicos que capacitaron a los monitores en los temas correspondientes.	En su momento era la dirección designada para hacer seguimiento y cumplimiento a los acuerdos de consultas previas.	Organizó los talleres del 2017 y 2018 así como capacitó a los monitores en temas ambientales.
MTC / DGTA (dejó de funcionar)	Dirección del sector MTC encargada de la planificación de los temas a capacitar, así como participación en los talleres.	Área con conocimiento técnico sobre el proyecto Hidrovía Amazónica y participó e impulsó el proceso de la consulta previa realizada por el proyecto.	En su momento era la dirección designada para dar seguimiento técnico a todo lo relacionado al proyecto Hidrovía Amazónica.	Organizó los talleres en coordinación con DGASA los años 2017 y 2018, también planificó los temas a capacitar y participó como capacitador.
MTC / ODGS	Dirección creada en el 2019 y que tiene como funciones hacer seguimiento al cumplimiento de acuerdos de la consulta previa por el proyecto Hidrovía Amazónica. Organizó los talleres en el 2019	Actual área con especialistas sociales que hacen seguimiento y monitoreo al cumplimiento de los acuerdos de la consulta previa del proyecto Hidrovía Amazónica.	En el 2019 la dirección fue designada por el sector como el área que realice el seguimiento al cumplimiento de los diversos acuerdos productos de la consulta previa.	Organizó los talleres en el 2019 haciendo las gestiones respectivas para la logística requerida y para la contratación de entidad capacitadora.
Ministerio del Ambiente MINAM	Entidad del sector que vela por el tema ambiental en relación a proyectos de inversión entre otros temas	Sector con diversos técnicos y especialistas con conocimiento de temas ambientales.	Sector reconocido como entidad rectora en temas ambientales a nivel nacional	A través de las direcciones de Dirección General de Calidad Ambiental y Dirección de Gestión de Residuos Sólidos realizaron capacitaciones en temas ambientales a los monitores ambientales
Autoridad Nacional del Agua - ANA	Entidad con experiencia en temas de monitoreo de recursos hídricos desde el Estado.	Institución con técnicos y profesionales especialistas en monitoreo del recurso hídrico.	Institución rectora reconocida legamente para ver el monitoreo de agua en el país.	Capacitó en temas de monitoreo de agua, parámetros de mediciones, normativa legal.

Fuente: Elaboración propia

Actores indígenas

CORPI SL. Federación conformada por comunidades cocama cocamilla (FEDECOCA) se encuentra en el ámbito de la cuenca del Huallaga. Dicha organización indígena tiene, a su vez, base en la organización nacional AIDSEP. Su jurisdicción abarca la región Loreto, provincia de Yurimaguas y Datem del Marañón, sin embargo, para el ámbito de la Hidrovía Amazónica tiene presencia en dos cuencas, la cuenca del Huallaga con una (1) federación y la cuenca del Marañón con siete (07) federaciones.

Respecto a los talleres de capacitación en temas ambientales, los presidentes de las organizaciones indígenas regionales siempre mostraron su disposición, aunque no hayan tenido una participación activa constante en todo el proceso, no obstante siempre delegaban a un responsable, que por lo general era un representante de la directiva, que cumplía el rol de logístico y con quien se coordinaba cualquier tema concerniente a los talleres de capacitación y de ser el caso brindaban ciertas facilidades en temas de comunicación hacia los líderes indígenas.

Por su parte los líderes de las federaciones indígenas locales, siempre han expresado su disposición para la realización de los talleres de capacitación; ello se evidenciaba en la respuesta positiva que tenían a la convocatoria, además de su acompañamiento permanente durante todo el proceso de formación.

Otra forma de involucramiento que los líderes de las federaciones indígenas locales tuvieron en todo este proceso, fue siempre consultar, informar y solicitar sugerencias, si fuera el caso, a los representantes del Sector respecto a posibles inconvenientes que podían tener con algunos representantes de sus comunidades nativas, en este caso, mantener la participación fue una tarea que a lo largo de este proceso lo asumió el líder de la federación local.

Un aspecto que es importante señalar es que algunos participantes han demostrado tener cierta experiencia/conocimiento sobre el monitoreo ambiental, ya que algunos de ellos han participado en los procesos con las empresas petroleras que se encuentran en la zona.

Sobre la continuidad de los talleres de capacitación, estas federaciones han solicitado que estos puedan ser replicados en las comunidades nativas, ya que consideran que la información que trasladan en este espacio es de vital importancia, es así que en este espacio de trabajo los líderes indígenas solicitaron se pueda implementar un laboratorio en la zona de in-

fluencia de sus comunidades puesto que consideran que esto ayudaría mucho en el proceso de transparencia que requiere todo el proceso de la cadena de custodia en actividades de monitoreo ambiental.

Organizaciones Indígenas independientes:

AIDECURCHA, AIDEMA, ACONAKKU Y FEKURU.

Las federaciones indígenas AIDEMA (Asociación Indígena de Desarrollo del Marañón), ACONAKKU (Asociación de Comunidades Nativas Kukama Kukamiria de Urarinas), FEKURU (Federación Kukama del río Urituyacu) y AIDECURCHA (Asociación Indígena de Comunidades Urarinas del río Chambira) son federaciones cuya área de influencia se encuentra en el tramo de la confluencia del río Marañón con el Huallaga y la confluencia del río Marañón con el Ucayali; dichas federaciones han mostrado siempre disposición a participar de todas las acciones que desde el Sector ha promovido, aunque la preocupación sobre los efectos del dragado han sido siempre un tema de preocupación para ellos.

Estas federaciones indígenas no cuentan con filiación a alguna base indígena de carácter regional, se encuentran ubicadas en la cuenca del Marañón, siendo las federaciones que forman parte del ámbito de la Hidrovía Amazónica, las siguientes: AIDEMA, ACONAKKU, FEKURU y AIDECURCHA.

Respecto a los talleres de capacitación, los líderes de las federaciones independientes siempre han mostrado un seguimiento constante sobre el rol y desempeño de los aspirantes a monitores indígenas, este mismo compromiso también fue evidenciado en los talleres de capacitación en donde mostraban al igual que los monitores indígenas, una participación activa.

ORPIO

La federación indígena de ORPIO (Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente), se encuentra en el río Amazonas, siendo que once (11) bases se encuentran involucradas en la Hidrovía Amazónica.

Respecto a los talleres de capacitación, la participación del líder de ORPIO ha sido delegada a su representante logístico de la organización, un aspecto que se observó aquí es que la participación de la organización indígena de Loreto se centraba, principalmente, en las coordinaciones logísticas y de carácter comunicacional.

Sobre la participación de los líderes de las federaciones indígenas locales, esta siempre ha sido constante; por lo general los presidentes siempre han acompañado el proceso de fortalecimiento de capacidades y han evidenciado en muchos casos el desempeño también de sus representantes. En cuanto a la opinión que tienen de las acciones de capacitación, por lo general estos han sido buenos comentarios, de hecho, los líderes indígenas afiliados (ADECOP, ASINCONSEP, FECOTYBA, FECONATIYA, FECONA, FEPYROA, FECONAPRE, AKUBANA, FECONARINA) han solicitado al Sector que estos espacios de fortalecimiento de capacidades ambientales deben continuar y que estos deben ampliar el alcance de beneficiarios, es decir, deberían realizarse en comunidades nativas.

TABLA N° 3
FEDERACIONES INDÍGENAS QUE PARTICIPARON EN EL PROCESO DE CAPACITACIÓN A MONITORES INDÍGENAS DURANTE EL 2017 – 2019

Entidad	Interés	Fortaleza – Poder	Legitimidad	Contribución - aporte
CORPI SL	Intereses por toda actividad o proyecto que se desarrollen en la cuenca del Huallaga y la cuenca del Marañón Preocupación sobre los efectos de la actividad de dragado para la pesca y a la cosmovisión indígena respecto al agua y a los espíritus que viven dentro.	- Bases dirigenciales sólidas presentes en dos provincias de la región Loreto (provincia de Yurimaguas y Datem del Marañón) - Apertura y disposición de los aspirantes a monitores de aprender conocimientos técnico sobre monitoreo ambiental. - Conocimientos ancestrales sobre cuidado del medio ambiente.	Su legitimidad se la brindan las 08 federaciones locales que la conforman y que están involucradas con el proyecto	- Contribución en establecer perfil de participante para iniciar el proceso de capacitación a monitores ambientales así como el seguimiento a su rendimiento. - A favor del desarrollo de los talleres de monitoreo y Vigilancia ambiental
ORPIO	Interés por toda actividad o proyecto en la cuenca del Amazonas Preocupación sobre los efectos de la actividad de dragado para la pesca y a la cosmovisión indígena respecto al agua y a los espíritus que viven dentro	- Posicionamiento en redes sociales y medios de comunicación a nivel nacional e internacional. - Disposición de los aspirantes a monitores de poner en práctica lo aprendido sobre monitoreo ambiental. - Conocimientos ancestrales sobre cuidado del medio ambiente.	Su legitimidad se la brindan las 11 federaciones locales que la conforman y que están involucradas con el proyecto	- Brindó disposición para coordinar y tener comunicación horizontal con sus bases locales. - Contribución en establecer el perfil del participante. - Bases locales a favor de conformación de comité de monitoreo y vigilancia ambiental.
ORAU	Interés por toda actividad o proyecto en la cuenca del Ucayali y en las comunidades nativas que conforman sus federaciones locales Preocupación sobre los efectos de la actividad de dragado para la pesca y a la cosmovisión indígena respecto al agua y a los espíritus que viven dentro	- Conocimientos ancestrales sobre cuidado del medio ambiente. - Dirigentes indígenas comprometidos con la vigilancia y monitoreo ambiental. - Posicionamiento en redes sociales y medios de comunicación a nivel regional e internacional. - Apertura de aspirantes a monitores en desarrollar habilidades en monitoreo ambiental.	Su legitimidad se la brindan las 04 federaciones locales que forman parte de ella y que están involucradas con el proyecto	- Seguimiento al rendimiento de los aspirantes a monitores ambientales. - Contribución en establecer el perfil del participante. - Bases locales a favor de conformación de comité de monitoreo y vigilancia ambiental.
Organizaciones Independientes: AIDEMA, ACONAKKU, FEKURU y AIDECURCHA,	Interés en toda actividad y proyecto en el área de influencia se encuentra en el tramo de la confluencia del río Marañón con el Huallaga y la confluencia del río Marañón con el Ucayali	- Apertura de los aspirantes a monitores en aprender y fortalecer habilidades en monitoreo ambiental y reducción de los residuos sólidos. - Conocimiento ancestral sobre cuidado del medio ambiente. - Aspirantes a monitores comprometidos con el cuidado del medio ambiente y la defensa de sus derechos colectivos.	Su legitimidad se la brindan las comunidades nativas que forman parte de cada una de ellas y que están involucradas con el proyecto	- Dirigentes y monitores a favor de la conformación de comité de monitoreo y vigilancia ambiental. - Apertura e interés por el desarrollo del proceso de capacitación y elaboración del perfil del participante. - Seguimiento constante sobre el rol y desempeño de sus aspirantes a monitores indígenas.
Federaciones locales	Preocupación sobre los efectos de la actividad de dragado para la pesca y a la cosmovisión indígena respecto al agua y a los espíritus que viven dentro	- Conocimientos previos y ancestrales con respecto a monitoreo de la calidad del agua, aire y suelo. - Cuentan con jóvenes líderes dispuestos a aprender temas de interés y de beneficio para su comunidad	Su legitimidad se la brindan las comunidades nativas que forman parte de cada una de ellas y que están involucradas con el proyecto	Coordinaciones iniciales para el desarrollo del proceso de capacitación, elaboración del perfil del participante, selección de aspirantes a monitores ambientales y seguimiento al desempeño de los mismos en el proceso de capacitación

Fuente: Elaboración propia

ORAU

La Organización Regional Aidesep Ucayali, está presente en la cuenca del Ucayali que abarca las Regiones de Ucayali y en menor medida Loreto, junto a las federaciones FECIDPAM, FECONAU, FECONBU y FECONACURPI.

Con respecto a los talleres de capacitación desarrollados en el transcurso de los años, todas las federaciones indígenas sin excepción mostraron su aprobación y señalaron que con el transcurrir de los años, cada taller ha mejorado en contenido y en la didáctica aplicada en los talleres teóricos y prácticos.

Un aspecto que hemos evidenciado en este proceso de trabajo es que muchos de los monitores indígenas no son ajenos al tema ambiental, es decir, debido a la presencia de empresas petroleras, muchos monitores indígenas ya han participado acompañando acciones de monitoreo y de esa manera han logrado recabar cierta experiencia, que les gustaría continuar reforzando.

Actores del sector privado

A lo largo del desarrollo de estos talleres también se ha incluido la participación de entidades privadas que han permitido sumar el proceso y fortalecer los temas de capacitación en los diversos talleres.

En ese sentido, en el año 2018 se invitó como expositor a la ONG Pronaturaleza, entidad que durante años ha tenido la experiencia formativa de empoderar a monitores indígenas de la zona de intervención y de esa manera conformar un programa de monitoreo ambiental comunitario en el Bajo Urubamba, con participación de comunidades indígenas.

La exposición fue realizada por los mismos monitores del Programa de Monitoreo Ambiental Comunitario del Bajo Urubamba (PMAC), lo que permitió describir desde su propia experiencia el rol que cumplen a la fecha los monitores que forman parte del proceso, además expusieron cómo fue todo el proceso de empoderamiento organizacional, hecho que permitió la creación del programa y la implementación del laboratorio comunitario.

Un aspecto relevante que se rescató de la entrevista realizada a los especialistas de Pronaturaleza fue capitalizar el trabajo de relacionamiento logrado con representantes de las organizaciones indígenas por parte de la ODGS, ya que es un

punto de comunicación con ellos y de esa manera permitirá recabar de parte de ellos, y de manera oportuna ante posibles situaciones de conflicto; además, al ser un grupo cautivo, se podrá validar información sobre las demandas reales que los pueblos indígenas tienen en ambas regiones.

Otro aspecto que evidenció la entrevista a Pronaturaleza es la importancia de trabajar como tema de capacitación en el recurso pesquero, ya que es un recurso el cual las comunidades nativas no solo cuidan, sino que también es parte de su principal preocupación, y el hecho de darle al participante una mirada científica del pez (taxonomía) y capacitarlo en el comportamiento de las cuencas hidrográficas es un gran avance, en efecto los profesionales de Pronaturaleza no revelaron que promover la experiencia de ciencia ciudadana en el proyecto Camisea con las comunidades nativas ha sido muy enriquecedora experiencia.

En 2019, se contó con la participación de la empresa ambiental ES4I, entidad del Sector privado, con experiencia en temas ambientales y en monitores ambientales en comunidades nativas aledañas al Oleoducto Norperuano. Dicha entidad tenía ya la experiencia de haber capacitado a población de comunidades nativas, experiencia que sumó mucho como lección aprendida para el desarrollo de los talleres de capacitación que realizó el MTC.

La elaboración de contenido que este dirigida a una población adulta con perfiles diversos, en tanto a edad, experiencia, nivel de estudio, idioma, etc.; esto conllevó a que las coordinaciones y la revisión de contenido que se estaba elaborando sea con la debida anticipación, a fin de que este material pueda ser revisado por el área de coordinación del Sector y también por parte de los expertos del MINCUL.

Otro aspecto que ayudó mucho el desarrollo de las capacitaciones, era el manejo de personal local que la empresa tenía, en ese sentido el conocimiento del espacio, de la complejidad de la zona, las formas de transporte y las condiciones logísticas con las que se contaba para el desarrollo de todo el trabajo teórico y práctico.

5.6. Procesos realizados

Para la implementación de los talleres de capacitación dirigido a monitores indígenas, fue precisa la coordinación que la ODGS estableció al interno y al externo, es decir con Direcciones que manejan el tema admi-

nistrativo, y de otro lado con entidades que contribuirían con su participación en calidad de ponentes.

Coordinación intersectorial

La coordinación intersectorial tuvo varios momentos, el primero inició con la tramitación de un oficio de invitación a la entidad correspondiente, en donde se solicitaba la participación de profesionales que manejen el tema técnico ambiental; además, la realización de coordinaciones bilaterales en la cual se explicaba el proyecto Hidrovía Amazónica, sus componentes y los compromisos suscritos en el 2015. Una vez aceptada la solicitud de profesionales representativos, se iniciaba un segundo momento, en donde la coordinación consistía en los temas, mensajes claves, información en físico, proceso de metacognición, etc.

Todo este proceso de coordinación estaba acompañado no solo de reuniones de coordinación bilateral sino también de correos institucionales. La participación de representantes de otras entidades del Estado, se realizaba en el marco de algunas actividades correspondientes a actividades de carácter promocional y de sensibilización.

Coordinación intrasectorial

Un gran reto para la gestión de la ODGS significó el hecho de trasladar a las áreas de presupuesto, finanzas, abastecimiento, la complejidad que implica el servicio de transporte de los representantes de las comunidades hacia una ciudad, y esto debido a la inexistencia de una ruta comercial formal de funcionamiento regular y a la informalidad con la que se presta dicho servicio en la zona. En la actualidad, un representante de una comunidad nativa que desee viajar a la ciudad de Iquitos, Pucallpa o San Lorenzo, debe viajar de 8 horas hasta 4 días; esta situación, sumada a la ausencia de servicios de transportes regulares, dan como resultado que cada representante tenga que alquilar una movilidad especial para que pueda viajar, o en su defecto trasladarse con su propio vehículo corriendo el riesgo que en pleno trayecto pueda quedarse varado por algún imperfecto técnico de la embarcación o falta de combustible. Esta realidad, obliga a programar con bastante tiempo de anticipación toda actividad que la ODGS programe con las organizaciones indígenas, y desde el ámbito administrativo a las entidades del Estado, invita a reflexionar sobre los procesos administrativos de justificación, de control, de aprobación que a la fecha implementan, si bien es importante cumplir la norma, debería cuidarse si realmente toda norma es

aplicable a realidades que no necesariamente corresponden a las ciudades capitales.

Otro aspecto que para la oficina implicó un reto, fue el hecho de desarrollar los talleres de capacitación en zonas equidistantes de las comunidades nativas, en ese sentido, en el 2017 cuando se desarrollaron los talleres en locales de reunión de alguna municipalidad o institución que nos facilitaba en calidad de préstamo. La mayor dificultad que se nos presentaba era la forma de justificar los gastos con comprobantes de pago que se encuentren activos en la SUNAT, este hecho trajo consigo que los participantes en muchos de los casos no puedan evidenciar sus gastos de transporte fluvial, así también, esto trajo como consecuencia que desde el Sector no se pueda justificar el alquiler de equipos, muebles, etc. Por esa razón, desde el 2018 hasta el 2019, y a fin de evitar inconvenientes en el proceso de rendición de cuentas, se decidió únicamente desarrollar todo tipo de acciones que conlleve participación de comunidades nativas, en las ciudades de Iquitos, Pucallpa y San Lorenzo.

Articulación con privados

Debido a la experiencia en comunidades indígenas y trabajo en el empoderamiento de la vigilancia indígena ambiental, en el 2018 la ODGS realizó una primera coordinación con la entidad Pronaturaleza, este primer contacto permitió a la oficina aclarar la información sobre el proyecto Hidrovía, así también, este primer contacto interinstitucional, permitió a la oficina recabar información sobre la amplia experiencia que la entidad había desarrollado en la zona del Bajo Urubamba, es así que la alianza entre ambas entidades se realizó a fin de reforzar el conocimiento e intercambio de experiencias entre representantes de diferentes federaciones indígenas que se encuentran en el ámbito del proyecto Camisea, con representantes de las federaciones indígenas que se encuentran en el ámbito de la Hidrovía Amazónica.

Para el 2019, se optó por realizar el taller a través de una entidad especializada ES4i, quien aportó con su conocimiento de la zona y dominio de los temas ambientales, además de poner énfasis en desarrollar actividades prácticas que permitieran poner en práctica a los monitores todos los conceptos que se enseñaron a lo largo de los tres años de duración. El contratar a esta entidad para esta recta final fue una decisión importante, dado que el 2019 fue el último en que se ejecutaron los talleres de capacitación como parte del cumplimiento del acuerdo de consulta previa asumido por el Sector en el año 2015. Es así que desde el Sector que coordinó constantemente con la entidad, a fin

de que los materiales fueran entendibles y tuvieran un lenguaje amigable, incluyéndose en dichas coordinaciones también al Ministerio de Cultura. Asimismo, se realizó una sesión de prueba a fin de poder identificar oportunamente que mensajes debían reforzarse o reajustarse para el dictado de los talleres.

Coordinación con las federaciones

En función a las estrategias, cabe señalar que para el desarrollo de cada evento de capacitación se coordinó previamente con las organizaciones indígenas locales la convocatoria de los representantes de las comunidades de sus respectivas zonas y de esta manera se buscó garantizar la participación de todos.

En el marco de las reuniones del GTM, y tal como está establecido en el reglamento de dicho espacio de diálogo, el Sector a través de la DGTA tenía la responsabilidad de desarrollar reuniones plenarias con los líderes de las organizaciones indígenas, y fue precisamente en una de las reuniones desarrolladas del grupo de trabajo, que la ex Coordinación de gestión del diálogo (hoy la ODGS) sostuvo una reunión con los presidentes de las federaciones indígenas en donde se les explicó sobre las acciones que desarrollarían en para la ejecución de los talleres de capacitación dirigido a monitores indígenas. En dicha reunión, el MTC propuso ciertos criterios, los cuales deberían considerarse al momento de elegir a los representantes de cada federación indígena. Este espacio de reunión permitió a los líderes realizar una retroalimentación a la propuesta planteada por la oficina, concluyendo de esa manera en los siguientes criterios de selección:

1. Monitor indígena debería vivir en la comunidad nativa.
2. Monitor indígena debería residir cerca a los malos pasos identificados.
3. Monitor indígena debería contar con el respaldo del Apu de su comunidad.
4. Monitor indígena debería contar con el respaldo del líder de la federación indígena.
5. La participación de los monitores indígenas por federación debería cumplir la cuota de género.
6. Conforme pasarían los años, el proceso formativo consideraría el mejor desempeño de los participantes.

Estos criterios orientadores buscaron aportar al proceso de selección a los líderes de los participantes que representarían a su federación indígena. En cuanto a las listas de participantes inicialmente establecidas en el 2017, fueron variando conforme el transcurrir de los años, esto debido a que algunos participantes (aspirantes a monitores indígenas) por motivos de trabajo ya no podrían participar de los talleres de capacitación, o en otros casos debido a que ya no residen en la comunidad nativas, estas explicaciones facilitadas por los presidentes indígenas era lo que primaba en este proceso.

Sobre las coordinaciones, estas se dieron en dos niveles: el primero en relación a los lugares donde se realizarían las capacitaciones, determinándose lugares que contarán con las condiciones para poder realizar los talleres y que sean lugares accesibles para el desplazamiento de los monitores; un segundo nivel sobre el número y el cumplimiento de los criterios de los participantes para cada taller. Se realizaron coordinaciones permanentes con las federaciones locales y con las federaciones regionales, lo que permitió fortalecer y ampliar la red de comunicación del Sector hacia las federaciones locales, permitiendo a su vez, que el mensaje sobre el proceso llegará de manera clara y precisa, sin embargo, también tuvieron que superarse una serie de dificultades tecnológicas (acceso a telefonía celular) y que no siempre se podía encontrar al dirigente.

Algunos aspectos que la ODGS tomó en cuenta durante todo el proceso de implementación de los talleres de capacitación y consideramos que contribuyó en la relación de respeto y confianza.

1. En todo el proceso la ODGS siempre ha recogido las opiniones, aportes de parte de los líderes de las federaciones indígenas y ha tenido la oportunidad de incluir en la propuesta inicialmente brindada.
2. La ODGS siempre ha mantenido mensajes claros durante todo tipo de comunicación establecida con las federaciones indígenas.
3. Ante cualquier consulta realizada por parte de los monitores o líderes indígenas, ya sea por vía telefónica, siempre recibía la atención por parte de la ODGS.
4. La comunicación verbal y no verbal en espacios de reunión o de trabajo siempre ha sido amigable y en un marco de respeto mutuo.

En términos generales, la organización de los talleres permitió el inicio de un proceso de construcción de confianza y participación ciudadana entre el Sector y las federaciones indígenas participantes, los cuales fueron temas claves para sentar las bases del trabajo presente y posteriores años.

Los talleres de capacitación en temas de monitoreo ambiental a los cuales esta sistematización se limita son:

TABLA N° 4
CAPACITACIONES REALIZADAS SEGÚN AÑO Y LUGAR

Año	N° eventos	Lugar
2017	06 capacitaciones	Caballococha, Iquitos, Nauta, Requena Contamana y San Lorenzo.
2018	06 capacitaciones	Iquitos, Pucallpa y San Lorenzo
2019	03 capacitaciones	Iquitos, Pucallpa y San Lorenzo
TOTAL	15	

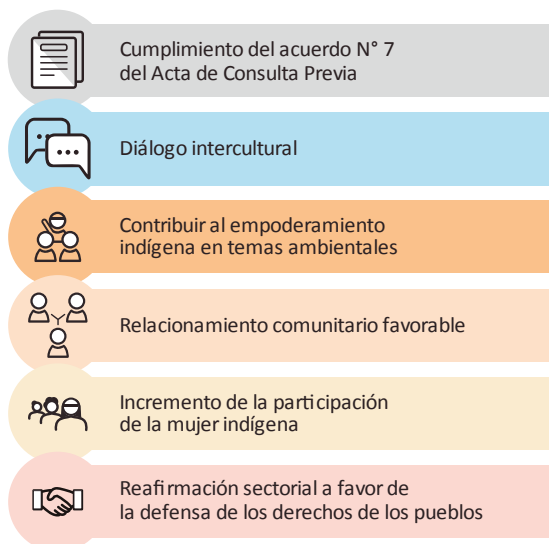
Fuente: Elaboración propia

6. Balance del proceso

6.1. Resultados y logros alcanzados

Luego del desarrollo de las capacitaciones en monitoreo ambiental dirigido a representantes de las federaciones indígenas involucradas con el proyecto Hidrovía se obtuvieron los siguientes:

FIGURA N° 6
LOGROS ALCANZADOS



Fuente: Elaboración propia

Cumplimiento del acuerdo N.º 7 del Acta de Consulta Previa:

El desarrollo de las capacitaciones contribuyó al fortalecimiento de capacidades en el componente ambiental a monitores indígenas, lo que permitió el cumplimiento de lo estipulado en el acuerdo N° 7 del Acta de la Consulta Previa del Proyecto Hidrovía Amazónica de fecha 22.09.2015, en la cual el Ministerio de Transportes y Comunicaciones se comprometió a desarrollar capacidades ambientales para monitores indígenas.

Diálogo e interaprendizaje

El proceso de capacitación en monitoreo ambiental, en sus 03 años de duración, permitió tender puentes para, en primer lugar, acercar al Estado a las poblaciones originarias en el marco del cumplimiento del compromiso del acuerdo de consulta previa de proyecto Hidrovía Amazónica y, en segundo lugar, conocer al “otro” para tomar en cuenta sus diferencias culturales y particularidades. De esta manera, en el proceso de aprendizaje de los monitores ambientales se respetaron las prácticas, creencias y concepciones de bienestar y desarrollo de cada uno de las federaciones indígenas participantes permitiendo el interaprendizaje, el respeto, la superación de dificultades y el cimiento de las bases para una relación armoniosa sostenida.

Contribuir al empoderamiento indígena en temas ambientales

El desarrollo de los talleres en monitoreo ambiental generó espacios de intercambio de conocimiento y diálogo, lo que permitió desde un inicio concebir a los participantes como sujetos titulares de derechos y no meros beneficiarios del proyecto Hidrovía Amazónica.

En ese sentido, los temas impartidos desarrollaron capacidades en el manejo de instrumentos para medir los parámetros permitidos de la calidad del aire, agua, ruido, suelo y residuos sólidos. De esta manera, durante el periodo 2017 al 2019 se logró alcanzar a 528 personas, representantes de 27 federaciones indígenas locales y 03 base regionales (ORPIO, ORAU y CORPI SL).

Mejor relacionamiento comunitario

Ante lo antes señalado, y producto del conocerte al “otro” es donde el Sector logra fortalecer los lazos de relacionamiento comunitario con monitores indígenas y líderes de las organizaciones indígenas, permitiendo mejorar los canales de comunicación y

facilitar el desarrollo de los talleres de capacitación. Cabe señalar que el proceso de capacitación a monitores ambientales nunca fue criticado, paralizado u obstruido, al contrario, siempre fue bien visto, con mucha participación activa y capto desde un inicio el interés del aspirante a monitor ambiental, elementos que alimentaron la buena relación entre el Sector- federaciones indígenas.

Incremento de la participación de la mujer indígena

En cuanto a las mujeres indígenas, el goce de sus derechos enfrenta muchos obstáculos basados en una confluencia de factores, como el racismo, el machismo, la pobreza y la discriminación. En esa línea, es preciso señalar que uno de los criterios para participar en los espacios de formación en temas de monitoreo y vigilancia ambiental fue la cuota de género dentro de los representantes de las federaciones indígenas.

En ese sentido, se fomentó la participación de la mujer indígena como representante de las federaciones generando un incremento de 03 participantes mujeres indígenas en el 2017 hasta 08 participantes mujeres indígenas durante los años 2018 y 2019. Cabe señalar que los y las monitores indígenas son líderes o lideresas en sus comunidades, con legitimidad, elegidos por sus autoridades (presidentes y APUS), quienes participarán en el Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental del Proyecto Hidrovía Amazónica.

Reafirmación sectorial a favor de la defensa de los derechos de los pueblos originarios

Desde la suscripción del contrato de concesión del proyecto Hidrovía y pasando por la firma del Acta de consulta previa, el Sector se comprometió en involucrar a los ciudadanos en los proyectos de desarrollo, y su respeto por el medio ambiente y los derechos de los pueblos originarios. Asimismo, los riesgos sociales y ambientales del proyecto que más preocupan a la población indígena por sus impactos a los derechos de los pueblos indígenas son los relacionados a la vida, salud, territorio e identidad cultural. En ese sentido, durante el desarrollo de las capacitaciones el Sector tuvo reiteradas oportunidades de aclarar dudas e informar a los participantes sobre los esfuerzos y controles que se están considerando con respecto al dragado, el supuesto cambio de comportamiento de los ríos, la afectación a las pequeñas embarcaciones etc. Asimismo, se recogieron opiniones y/o aportes para la conformación de un comité de vigilancia y monitoreo ambiental como un mecanismo de prevención de conflictos el cual serviría como un medio

para canalizar las dudas, interrogantes o desconfianza de las comunidades ante las acciones del proyecto que puedan impactar su entorno ambiental y con ello su modo de vida y derechos colectivos.

Identificación de factores que afectaron positivamente al desarrollo del proceso

Durante el proceso de capacitación a monitores ambientales del 2017 a 2019 existieron aspectos o condiciones claves que permitieron y facilitaron el cumplimiento de las actividades programadas para llevar a cabo los talleres. A continuación, se presentan los principales aspectos positivos que coadyuvaron al desarrollo del proceso de capacitación:

FIGURA Nº 7
FACTORES POSITIVOS IDENTIFICADOS



Fuente: Elaboración propia

Voluntad política del Sector

Este fue el elemento fundamental que permitió el desarrollo de los talleres de capacitación y con ello cumplir el acuerdo asumido del Acta de Consulta Previa. Más que una obligación, el Sector apostó por el fortalecimiento de las capacidades como el medio y la oportunidad que tenían las federaciones indígenas de garantizar la defensa de sus derechos colectivos como pueblos originarios relacionados a la vida, medio ambiente y territorialidad.

En ese sentido, desde la ex Dirección de Transporte Acuático hasta la Oficina de Diálogo y Gestión Social (antes Coordinación Social de la ex DGASA) se tuvo

la voluntad política de la Alta Dirección siendo está reflejada en los planes operativos y presupuestos del Sector para realizar los talleres de capacitación dirigido a los monitores indígenas.

Apertura por parte de las federaciones indígenas

Otro factor imprescindible que facilitó el desarrollo de las actividades del proceso de capacitación fue el contar desde un inicio con la apertura, predisposición y la voluntad de las federaciones indígenas involucradas, inicialmente con las 03 bases regionales ORPIO, CORPI SL y ORAU y 04 organizaciones independientes (AIDEMA, AIDERCUCHA, FEKURU Y ACONAKKU), y luego y a lo largo de todo el proceso de interaprendizaje, con las bases locales de las mismas. En todo momento, los presidentes de las bases locales siempre se mostraron llanos a colaborar, a identificar los perfiles requeridos para participar en los talleres de capacitación y a replicar lo aprendido en sus respectivas comunidades. No hubo momento en el que alguna vez se haya negado al Sector la colaboración y participación de los monitores en el proceso formativo. Por el contrario, siempre hubo esa apertura al diálogo y a consensuar sugerencias para la mejora continua año tras año.

Coordinación con las bases locales:

Este fue un factor que facilitó sostenidamente la relación entre el Sector y las federaciones indígenas involucradas con el proyecto Hidrovía Amazónica. No obstante, y al inicio del proceso, se tuvo coordinaciones con las 03 federaciones regionales ORPIO, CORPI SL y ORAU, así como las 04 organizaciones independientes (AIDEMA, AIDERCUCHA, FEKURU Y ACONAKKU) pero luego el Sector optó por una estrategia de comunicación directa con las 27 base locales provenientes de las 04 cuencas (Marañón, Huallaga, Ucayali y Amazonas), lo que permitió conocer con más profundidad a las mismas (costumbres, lengua, hábitos, etc.) y en muchos casos afianzar relaciones, el cual fue un elemento clave para la generación de confianza entre las partes

Comunicación directa entre las partes

El acercamiento a las federaciones indígenas de nivel local para coordinar diversos temas relacionados al desarrollo de los talleres permitió la fluidez de una comunicación directa y con mensajes claros con los presidentes de las 27 federaciones a través de documentos, llamadas telefónicas y mensajería de texto antes, durante y después de los eventos de capacitación lo que permitió un entendimiento y relación horizontal para coordinar

y canalizar sugerencias, opiniones, metodología de capacitación y asuntos logísticos-administrativos

Criterios de participación

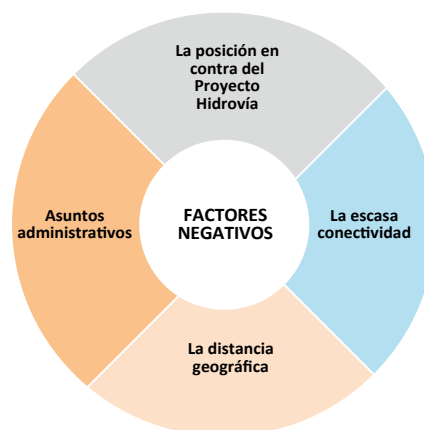
Otro factor clave que facilitó el proceso de capacitación desde el inicio fue el contar con criterios claros para la elección de los participantes: que viva en la comunidad, tener el respaldo de su autoridad (Apu o líder de organización), que viva cerca a los malos pasos y la cuota de género. Cabe señalar que estos criterios fueron consensuados con las federaciones indígenas en una reunión de coordinación donde se establecieron el perfil del participante a fin de mantener y asegurar la continuidad del capacitado sobre todo en los últimos 2 años.

Cabe señalar que estos aspectos se dieron a lo largo del proceso de capacitación, algunas fueron establecidas como parte de la estrategia del proceso y otras nacieron como producto del impacto de las coordinaciones y desarrollo del proceso y que generaron la confianza para permitir continuar otros procesos. Este conjunto de factores permitió que el sector establezca una relación duradera con las federaciones indígenas involucradas con el proyecto Hidrovía amazónica.

Identificación de factores que afectaron negativamente al desarrollo del proceso

Al igual que los aspectos positivos, durante el proceso de capacitación a monitores ambientales del 2017 a 2019 también se identificaron aspectos críticos que pusieron en riesgo el cumplimiento de las actividades programadas para llevar a cabo los talleres.

FIGURA N° 8
FACTORES QUE AFECTARON NEGATIVAMENTE



Fuente: Elaboración propia

La posición en contra del Proyecto Hidrovía

Es de conocimiento público que desde la firma del contrato de concesión del Proyecto Hidrovía ha habido y aún existen posiciones en contra al referido proyecto, impulsados por organizaciones sin fines de lucro de tendencia ambiental y defensa de los derechos de los pueblos indígenas que cuestionan el dragado de los ríos en los malos pasos identificados y en general al estudio de impacto ambiental. Manifestaciones de esa posición en contra se ha podido visibilizar en pronunciamientos públicos y suspendiendo eventos institucionales relacionados al proyecto. Pese a esos inconvenientes externos que forman parte del contexto donde se desarrollaron los talleres de capacitación, estos continuaron implementándose año tras año gracias a las estrategias implementadas que afianzaron la confianza y las relaciones comunitarias entre el Sector y las federaciones indígenas participantes.

La escasa conectividad:

En reiteradas ocasiones al momento de hacer contacto con el presidente de la federación local para alguna consulta acerca del proceso de capacitación no se le podía contactar debido a problemas por la falta de señal telefónica e internet en las comunidades donde ellos viven. Esto generó que el proceso de convocatoria demore hasta poder contactar con la mayoría de los participantes.

Distancia geográfica

La distancia entre el lugar donde viven los participantes (comunidades indígenas) hacia los lugares de capacitación fue un factor que se consideró a la hora de la convocatoria, los requerimientos logísticos y los gastos de transporte fluvial. Sumado a esto las condiciones de pobreza o pobreza extrema de algunos de los participantes para poder comprar un pasaje de transporte y cubrir sus viáticos de alimentación durante el viaje hasta llegar al lugar del evento.

Asuntos administrativos

Una limitante para democratizar el proceso de capacitación en zonas equidistantes de las comunidades nativas fue la justificación de los gastos con comprobantes de pago que se encuentren activos en la SUNAT y sean del rubro económico por el cual se haya centrado el servicio o producto. Este hecho trajo consigo inconvenientes en el 2017 cuando se realizaron de manera descentralizada las capacitaciones en

las ciudades de Caballococha y Santa Rosa, lugares donde se carecía de proveedores que emitan comprobantes de acuerdo a las exigencias de la administración pública. Por esa razón, desde el 2018 hasta el 2019, y a fin de evitar inconvenientes en el proceso de rendición de cuentas, se decidió únicamente desarrollar todo tipo de acciones que conlleve participación de comunidades nativas, en las ciudades de Iquitos, Pucallpa y San Lorenzo donde si contaban con una mayor cantidad de proveedores que emitían comprobantes habilitados y con rubros económicos que los talleres de capacitación demandaban (alquileres, transporte fluvial, servicios de alimentación, servicios de hospedaje, etc.)

Otro inconveniente administrativo se encontraba vinculado al transporte fluvial de los participantes, muchos de ellos provenientes de comunidades nativas a más de 2 días de viaje y donde la única empresa que le facilitaba una comprobante activo en SUNAT para justificar el viaje en la ruta de origen y destino (ida y vuelta) eran las cooperativas comunales dedicadas a la agroindustria y servicios generales. Debido a las disposiciones establecidas en la normativa, los comprobantes tenían que especificar el rubro de transporte fluvial, de este modo las facturas que no contaban con esos criterios eran observadas al momento de la rendición de cuentas del Fondo por Encargo. Este hecho trajo más de un inconveniente al equipo organizador de los eventos, ya que se percibía como una falta de empatía o conocimiento de la realidad de la amazonia con respecto a los proveedores locales.

Estos aspectos críticos influyeron de cierta manera antes, durante y después de los talleres realizados. Antes de los talleres, el riesgo estuvo en el aspecto organizativo y de planificación del evento, sin embargo, las dificultades por la distancia y la comunicación fueron superadas por el equipo organizador. Durante los talleres, se tenía la sombra de la posición en contra del proyecto, que fue manejada en base al respeto, dialogo y diferenciación de espacios. Y después de los talleres, se presentaban problemas vinculados a las rendiciones de gastos, debido a lo complicado que era cumplir con todos los criterios administrativos dados por el sector, sobre todo, cuando en las localidades donde se realizaban los eventos, muchas veces los proveedores tenían rubros generales y solo emitían boletas.

6.2. Lecciones aprendidas

- El proceso de construcción de la confianza es un proceso a largo plazo en el cual se debe mantener

una comunicación constante y mensajes comunicacionales claros y coherentes que se mantengan durante todo el proceso. No se trata de un proceso fácil y muchas veces costará incorporar todos los comentarios y/o sugerencias que se brinden durante el mismo, sin embargo, este tipo de procesos garantiza y sienta las bases que permitirá el desarrollo de otras actividades planificadas por el sector que buscan mejorar las vías de transporte fluvial.

- El proceso de fortalecimiento de capacidades permite empoderar a las personas en habilidades y competencias, lo cual contribuye al crecimiento personal de los participantes, en ese sentido el proceso liderado desde el Sector buscó fomentar un interaprendizaje entre este y las diversas federaciones indígenas que participaron en el proceso.
- La futura participación de los monitores indígenas en el proceso de vigilancia y monitoreo ambiental requería de un mínimo de conocimientos técnicos, en ese sentido se debe fortalecer constantemente sus capacidades en temas técnicos y ambientales, esto permite un mejor entendimiento por parte de estos a las labores de monitoreo ambiental que se realizaran.
- Resulta importante y necesario que exista un acompañamiento del componente social en todas las intervenciones que el Sector desarrolla, a través de sus diversos Proyectos de Infraestructura, esto en aras no solo de prevenir potenciales situaciones de conflicto, sino que también una intervención temprana permite identificar oportunidades de mejora y fortalecer la intervención del sector de acuerdo al contexto donde se ejecutaran los proyectos.
- En relación con el diálogo intercultural, este representa un reto, sobre todo el incorporar sus mecanismos de aprendizaje en la metodología de implementación de los talleres. Asimismo, es importante que se sensibilice a todos los participantes a respetar el enfoque multicultural y el significado de los recursos naturales dentro de cada una de sus cosmovisiones, asimismo en el respeto de los derechos fundamentales que deben ser garantizados por el Estado si es que se encuentran en riesgo ante cualquier actividad o intervención.
- Se debe mejorar la cobertura de telefonía en la zona, esto hubiera permitido agilizar los plazos para el desarrollo de los talleres, así como tam-

bién mantener una comunicación más fluida con los presidentes de las federaciones. Los talleres sirvieron a su vez como un espacio de intercambio de información sobre la intervención del sector en dichas zonas, a quienes, por la lejanía geográfica, falta de fluido eléctrico y la falta de conectividad no llega la información.

- La experiencia de fortalecimiento de capacidades ambientales en monitores indígenas de Loreto y Ucayali desarrollado durante estos tres años permitió discutir cuáles serían los mecanismos, canales viables para promover la participación indígena en los comités de vigilancia y monitoreo ambiental, en ese sentido el relacionamiento de la ODGS permitió recoger aportes desde la perspectiva de las comunidades nativas a través de los monitores, apus y líderes indígenas respecto a los criterios de conformación y funcionamiento del Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental del proyecto Hidrovía Amazónica, dicha propuesta tomaba en cuenta algunos aspectos que no figuraba en el modelo planteado en el EIA-d. Es así que uno de los aspectos a resaltar mencionados por las comunidades era el distanciamiento entre las cuatro cuencas involucradas con el proyecto, lo cual ocasionaba dificultades para que un solo comité conformado por cuatro personas se desplace rápidamente de una zona a otra y así poder realizar las actividades de vigilancia y monitoreo sobre las diversas actividades del proyecto. Otro aspecto a considerar son las distancias de las comunidades nativas respecto a los malos pasos, lugares donde se realizarían actividades de dragado. Al ser estos puntos distantes de las ciudades o poblados centrales es necesario que en las acciones de vigilancia y monitoreo participen comunidades cercanas a los malos pasos, quiénes son los interesados en que estas actividades se realicen con todos los permisos y autorizaciones respectivas. Otro aspecto que se tomaron en cuenta en esta propuesta, era la complejidad geográfica del proyecto, es así que para optimizar las acciones de los representantes de las federaciones indígenas se planteó la necesidad de implementar seis (06) comités zonales, lo que significaría tener dos comités por cada cuenca hidrográfica.
- Esta propuesta de funcionamiento del CVMA tendría una coordinación central, dicho espacio manejará información en tiempo real en campo y ello le permitirá una mejor coordinación con la

empresa concesionaria así como con el MTC. El equipo de coordinación central estaría conformado por un representante de cada comité zonal y representación del MTC. El planteamiento realizado busca promover un espacio real de participación por parte de las comunidades nativas durante los años de operación del proyecto Hidrovía Amazónica.

7. Conclusiones y recomendaciones

7.1. Conclusiones

- El desarrollo de las capacitaciones en monitoreo ambiental indígena permitió el cumplimiento del acuerdo N.º 7 del Acta de Consulta Previa, en la cual el Ministerio de Transportes y Comunicaciones se comprometió a desarrollar capacidades ambientales para monitores indígenas.
- Desde la ex Dirección General de Transporte Acuático hasta la Oficina de Diálogo y Gestión Social, siempre se contó con la voluntad política de la Alta Dirección para implementar los talleres de monitoreo ambiental dirigido a líderes de las federaciones indígenas, siendo ésta reflejada en la aprobación de los planes operativos y presupuestos de las referidas direcciones.
- El sector logró fortalecer lazos de relacionamiento comunitario con monitores indígenas y líderes de las organizaciones indígenas que permitieron mejorar los canales de comunicación y facilitó el desarrollo de los talleres.
- Los temas impartidos desarrollaron capacidades en el manejo de instrumentos para medir los parámetros permitidos de la calidad del aire, agua, ruido, suelo y residuos sólidos.
- El desarrollo de los talleres en monitoreo ambiental generó espacios de intercambio de conocimiento y diálogo, lo que permitió desde un inicio concebir a los participantes como sujetos titulares de derechos y no meros beneficiarios del proyecto Hidrovía Amazónica.
- En total, se realizaron 15 talleres de capacitación de manera descentralizada en las ciudades de Iquitos, Pucallpa y San Lorenzo, lográndose capacitar a 528 aspirantes a monitores indígenas, sabios y líderes indígenas.
- Se fomentó la participación de la mujer indígena como representante de las federaciones generando un incremento de 03 participantes mujeres indígenas en el 2017 hasta 08 participantes mujeres indígenas durante los años 2018 y 2019.
- La experiencia le permitió al sector conocer profundamente a las federaciones indígenas, sus diferencias culturales y particularidades. De esta manera, se respetaron las prácticas, creencias y concepciones de bienestar y desarrollo de cada uno de las federaciones indígenas participantes permitiendo el interaprendizaje, el respeto, la superación de dificultades y el cimiento de las bases para una relación armoniosa sostenida.
- El sector logró obtener una relación horizontal con las federaciones indígenas participantes para coordinar y canalizar sugerencias, opiniones, metodología de capacitación y asuntos logísticos-administrativos.
- Durante la experiencia se recogieron opiniones y/o aportes para la conformación de un comité de vigilancia y monitoreo ambiental como un mecanismo de prevención de conflictos el cual serviría como un medio para canalizar las dudas, interrogantes o desconfianza de las comunidades ante las acciones del proyecto que puedan impactar su entorno ambiental y con ello su modo de vida y derechos colectivos.
- En todo momento, los presidentes de las bases locales se mostraron llanos a colaborar, a identificar los perfiles requeridos para participar en los talleres de capacitación y a replicar lo aprendido en sus respectivas comunidades. No hubo momento en el que alguna vez se haya negado al Sector la colaboración y participación de los monitores en el proceso formativo. Por el contrario, siempre hubo esa apertura al diálogo y a consensuar sugerencias para la mejora continua año tras año.
- Un factor que facilitó el proceso de capacitación desde el inicio fue el contar con criterios para la elección de los participantes: que viva en la comunidad, tener el respaldo de su autoridad (Apu o líder de organización), que viva cerca a los malos pasos y la cuota de género. Cabe señalar que estos criterios fueron consensuados con las federaciones indígenas en una reunión de coordinación donde se establecieron el perfil del participante a fin de mantener y asegurar la continuidad del participante.

- Un factor limitante a considerar, se dio en lo relacionado a la rendición de los gastos de las actividades. Al carecer de proveedores que especifiquen su rubro económico, se contaba con comprobantes de cooperativa comunitarias que prestaban servicios generales para justificar las rutas de transporte fluvial de algunos los participantes que provenían de lugares remotos, los cuales eran observados por las consideraciones administrativas del área de control previo del sector y dilataba el proceso de rendición de gastos.
- Con la implementación de los talleres a monitores ambientales, el sector reafirmó su compromiso por involucrar a los ciudadanos en los proyectos de desarrollo, y su respeto por el medio ambiente y los derechos de los pueblos originarios.
- La construcción del modelo conceptual de Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental (CVMA) del proyecto Hidrovía Amazónica que la Oficina de Dialogo y Gestión Social (ODGS) viene realizando como un mecanismo de prevención de conflictos en el referido proyecto debe de ser nutrida con los aportes recogidos al respecto en los talleres de capacitación a los monitores ambientales.
- La experiencia, en sus hechos y resultados, debe de considerarse como insumo para elaborar estrategias y herramientas de intervención social en lo que respecta al relacionamiento comunitario y la prevención de conflictos con las poblaciones originarias de la Amazonía.
- El modelo conceptual de Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental (CVMA) del proyecto Hidrovía Amazónica que la ODGS ha elaborado y presentado a la DGPPT y DGAAM, debe de ser considerado en las nuevas negociaciones de adendas con el concesionario ya que ha incorporado los aportes recogidos en los talleres de capacitación dirigido a los monitores ambientales durante los años 2018 y 2019.
- Se debe continuar con el proceso de elaboración y validación del listado final de monitores ambientales indígenas. Dicha información debe devolverse a las 27 federaciones locales que participaron de la experiencia a través de reuniones presenciales siempre que el levantamiento de las restricciones por la emergencia sanitaria, lo permitan.

7.2. Recomendaciones

- La normativa administrativa en relación a la rendición de gastos debe de permitir facilidades que permitan la implementación de actividades en las diferentes realidades que existen en nuestro país, sobretodo en la Amazonia del país.
- La elección de los lugares para el desarrollo de futuros evento de capacitación que el sector organice en la amazónica deben de considerar que los servicios de alimentación y hospedaje se brinden en el mismo lugar donde se desarrolla el evento, de esta manera se puede asegurar la presencia de los participantes durante toda la jornada de capacitación.

Referencias bibliográficas

- AIDSESEP (2021). Propuesta indígena para vigilancia de bosques será en articulación con instituciones nacionales. Aidesep noticias. Consultado en febrero 2021. <http://www.aidesep.org.pe>
- Cruz, E. (2014). Pensar la Interculturalidad, una invitación desde Abya-Yala / América Latina. 1era Edición Abya-Yala.
- Gómez, J. (2008). El Aprendizaje Experiencial. Universidad de Buenos Aires.
- Güemes, C. Resina, J. (2020). La escucha como estrategia para cultivar confianza: la experiencia de Madrid. Universidad de Girona.
- Kymlicka, W. (1996). Ciudadanía Multicultural Una teoría de los derechos de las minorías. Ediciones Paidós Ibérica
- Leiva, J. Márquez, M. (2013). La comunicación intercultural: una herramienta de inclusión en los contextos educativos de diversidad cultural. Revista de Pedagogía
- MINCUL (2014). Consulta Previa: orientaciones para la participación de los pueblos indígenas u originarios. Centro de recursos. Consultado en febrero 2021. <http://centroderecursos.cultura.pe>
- MINCUL (2014). Enfoque Intercultural aportes para la gestión pública. Centro de recursos. Consultado en febrero 2021. <http://centroderecursos.cultura.pe>
- MINCUL (2015). Dialogo Intercultural pautas para un mejor dialogo en contextos de diversidad cultural. Centro de recursos. Consultado en febrero 2021. <http://centroderecursos.cultura.pe>
- ONU (2012). Guía Ampliando la Mirada: La integración de los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos. Grupo Pan B
- Pech, C. (2008). Manual de Comunicación Intercultural. Aarón Aguilar.
- PROINVERSION (2017). Hidrovia Amazónica. Inversiones Estratégicas. Consultado en marzo 2021. <http://proyectosapp.pe>
- SERVINDI (2014). Sentencia judicial orden consultar proyecto Hidrovia Amazónica en Perú. Servindi. Consultado en marzo 2021. <http://servindi.org>
-

6. Síntesis final y perspectivas

Sobre la Oficina de Diálogo y Gestión social



Eduardo González Chávez, ministro de Transportes y Comunicaciones

La ODGS fue creada en el año 2019, como un ente especializado en el abordaje de la conflictividad social que involucra al sector. A partir de entonces, fue conformado un equipo multidisciplinario de profesionales que ha ido construyendo enfoques, lineamientos y herramientas de trabajo.

Las experiencias han evidenciado que la oficina intervino en casos de competencia del sector Transportes y Comunicaciones, pero también en otros que necesitaban una actuación intersectorial e intergubernamental. Es a partir de este trabajo que se identificaron al menos siete ejes de intervención en su actuar: tres relacionados con el abordaje de la conflictividad: 1) prevención estructural, 2) prevención operativa y, 3) gestión de conflictos; y otras cuatro, relacionadas con 4) facilitación de inversiones, 5) construcción de acuerdos y compromisos; 6) formación y capacitación ciudadana y, 7) diseño de políticas, normas y herramientas.

Los ejes mencionados no son mutuamente excluyentes, y más bien lo normal es que los casos atendidos hayan operado en dos o más de estos, en función de sus características y peculiaridades, aunque manteniendo normalmente uno como fundamental.

A la fecha, la oficina ha atendido al menos 88 casos, 65% de los cuales corresponden al transporte terrestre, 15% al aeronáutico y un 19% a las ramas ferroviaria, acuática y telecomunicaciones. Son en su mayoría obras públicas, pero hay también un número importante de concesiones.

La mayoría relativa estaba en fase de controversia y algo menos en diferencias, motivadas por la oposición de un sector social al desarrollo de los proyectos, por problemas en los contratos y por la afectación predial que implicaban. Asimismo, la mayoría estaba en ejecución y desarrollo o en etapa de formulación inicial; se encontraban dispersos en al menos 21 departamentos, con un impacto geográfico principalmente a nivel provincial y distrital. Este panorama expresa la conflictividad relativamente baja en el sector pero sobre todo la necesidad de realizar labores de gestión social en todos los casos.

El trabajo se hizo también en 39 mesas multisectoriales; coordinadas dos de ellas (Chincho y Hidrovía amazónica), por la ODGS. Las modalidades más frecuentes fueron las mesas de diálogo, las de trabajo, los comités y mesas técnicas, así como “otros mecanismos”, distribuidos en 14 departamentos y en el VRAEM. El 74% de las instancias se organizaron en casos de prevención.

Cabe resaltar que la ODGS ha contribuido a ordenar y alinear el trabajo de diálogo y prevención en cada una de las dependencias del sector, con una mirada más especializada y sistemática. Los resultados se traducen en el trabajo oportuno cuando gracias a una actuación preventiva, disminuyen los conflictos, o cuando los contenidos del diálogo ordenados y reducen la cantidad de compromisos asumidos que, en ciertos casos, son materia de nuevas controversias por inevitables retrasos en su cumplimiento.

De igual manera cabe precisar que, en estos dos años, la ODGS ha desarrollado un modelo de intervención basado en cinco etapas: 1) identificación del problema, 2) diseño y planificación de la intervención, 3) intervención, 4) logros y resultados obtenidos, y 5) seguimiento de cumplimiento de acuerdos y compromisos.

El modelo es desde luego flexible, su secuencia no es rígida y su aplicación depende de la naturaleza del caso. Cada una de las etapas mencionadas tiene acciones específicas descritas en la primera parte del texto, que se usan también con gran flexibilidad.

Hay que destacar que, a la fecha, la ODGS ha elaborado al menos nueve normas y herramientas, desde una propuesta de reformas en el ROF de la oficina a directivas concretas para su aplicación en el trabajo cotidiano. Reiteramos, los énfasis de las intervenciones están en la prevención (estructural y operativa).

Sobre las experiencias sistematizadas

Las seis experiencias sistematizadas son proyectos especiales relacionados con el transporte aéreo: construcción de aeropuertos (Chincho y cinco de provincias); terrestre (corredor vial Apurímac-Cusco-Arequipa, CVACA y diálogo con gremios de transporte de carga); acuático (Hidrovía amazónica) y puertos (Fondos Sociales Portuarios).

Los trabajos se desarrollaron en torno a los distintos ejes en los cuales interviene la ODGS. En ese sentido, predominó entre ellos la “facilitación de inversiones”, que registró cinco casos en total, incluyendo dos en los cuales constituye el eje principal; el “establecimiento de compromisos” cubrió el campo de tres casos. La “prevención operativa” correspondió a dos, ambos como ejes complementarios, número similar al de “gestión de conflictos” donde se registró uno como principal y otro complementario.

Finalmente, hubo un solo caso en el eje “prevención estructural”, en el de “formación y capacitación ciudadana” así como en el de “diseño de políticas, normas y herramientas”.

De otro lado, mediante la observación de cada uno de los casos, se tiene que la experiencia del corredor vial CVACA opera simultáneamente en cuatro ejes; el de Chinchero trabajó en tres; en los fondos sociales portuarios, liberación de áreas para aeropuertos e hidrovía amazónica, en dos cada uno. Sólo un caso ha estado básicamente concentrado en un eje (diálogo con transportistas).

Por tanto, la mayoría de casos sistematizados ha incursionado simultáneamente en varios ejes, lo que es usual en prácticamente todas las experiencias. Esto constituye un desafío para las capacidades institucionales y para el repertorio de estrategias y herramientas que posee en cada situación.

TABLA N° 1
CASOS SISTEMATIZADOS SEGÚN EJES PRINCIPALES Y COMPLEMENTARIOS

Casos	Eje principal	Ejes complementarios
CTM Chinchero	Facilitación inversiones	-Acuerdos y compromisos -Prevención operativa
Liberación de áreas aeropuertos provincias	Facilitación inversiones	Acuerdos y compromisos
Corredor vial- CVACA	Acuerdos y compromisos	-Prevención operativa -Facilitación inversiones -Gestión de conflictos
Diálogo transportistas	Gestión de conflictos	
Hidrovía amazónica	Educación/formación ciudadana	Facilitación inversiones
Fondos sociales portuarios	Prevención estructural	Facilitación inversiones

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a los principales resultados obtenidos en los procesos, puede constatar que los seis casos registran en general logros positivos. Así, en primer lugar, en Chinchero, distrito cusqueño donde se construirá el nuevo aeropuerto internacional, se pudo comprometer, planificar y realizar importantes inversiones sociales provenientes de seis distintos sectores del gobierno nacional (alrededor de 50 proyectos), cuyo fin último es contribuir a crear condiciones para legitimar socialmente el proyecto.

En el caso de liberación de áreas, la ODGS logró liberar 1,662 predios en los entornos de cinco aeropuertos de provincia (Iquitos, Tacna, Pucallpa, Pisco y Piura), lo que involucró transacciones ascendentes a alrededor de S/. 34,000,000, con una multiplicidad de actores individuales y organizados en torno a asociaciones, sobre todo, en asentamientos humanos. De esta manera se dejó abierto el campo para la ampliación y modernización de los aeropuertos.

Por otro lado, en el corredor vial, se contribuyó a lograr la reclasificación de vías, en un proceso lento y laborioso que involucró a municipalidades dis-

triales y a la provincial de Cotabambas, así como al gobierno regional de Apurímac, trabajándose también, de manera paciente, acuerdos con cuatro comunidades campesinas a las que se adquirió terrenos destinados a la construcción de una carretera nacional, la misma que focalizará su apoyo en solucionar los problemas derivados del transporte de mineral y las consecuentes tensiones y conflictos sociales generadas entre la población de la zona.

Asimismo, el caso de los transportistas de carga fue también fructífero, porque se facilitó un diálogo en que intervinieron diversas entidades gremiales y representantes del gobierno nacional, arribándose a acuerdos para levantar una huelga nacional indefinida, así como prevenir la concreción de al menos otras dos que ya habían sido convocadas. La importancia de estos logros se aprecia mejor cuando se considera que se trata de un área estratégica y sensible para la economía y la dinámica social del país como es el transporte de carga.

En Hidrovía amazónica, la ODGS intervino en el marco del acuerdo de consulta previa establecido en el año 2015; su tarea fue contribuir al empodera-

miento de los indígenas en temas ambientales, capacitando para ello a 528 aspirantes a monitores indígenas, designadas por 27 federaciones indígenas, bases de tres federaciones regionales. Se aportó así al desarrollo de capacidades locales que pueden jugar un rol clave en aspectos como la sostenibilidad ambiental y la gestión de los recursos naturales, impulsándose también el proceso de consulta previa.

TABLA Nº 2
PRINCIPALES LOGROS Y RESULTADOS
DE LA INTERVENCIÓN EN LOS CASOS SISTEMATIZADOS

Casos	Logros y resultados
CTM Chinchero	Inversiones sociales de 6 sectores del Gobierno nacional destinadas a la población local.
Liberación de áreas aeropuertos provincias	Liberación de 1,662 predios en entornos de 5 aeropuertos con un pago global de 34 millones de soles.
Corredor vial- CVACA	Reclasificación de vías y acuerdos con 4 comunidades campesinas para compra de terrenos destinados a construir carretera nacional.
Diálogo transportistas	Facilitación de diálogo con gremios y representantes del gobierno nacional. Acuerdos para levantar huelga nacional indefinida y prevenir al menos otras dos ya convocadas.
Hidrovia amazónica	-Empoderamiento de indígenas en temas ambientales. -Capacitación de 528 personas de 27 federaciones indígenas bases de 3 federaciones regionales.
Fondos sociales portuarios	-Analizar fortalezas y debilidades de FSP. -Propuesta en proceso de elaboración para la mejora del modelo vigente de fondos, de su gestión interna, y para potenciar capacidad de generar impactos sociales.

Fuente: Elaboración propia

El caso de los Fondos sociales portuarios (FSP) mostró que la participación de la ODGS en los tres FSP existentes es relativamente reciente, pero ha permitido ganar una valiosa experiencia, muy útil para conocer y analizar las fortalezas y debilidades de tales casos, y plantearse la formulación de propuestas de mejora al modelo vigente de fondos, adaptándolo a la realidad social de los puertos costeros que han sido concesionados. Se plantea también mejorar su gestión interna y la capacidad de generar impactos sociales. Todo ello sin duda en la perspectiva de mejorar la eficacia de la inversión social y, por tanto, la calidad de vida de la población atendida en los entornos sociales de los puertos de Paita, Salaverry y Pisco.

De otro lado, la sistematización de las experiencias permitió identificar algunos elementos comunes en el trabajo de la ODGS, que dejan importantes aprendizajes y lecciones para futuras intervenciones.

Un primer elemento común a todas las experiencias es la multiplicidad de actores con las que la oficina se debe relacionar; dada la heterogeneidad social de los

entornos en donde se ubican los proyectos del sector. El trabajo en los casos sistematizados ha implicado relacionarse y dialogar con personas, grupos y organizaciones que tienen variadas posiciones e intereses que es un imperativo conocer, procesar e incluir, a fin de lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Así, casi todas las experiencias han tenido que tratar y dialogar con actores en medios urbanos y rurales, con distinto perfil socioeconómico, diferentes tradiciones organizativas, variados estilos de liderazgo, negociación y “culturas del conflicto”. Por ejemplo, los diálogos con comunidades campesinas de Apurímac y Cusco, con los distintos gremios de transportistas, la multiplicidad de organizaciones indígenas de la Amazonía y de asociaciones de pobladores de asentamientos humanos han planteado desafíos complejos y dejado lecciones que enriquecen la visión y las prácticas de la ODGS.

Un segundo elemento común tiene que ver con que, en la mayoría de casos, la ODGS actúa de manera articulada con otros sectores del gobierno nacional o con otras instancias de gobierno subnacional (gobiernos regionales, municipalidades provinciales y distritales); ello ha

ocurrido, por ejemplo, a propósito del Comité Técnico Multisectorial de Chinchero, en el corredor Vial, y en la hidrovía Amazónica; en estos casos actuaron entidades con distinta capacidad de respuesta, diferentes prácticas de articulación y relaciones intergubernamentales, en donde además las unidades que las representan ocupan un lugar no necesariamente similar en sus respectivos organigramas. Para la ODGS, especialmente en los casos que debió coordinar con los distintos sectores del gobierno nacional, esta interacción implicó apelar a toda la capacidad disponible para armonizar, concertar y alinear la intervención de cada entidad involucrada.

El trabajo con gobiernos regionales y locales ha sido también complejo aunque con otras peculiaridades, derivadas sobre todo de la autonomía de aquellos, las orientaciones, calidades y prioridades de los liderazgos y sus relaciones con la ciudadanía, la experiencia y trayectoria de los funcionarios y la realidad y limitaciones de sus recursos presupuestales. Al igual que con los sectores del gobierno nacional, esto constituye también un gran desafío para la armonización y alineamiento de las intervenciones públicas.

Un tercer elemento se relaciona con las actividades realizadas en cuatro casos con el fin de facilitar las inversiones públicas o privadas en el ámbito de competencia del sector. Para esta facilitación, se hicieron básicamente inversiones sociales (Fondos sociales y Chinchero) y adquisición de tierras (corredor vial y aeropuertos). Para uno u otro mecanismo se requiere diseñar y afinar estrategias e instrumentos que permitan lograr los cometidos de manera eficaz.

En base a lo anterior, la ODGS tiene ante sí nuevos retos que pasan, entre otras cosas, por abordar el diseño de políticas, estrategias y herramientas que permitan formalizar y facilitar sus intervenciones, lo que resulta crucial considerando que prácticamente no hay herramientas para abordar una gestión social temprana, que incorporen las preocupaciones de la población de los entornos y gestionarlos luego en la fase de ejecución del proyecto. Los temas son sin duda múltiples, presentándose algunos cuya relevancia se desprende de las experiencias sistematizadas.

TABLA N° 3
POLÍTICAS, ESTRATEGIAS Y HERRAMIENTAS IMPORTANTES A DISEÑAR

Casos	Logros y resultados
Generales	1) enfoque de derechos 2) de género 3) de interculturalidad 4) de sostenibilidad 5) otros que resulten estratégicos
CTM Chinchero	1) Desarrollar una propuesta de estrategia para la gestión y facilitación de intervenciones multisectoriales. 2) Diseño de una guía para sondeos rápidos sobre el perfil y características de comunidades campesinas y población rural. 3) Diseño de lineamientos y orientaciones para establecer prioridades de inversión social en distritos rurales.
Liberación de áreas aeropuertos provincias	1) Elaboración de guías y orientaciones para adquisición de terrenos urbanos
Corredor vial-CVACA	1) Diseño de guía para sondeos rápidos sobre el perfil y características de comunidades campesinas y población rural 2) Formulación de estrategias de articulación con gobiernos subnacionales 3) Diseño de guía para adquisición de tierras a comunidades campesinas
Diálogo transportistas	1) Propuesta de estrategia para establecer relaciones de confianza con actores sociales diversos 2) Estilos de liderazgo y negociación en distintos gremios de transportistas
Hidrovía amazónica	1) Diseño de guía para sondeos rápidos de gremios, liderazgos y estilos de negociación en organizaciones indígenas
Fondos sociales portuarios	1) Diseño de propuesta de mejora del modelo vigente de Fondo Social, integrando realidad de entornos portuarios 2) Propuesta para mejorar la gestión interna de los FSP 3) Propuesta para mejorar el impacto social de los FSP en sus entornos y prevenir conflictos por sus inversiones

Fuente: Elaboración propia

Un paso importante en el diseño de políticas supone integrar en los planteamientos de la oficina, especialmente en la planificación de sus diversas intervenciones, algunos enfoques que actualmente se consideran claves:

1) el enfoque de derechos, que permite entender a la ciudadanía como sujetos de derechos, lo que es fundamental para el trabajo de gestión social; 2) el enfoque de género, decisivo para considerar el impacto diferenciado de las intervenciones y proyectos en hombres y mujeres, e integrar con equidad las necesidades de ellas; 3) el enfoque de interculturalidad; en un país como el Perú por su gran diversidad cultural, este es de especial relevancia para el trabajo de la oficina y del sector, sobre todo con poblaciones andinas y amazónicas, pero también con segmentos de población costeña; 4) el enfoque de sostenibilidad, clave para plantear intervenciones y soluciones duraderas y continuas, que reduzcan los posibles impactos negativos y potencien los positivos a nivel ambiental, social y económico.

Estos enfoques son transversales a cada intervención y el desafío consiste en elaborar las herramientas (o utilizar las disponibles) para integrarlos en el trabajo institucional.

Cabe señalar también la necesidad de diseñar estrategias que permitan conocer, en etapas previas o iniciales de las intervenciones, las complejas realidades socioeconómicas y culturales de los actores involucrados en las inversiones públicas o privadas sectoriales; estos son aprendizajes derivados de las experiencias de Chinchero, corredor vial, liberación de áreas para aeropuertos, hidrovía, entre otros.

Es importante también diseñar, en un próximo período, políticas y estrategias para articular las intervenciones intersectoriales (gobierno nacional) e intergubernamentales (nivel nacional, regional y local),

que sin duda se continuarán produciendo en el futuro. Las experiencias contienen materiales que constituyen valiosos e indispensables insumos.

En síntesis, las seis experiencias sistematizadas ponen en evidencia que, a pesar de su constitución relativamente reciente, la ODGS ha acumulado ya valiosas lecciones en el campo de la gestión social, la misma que incluye al menos siete ejes de intervención, tres de los cuales se relacionan con la conflictividad social en tanto los demás conciernen principalmente a un trabajo de apertura y acompañamiento a las inversiones públicas o privadas bajo la esfera de competencias del sector, el establecimiento de acuerdos y compromisos, entre otros.

En cuanto a la conflictividad, cabe destacar la importancia de las intervenciones en la etapa de prevención, tanto a nivel operativo como estructural, lo que exige que a corto y mediano plazo, se diseñen instrumentos que ayuden a abordarla exitosamente.

Como se sabe, la gestión social significa un trabajo de relación permanente y cercana con las dimensiones sociales de las iniciativas del sector, especialmente en el relacionamiento con la ciudadanía. Es por ello que las lecciones y aprendizajes obtenidos deben ser volcados y traducidos en políticas, estrategias y herramientas formalizadas para el uso de sus equipos en las variadas intervenciones que deberán hacer a futuro.

En ese marco, urge culminar el diseño de un conjunto de herramientas vinculadas a la prevención estructural, a la participación ciudadana, y a la consulta previa; construir un sistema de prevención para el cual se ha instalado ya un sistema informático; así como implementar el observatorio de sostenibilidad social en infraestructura ya diseñado. Finalmente, habría que desarrollar la capacitación continua de los equipos en las normas del MTC.

7. Artículos complementarios

Implementación de una herramienta normativa para resolver un conflicto social con las Comunidades Campesinas de Mara en el corredor vial Apurímac-Cusco¹



MTC en Mara, Apurímac, setiembre 2019.

¹ Informe de Supervisión N° 001-2018-MTC/16.03.VAJ.GCM.JGP.MGC, Supervisión Documentaria en relación a la ruta comprendida entre Puente Ichuray – Puente Sayhua (vía departamental AP-115), en relación a las dos intervenciones realizadas en la vía correspondientes a los periodos 2007-2009 y 2011-2013.

Antecedentes:

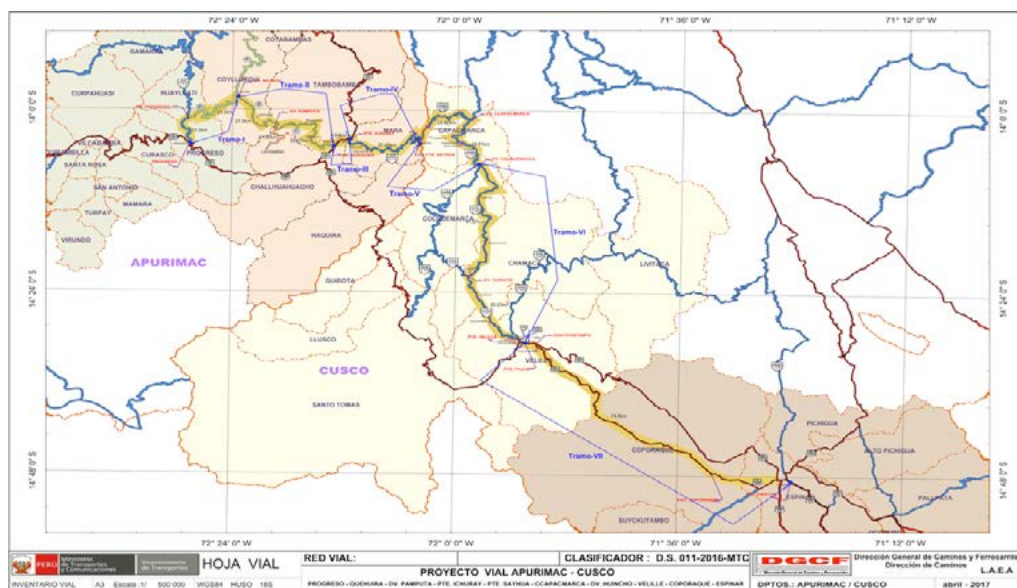
La Oficina de Diálogo y Gestión Social (ODGS) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), y su antecesora, la ex DGASA, vienen gestionando desde el año 2016 los diversos episodios de conflictividad social en el Corredor Vial Apurímac-Cusco, que comprende un conjunto de carreteras nacionales que une las provincias de Grau y Cotabambas en el departamento de Apurímac y las provincias de Chumbivilcas y Espinar en el departamento de Cusco, cuyas rutas son utilizadas por distintas empresas mineras en operación para el transporte de sus minerales y suministros, tales como: Las Bambas S.A., Hudbay Perú y Antapaccay S.A. De manera que dicha zona mantiene un escenario de conflictividad social álgido, debido a las demandas ambientales y sociales que a pesar de ser atendidas por el Estado, aún no logran atenderse en su totalidad.

El Corredor Vial Apurímac-Cusco atraviesa territorios de 42 comunidades campesinas, las cuales han solicitado en distintos momentos información sobre el proceso constructivo de las distintas rutas que conforman el Corredor Vial Apurímac-Cusco y el procedimiento seguido para la adquisición de terrenos por donde se ha construido la carretera. Dentro de las rutas que comprenden el Corredor Vial, se encon-

traba la Ruta Departamental AP-115, de trayectoria: Empalme PE-3S F (Puente Ichuray)-Congota- Mara-Empalme CU-138 (Puente Sayhua), que aparecía registrada como vía departamental en el Clasificador de Rutas desde el 2008, la misma que, desde el 25 de mayo del 2018, se recategorizó a la Ruta Nacional PE-3SY², pasando de ruta regional a vía nacional a solicitud del Gobierno Regional de Apurímac.

En este punto, dicha vía departamental (AP-115), integrante del Corredor Vial, pasa por el distrito de Mara, en la provincia de Cotabambas, Apurímac, atravesando territorios de las comunidades campesinas de Arcospampa-Congota, Pisaccasa-Huaruma-Yuricanha, Andrés Avelino Cáceres, Miraflores, San Miguel, Quehuincha y Pitic, en una longitud aproximada de mil ciento sesenta kilómetros, siendo que, a mediados del 2017, dichas comunidades campesinas boquearon el tránsito de la carretera, solicitando al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, brinde claridad respecto a la adquisición de terrenos comunales donde se construyó la carretera, ya que las comunidades señalaron que no se habían adquirido, mientras que la empresa Las Bambas S.A. refirió, en su oportunidad, que si se había realizado un pago por adquisición de áreas, en el marco de un Plan de Compensación y Reasentamiento Involuntario.

RUTA DEPARTAMENTAL AP-115, DISTRITO MARA PROVINCIA DE COTABAMBAS, APURÍMAC DEL CORREDOR VIAL APURÍMAC-CUSCO



Fuente: Dirección General de Caminos y Ferrocarriles - MTC, 2017

Dicha problemática social fue abordada por la entonces denominada Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (DGASA) del MTC, cuyo equipo de gestión de conflictos sociales, tendió un acercamiento con las comunidades campesinas del distrito de Mara, identificando su demanda principal y a partir de ello, propuso, consensuó con las comunidades campesinas e implementó una herramienta normativa, denominada supervisión especial documentaria, que permitió el cese inmediato de las acciones de protesta social de las comunidades de Mara y la posterior difusión de sus resultados a las comunidades, que clarificaron la adquisición predial de los terrenos comunales del distrito de Mara, para la construcción de la carretera.

Intervención de la DGASA:

A partir de las acciones de protesta en el Corredor Vial Apurímac-Cusco (bloqueo de la carretera iniciado el 6 de agosto del 2017) y la posterior apertura del diálogo con las comunidades campesinas de Mara, el equipo de diálogo y gestión social de la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, generó diversas reuniones de trabajo con las dirigencias comunales de Pitic, Miraflores-Nahuinpucyo-Quihura-Huacuy-Shuro, Pisacasa-Yuricanha-Huaruma y Arcospampa-Congota y representantes de la empresa Las Bambas S.A., diálogo que se amplió a las comunidades campesinas de Quehuincha, San Miguel y Andrés Avelino Cáceres; producto de ellas, se evidenció que las comunidades campesinas requerían información sobre el proceso de liberación de los terrenos donde se construyó la carretera. En específico, las comunidades campesinas de Mara exigieron en la reunión sostenida el 8 de agosto del 2017:

- a. La participación del representante legal de la empresa minera Las Bambas.
- b. El pago por concepto de indemnización por daños y perjuicios por parte de dicha empresa por los impactos ambientales presumiblemente generados por el paso de sus unidades mineras (polución, vibraciones y ruidos).
- c. Pedido de información sobre el proceso de jerarquización y afectaciones prediales de la Vía Departamental AP-115.

d. Pedido de indemnización por concepto de afectación a las viviendas ubicadas a lo largo de la vía, propiciando por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Hasta ese momento, la DGASA no se había planteado ni tenía antecedentes que haber realizado una intervención que permita la evaluación y supervisión detallada y a profundidad de un tema que implique una solución a un caso de conflictividad social manifiesta, como el caso en Mara. En este punto, cabía cubrir previamente dos aspectos cruciales, el primero de ellos, el marco legal vigente que sustente una intervención de este tipo y, la segunda, que el resultado de la supervisión más allá de sus hallazgos, constituya, per se, una respuesta que atienda las demandas de las comunidades campesinas y con ello, genere la culminación de sus medidas de protesta y bloqueo de la carretera. Cabe indicar que la generación de relaciones de confianza del MTC con las comunidades campesinas permitió darles sostenibilidad a los acuerdos arribados para darle solución al conflicto.

Para atender el primer presupuesto, mediante la Resolución Ministerial N° 1056-2016-MTC/01.02 del 22 de diciembre del 2016, se aprobó el “Protocolo de Supervisión y Fiscalización Ambiental del sector Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones”, de aplicación para la DGASA, para la supervisión y fiscalización de los componentes socioambientales de proyectos de infraestructura y servicios de transporte³.

En el Capítulo VII de la mencionada resolución, se contempla la supervisión directa (función supervisora), que abarca la realización de acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental; supervisión que, en función a su programación, puede ser regular o especial⁴. Además de ello, en función del lugar donde se realiza la supervisión directa, puede ser en campo o documental (que consiste en el análisis de información documental relevante correspondiente a la actividad desarrollada por un administrado).

Bajo ese marco legal es que la DGASA, optó por iniciar un proceso de supervisión especial docu-

³ Capítulo IV de la Resolución Ministerial N° 1056-2016-MTC/01.02., señala que la supervisión se realiza a los titulares de actividades y/o proyectos, a los titulares de proyectos especiales, a los ejecutores de obra, de proyectos de infraestructura de transportes y de servicios de transportes, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que cuenten o no con un instrumento de gestión ambiental aprobado por parte de la DGASA del MTC.

⁴ Supervisión no programada orientada a la verificación de obligaciones ambientales específicas, a partir, por ejemplo, de denuncias o reclamos.

mentaria, al caso de las comunidades campesinas de Mara, con la finalidad de recopilar, evaluar y supervisar el proceso de afectaciones y adquisiciones prediales en la ruta comprendida entre el Puente Ichuray hasta el Puente Sayhua (Vía Departamental AP-115) desde el 2008. En este extremo, la supervisión al componente de afectaciones prediales en proyectos de infraestructura vial, se encuentra amparada en el Artículo artículo 34 del Reglamento del SEIA⁵, que señala que el impacto ambiental implica el aspecto social, respecto del cual deben considerarse las medidas de manejo necesarias de acuerdo a cada proyecto de inversión, generando una gestión social adecuada, que priorice una estrategia de prevención de conflictividad social, así como la mitigación y eventual compensación e indemnización por los impactos sociales que pudiesen generarse, siendo que la DGASA era competente para supervisar el componente de afectaciones prediales generadas por la ejecución de proyectos de infraestructura vial, en tanto forman parte del componente social de un proyecto sujeto al SEIA. Adicionalmente, el Artículo artículo 72 del Reglamento del Protección Ambiental del Sector Transportes⁶, señala que la autoridad ambiental competente (MTC), es la encargada de supervisar la adecuada implementación de la gestión de afectaciones prediales.

Es entonces que cubiertos ambos presupuestos, la DGASA informó a las comunidades campesinas de Mara, Estado y empresa minera Las Bambas, del inicio de la supervisión, en la reunión del 7 de noviembre del 2017, en atención precisamente a las demandas sobre los daños y perjuicios presumiblemente generados por las afectaciones prediales a sus predios en diversas intervenciones realizadas a la Vía Departamental AP-115.

El desafío era necesario. El deber que el Estado sea una fuente de información adecuada y oportuna, y en este caso en particular, que sea el MTC a través de su Autoridad Ambiental, quien proponga y gestione información hacia actores sociales sensibles y prioritarios como son las comunidades campesinas, era mayor; constituyendo la primera experiencia de la DGASA en materia de supervisión especial documentaria abocada a un caso donde no se contaba con información oficial de las intervenciones realizadas, en un contexto de alta sensibilidad y conflictividad social.

El paso siguiente fue la elaboración de un plan de trabajo, que permitió la identificación de los siguientes objetivos de la supervisión especial:

- a. Determinar si las intervenciones en la ruta comprendida entre el Puente Ichuray y el Puente Sayhua (Vía Departamental AP-115) del Corredor Vial Apurímac-Cusco, generaron afectaciones prediales.
- b. Determinar si se realizó un proceso de adquisición respecto a las afectaciones prediales generadas.
- c. Identificar los grados de responsabilidad respecto a la obligación de adquisición de áreas afectadas por las intervenciones en la vía AP-115.

La supervisión documentaria planteada por la DGASA, constituyó la primera experiencia de su tipo, como una solución técnica ante las demandas sociales planteadas en el distrito de Mara, generando un antecedente valioso, ya que supuso la creación de un plan de trabajo inédito hasta el momento, con etapas establecidas y responsables, requiriendo la constitución de un equipo multidisciplinario de especialistas ad hoc, quienes se encargaron de la recopilación, procesamiento, evaluación, consolidación y presentación de la información tanto técnica como legal del caso. En una primera etapa, dicho equipo de trabajo solicitó documentación formal al gobierno regional de Apurímac, municipalidad distrital de Mara, comunidades campesinas de Mara y empresa minera Las Bambas, lo que demandó incluso comisiones de servicio a la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de Cusco y pedidos de información a otras entidades públicas y búsquedas registrales en la sede de Registros Públicos de Abancay (Zona Registral X). La información recabada, debió ser posteriormente procesada, en matrices donde se sistematizaron los hallazgos encontrados de documentación legal y técnica obrante.

El trabajo de supervisión encontró evidencia documentaria de dos proyectos implementados en la Ruta AP-115; el primero de ellos, el proyecto de construcción y mejoramiento de la carretera Cungunya-Ccapamarca-Mara-Las Bambas (realizado entre 2009 y 2011) y el segundo, el proyecto de mantenimiento y mejoramiento en la Red Vial Departamental AP-115, Tramo Puente Sayhua-Puente Ichuray, provin-

5 Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM que aprueba el Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

6 Decreto Supremo N° 004-2017-MTC.

cia de Cotabambas (realizado entre 2011 y 2013). Respecto a esta segunda intervención, por información brindada por Las Bambas S.A., se analizaron 1,260 expedientes, correspondientes a comuneros de 6 comunidades campesinas del distrito de Mara (Arcospampa-Congota, San Miguel, Quehuincha, Pitic, Pisaccasa-Yuricanha-Huaruma y Miraflores-Nahuinpucyo-Quihura-Huacuy-Shuro), que contienen acuerdos de indemnización por daños y perjuicios (compensaciones económicas) realizados por la empresa Xstrata Las Bambas en 2012.

Con dicha información, se inició la evaluación de la generación de afectaciones prediales en la ejecución de los dos proyectos identificados, la adquisición de áreas afectadas y la responsabilidad de la compensación en relación a las afectaciones prediales, lográndose con esta intervención la restitución del clima de paz social en zona⁷, a partir de la prestación de información oficial del MTC sobre el proceso constructivo de la carretera; logro que no hubiera sido posible alcanzarlo mediante otras alternativas o estrategias, que no hubieran abordado las demandas de las comunidades de Mara.

El Informe de supervisión documentaria se suscribió el 8 de marzo del 2018, luego de más de cuatro meses de procesamiento y evaluación de la información, que identificó en su documento final, ocho conclusiones y siete recomendaciones, que fue presentado ante las comunidades campesinas de Mara y remitido al gobierno regional de Apurímac, municipalidad distrital de Mara y a la empresa minera Las Bambas, logrando el objetivo trazado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, de transparentar información oficial consolidada sobre el proceso constructivo de la carretera que atendiera las consultas y demandas de las comunidades campesinas de Mara, permitiendo en su momento que se retome el clima de paz social en Mara y constituyendo un antecedente importante de gestión de conflictividad social.

Conclusiones y recomendaciones:

A partir de las demandas comunales en el distrito de Mara, materializadas en el bloqueo del Corredor Vial Apurímac-Cusco (2018), exigió al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de su

área de prevención y gestión de conflictos sociales, no solamente a propiciar un acercamiento inmediato y permanente hacia los interlocutores comunales, sino que a partir de las principal demanda identificada, que era el pedido de información sobre los antecedentes del proceso constructivo de la Vía Departamental AP-115 (competencia en aquel momento en el Gobierno Regional del Cusco); propició la innovación de ofrecer una supervisión especial documentaria, a cargo del sector, como un mecanismo de atender la demanda planteada por las comunidades. Este ofrecimiento, si bien estaba enmarcado en la normativa de la DGASA, no había tenido ningún antecedente hasta ese momento, y mucho menos, en un escenario de tensión social, generando desafíos para su implementación, hasta ese momento inédita, de un plan de trabajo que incorporó a un equipo multidisciplinario de profesionales que enriqueció los hallazgos de la supervisión. Desde la obtención de información relevante hasta su procesamiento y presentación a las comunidades campesinas, presentó un escenario de continuo perfeccionamiento del proceso.

Dicha supervisión documentaria implicó la implementación interna de un plan de trabajo, ajustado a un corto plazo, que permita el recojo, revisión, procesamiento y presentación de un informe que permitió esbozar conclusiones sobre el proceso de afectaciones prediales y adquisición de terrenos en el marco de las intervenciones viales realizadas en la Vía Departamental AP-115. El desafío fue mayor, ya que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones posteriormente tenía que posteriormente presentar esas conclusiones a la comunidad en un lenguaje amigable que permita el entendimiento de sus resultados, logrando el objetivo planteado al inicio de informar fehacientemente, a partir de documentación existente, el proceso constructivo que tuvo dicha carretera. Es más loable en el tiempo, ya que permitió el desbloqueo de la carretera y que prospere hasta la actualidad, la continuidad del proyecto de mejoramiento del Corredor Vial Apurímac-Cusco.

Yendo al fondo del informe, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones arribó a la conclusión de que la municipalidad distrital de Mara fue la competente de la gestión de la vía, hasta el 28 de noviembre del 2008, fecha en la cual fue jerarquizada

⁷ Cabe indicar que la vía estuvo bloqueada hasta cuando el MTC dispuso que realizaría la supervisión documentaria. La elaboración y presentación de la supervisión tomó 4 meses, durante los cuales, la vía ya estuvo liberada.

como ruta departamental⁸. También se evidenció que existieron afectaciones de predios durante la ejecución de los proyectos de construcción y mejoramiento del 2007 al 2009 y de mantenimiento del 2011 al 2013, generándose progresivamente el ensanchamiento de la vía. Por otra parte, de acuerdo a la documentación revisada, no se acreditó la adquisición de predios en la intervención del 2007-2009 ni de saneamiento físico legal con las comunidades campesinas de Mara en la intervención del 2011-2013. Si bien se documentaron acuerdos de naturaleza real (cesión de uso del suelo), estos no superaban los 3 años, no correspondiendo a un proceso de adquisición predial. Para la primera intervención (2007-2009), el responsable de la adquisición de las afectaciones prediales generadas era la municipalidad distrital de Mara, mientras que para la segunda intervención (2011-2013), el responsable era el gobierno regional de Apurímac.

Respecto a la participación de la empresa minera Las Bambas S.A. en el proceso de adquisición de áreas de la vía, el informe de supervisión esclareció que no se realizó el saneamiento físico-legal ni la adquisición de predios, según lo establecido en el PACRI⁹ de la intervención comprendida entre 2011-2013, sino que evidenció que los documentos suscritos con los representantes de las comunidades campesinas y/o poseionarios en Mara, eran de naturaleza temporal (vigencia de derecho de uso).

La supervisión especial realizada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en el 2018, respecto a la Vía Departamental AP-115, permitió esclarecer que el gobierno regional de Apurímac, no tenía la competencia para certificar y supervisar el proyecto de mantenimiento y mejoramiento en la Red Vial Departamental AP-115, Tramo Puente Sayhua-Puente Ichuray, provincia de Cotabambas (2011-2013), al no haberse realizado la transferencia previa de funciones en el marco del proceso de

descentralización, existiendo una contravención a la normativa vigente en ese momento.

El ejercicio de reconstruir los antecedentes del proceso constructivo y las afectaciones prediales en el tramo del Corredor Vial Apurímac-Cusco, que pasa por el distrito de Mara en Cotabambas, Apurímac, es una experiencia inédita en el sector, que demandó recursos y tiempo de la DGASA y constituye hasta la fecha, una estrategia acertada de atención a las demandas comunales y sociales, a partir de un trabajo programático en equipo, que esclareció las dudas de una población necesitada de información y coadyuvó al restablecimiento del orden social en el Corredor Vial Apurímac-Cusco. Siendo que el MTC, a través de la DGASA y hoy la ODGS, cuenta a partir de la experiencia en Mara, con una herramienta normativa operativizada y aplicable a casos similares del sector.

Cabe indicar que en el marco del Proyecto de Mejoramiento del Corredor Vial Apurímac-Cusco, una vez que la totalidad del corredor fue jerarquizado como ruta nacional (2018), el MTC inició el procedimiento de identificación de afectados prediales por parte de la Dirección de Derecho de Vía de Provías Nacional y posteriormente, complementado con el pago de compensaciones económicas en el marco del Decreto de Urgencia N° 026-2019 y su modificatoria, con lo cual el MTC, viene realizando el proceso de adquisición de áreas para el proyecto, que como en el caso descrito en Mara, no habían sido realizados adecuadamente, generando demandas comunales y un escenario de conflictividad social.

Finalmente, el proceso narrado en Mara evidencia que el Plan de Compensación y Reasentamiento Involuntario de los proyectos de infraestructura vial, deberían estar separados de los instrumentos de gestión ambiental, lo que permitiría una mejor implementación, monitoreo y supervisión.

8 Decreto Supremo N.º 044-2008-MTC.

9 Plan de Compensación y Reasentamiento Involuntario.

Deconstrucción de un nuevo cuerpo normativo que permita la adquisición de terreno y mejoras para el corredor vial Apurímac - Cusco – Arequipa



MTC en Chumbivilcas, Cusco, noviembre 2019

Antecedentes:

El denominado “Corredor Minero” -conocido así debido a que a través de sus 324 kilómetros transitan vehículos en convoy que transportan el concentrado de mineral que se extrae en el yacimiento a tajo abierto de la Empresa Minera Las Bambas- que abarca los departamentos de Apurímac, Cusco y Arequipa, no ha estado exento de conflictos sociales ocasionados por la actividad minera desde que se iniciaron las actividades de exploración y la explotación del yacimiento minero “Ferrobamba”.

Dicha situación inició con los trabajos de habilitación y ensanchamiento de vías que se desarrollaron sobre las rutas que comprenden el actual corredor vial, en concurso de la empresa minera las Bambas, -a fin de trasladar sus elementos logísticos y su personal-, y las autoridades distritales, provinciales o regionales, según las competencias en la gestión vial. En aquella época, fueron suscritos contratos privados entre la citada empresa minera y los propietarios o poseionarios de los terrenos ubicados a la vera de la carretera, únicamente por un periodo de tiempo de 3 años, a manera de servidumbre temporal de paso, para lograr habilitar las áreas necesarias para el desarrollo de dichas intervenciones. Sin embargo, luego de la cuarta modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto minero (que establece que el transporte del concentrado de mineral se realizaría utilizando el corredor vial para su traslado), se generaron diversas manifestaciones, bloqueos de carreteras e, incluso, enfrentamientos con las fuerzas del orden en la zona, dado el vencimiento de los contratos antes descritos.

Tal como el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) luego ha evidenciado, las áreas de terreno sobre las cuales se encuentra construido el corredor vial no fueron adquiridas en su oportunidad ni por los gobiernos subnacionales que la administraban, ni por la empresa minera que la ensanchó o mejoró, con el propósito de incluirlo como un componente minero del transporte de su producción; pues, únicamente se tenían acuerdos de servidumbre de paso con las comunidades campesinas y propietarios privados dueños de las áreas de terreno en las que se instaló la infraestructura vial.

De esa manera, la conflictividad social en torno al corredor vial Apurímac - Cusco cada vez se hizo más intensa y recurrente, a medida que el tránsito del concentrado de cobre se hacía de manera diaria y constante. Frente a esta situación, fueron realizándose diversas manifestaciones por parte de las comunidades campesinas. En el mes de octubre del 2016, se produce una de ellas sobre la ruta “Desvío Pumamarca – Desvío Quehuira”, por parte de las comunidades campesinas de Pumamarca, Quehuira, Choquecca-Antio y Allahui, en la que se registraron graves enfrentamientos con las fuerzas del orden, dejando como saldo: policías heridos y un ciudadano manifestante muerto.

En las diferentes provincias y distritos por donde pasa el Corredor Vial, desde setiembre del año 2015

a diciembre del 2019 el gobierno nacional emitió 21 Decretos Supremos, mediante los cuales declaró el estado de emergencia en la zona a consecuencia de los conflictos sociales generados a partir de los reclamos de las diferentes comunidades campesinas en torno a demandas sociales relacionadas al ruido y las vibraciones generados por el paso de los camiones, así como la contaminación por material particulado que impactaba tanto en sus viviendas, como en sus cultivos.

Intervención de la DGASA

Teniendo en cuenta la escalada de conflictividad social, en torno a los reclamos de las comunidades campesinas respecto al saneamiento físico legal de los terrenos sobre los cuales se construyó el corredor vial, el entonces Ministro de Transportes y Comunicaciones, Sr. Martín Vizcarra Cornejo, acompañado de diversos funcionarios del sector, luego de varias semanas de diálogo, realizó una reunión con los presidentes y representantes comunales, en la ciudad de Lima el día 11 de marzo del 2017, suscribiendo un acta de acuerdos que permitió el levantamiento de las medidas de fuerza e iniciar el saneamiento de estos terrenos.

Los principales acuerdos arribados a los que se arribó en dicha reunión, entre otros, fueron:

- 1) Establecer en 25 soles el precio de adquisición por metro cuadrado de terrenos, con un derecho de vía de 30 metros.
- 2) Que el MTC realizará las acciones necesarias para la reclasificación de la Vía, como Vía Nacional, siendo la Municipalidad Provincial de Cotabambas quien trámite la solicitud de reclasificación, por ser esta una vía vecinal bajo su competencia.
- 3) A los 7 días posteriores de la liberación de la vía se iniciarán los trabajos de campo y gabinete para la identificación de las áreas requeridas y debe incluirse talleres informativos con cada comunidad sobre el derecho de vía.
- 4) Que el periodo para el pago por concepto de derecho de vía a los propietarios de los predios ubicados en el tramo “Dv. Pumamarca – Dv. Quehuira” era de cuatro meses contados a partir de la reapertura de la Vía, los impactos ambientales y sociales generados durante la construcción

de la vía y las medidas de mitigación o remediación serán considerados en un instrumento de gestión ambiental.

En cumplimiento de los acuerdos descritos, la entonces Unidad Gerencial de Derecho de Vía de Proviás Nacional procedió a elaborar los expedientes técnico legales, que permitan la adquisición de las áreas de terrenos afectadas por el derecho de vía, para lo cual desplazó a su personal técnico y legal a la zona, contando con el acompañamiento social de los especialistas de la otrora Dirección de Asuntos Socio Ambientales del MTC.

El marco normativo que regulaba dicha adquisición era el Decreto Legislativo N° 1192 (Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura), en el cual se establece que el valor de la tasación es fijado por la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento⁹ del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; sin embargo, uno de los acuerdos suscritos con las comunidades campesinas debido a las circunstancias políticas y luego de una evaluación del señor ministro y su equipo técnico, establecía un valor de 25 soles por metro cuadrado.

Particularmente, este acuerdo presentó varios inconvenientes para el desarrollo de los procedimientos de identificación de áreas afectadas y la elaboración de los expedientes técnico legales con fines de tasación, pues se tuvo que sortear varias dificultades de carácter legal y normativo que permitiesen llegar al valor acordado dadas las características de los terrenos (su altitud, su uso, su carácter estrictamente comunal), las cuales hacían que los valores comerciales de estos se encuentren muy por debajo del precio acordado con las comunidades campesinas.

Otro elemento importante considerado en los acuerdos del acta del 11 de marzo del 2017 fue el plazo de cuatro meses para efectuar la adquisición de los terrenos, lo cual era muy difícil de cumplir pues el proceso de adquisición de un bien afectado por una obra de infraestructura, desde su identificación hasta su adquisición y pago del valor de la tasación, requiere de un periodo superior a 12 meses, de acuerdo a con lo establecido por el Decreto Legislativo N.º 1192.

A pesar que los acuerdos sostenidos buscaban darle una solución a los reclamos de las comunidades campesinas, su cumplimiento requirió de un profundo análisis normativo y un significativo esfuerzo técnico que permitiese realizar ajustes a los plazos y los procedimientos establecidos en el Decreto Legislativo 1192, los que se desarrollaban de acuerdo al siguiente esquema:



De tal forma que la DGASA -en el marco del encargo de prevención y gestión de conflictos sociales- y posteriormente la ODGS -en el marco de sus funciones- realizaron denodados esfuerzos para establecer y sostener un diálogo fluido, asertivo y transparente con las cuatro comunidades campesinas involucradas, buscando respetar los acuerdos arribados con ellas, comunicando e informando de manera constante los avances de las actividades que se venían desarrollando tanto en campo como en gabinete.

De esa manera, luego de más de un año y medio, se pudo lograr realizar los primeros pagos por el valor de la tasación de las áreas de terreno en noviembre del

2018 a las Comunidades Campesinas de Pumarca y Chuquecca Antio, quedando pendiente el pago a las comunidades de Quehuira y Allahui, cuyo pago se realizó posteriormente en el 2019.

Asimismo, dado que parte de los acuerdos arribados en el ámbito del corredor vial incluía la elaboración de los instrumentos de gestión ambiental para el mejoramiento de la vía, se iniciaron los estudios definitivos para el proyecto a cargo de la Unidad Gerencial de Estudios de Proviás Nacional, contando con el acompañamiento de la DGASA y posteriormente de la ODGS. En el marco de lo cual se procedió a realizar el levantamiento de información e identificación de áreas afectadas en el

9 Artículo 12 del Decreto Legislativo 1192 “Órgano encargado de la Tasación”.

tramo comprendido entre el Puente Ichuray y Puente Sayhua, correspondiente al distrito de Mara de la Provincia de Cotabambas.

Sin embargo, luego de la identificación de predios y la tasación de los mismos por el órgano competente, según lo establecía el Decreto Legislativo 1192, nos encontramos con el hecho que el valor de los terrenos de propiedad de la comunidad campesina de Arcospampa Congota no superaba los 10.00 soles el valor del metro cuadrado. Una situación similar se desarrollaba con la comunidad campesina de Allahui, debido a las características de su terreno involucrado.

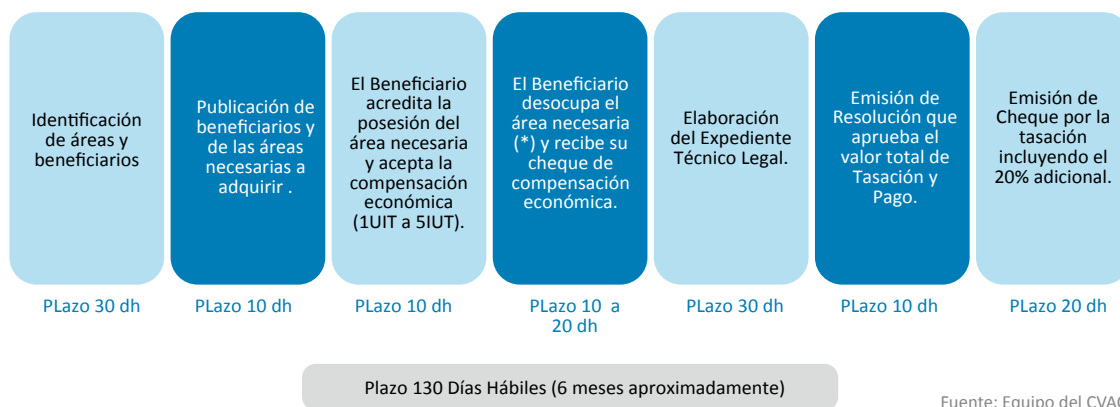
Por lo cual, al no existir un marco normativo que permita establecer valores distintos al valor de la tasación que establezca la Dirección Nacional de Construcción de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, se gestionó el financiamiento de fondos económicos que permitan otorgar un monto complementario al valor tasado por los terrenos requeridos para la vía, a través de la participación de organismos no gubernamentales y asociaciones de diversa índole.

Particularmente, en el caso de la comunidad de Arcospampa-Congota se logró el financiamiento por parte de la organización Cáritas, por un monto de 1'662,552.34 (un millón seiscientos sesenta y dos mil quinientos cincuenta y dos soles); Sin embargo, debido a las demandas sociales de las otras comunidades campesinas a lo largo del Corredor Vial, para que el valor de sus terrenos concuerde con lo establecido en el acta del 11 de marzo del 2017, se avizoraban inconvenientes sociales similares a la experiencia ocurrida con las comunidades campesinas de Allahui y Arcospampa

Congota. Por ello, la ODGS, a través de sus especialistas, propuso realizar un análisis normativo integral que permita cumplir con las demandas de las comunidades campesinas a lo largo del corredor vial, así como establecer mejores valores de tasación respecto a los que establecía el Decreto Legislativo 1192.

En consecuencia, la ODGS con el concurso de sus especialistas trabajó una propuesta normativa que permita modificar los aspectos necesarios del Decreto Legislativo N° 1192 para que viabilice la atención de la problemática social que se presentaba en el corredor vial Apurímac Cusco Arequipa, a fin que pueda preverse escenarios de conflictividad social en esta zona, reconociendo la sensibilidad social de este corredor vial y diferenciando este proyecto de otros a cargo de la entidad donde el citado decreto legislativo se aplicaba sin mayores dificultades. La propuesta se alcanzó mediante correo electrónico de fecha 15 de octubre del 2019, planteándose un primer documento de trabajo que fue elevado a la Secretaría General para su revisión y la opinión de las diversas direcciones y proyectos especiales de nuestro sector. Esta primera propuesta contemplaba 7 artículos y cuatro disposiciones complementarias, y contaba con la exposición de motivos y el análisis de constitucionalidad necesario para la dación de una norma que se proponía.

Esta propuesta planteaba una reducción considerable de los plazos en aproximadamente 6 meses y proponía un procedimiento ágil que permita determinar los valores de la tasación de las áreas de terreno requeridas por el Corredor Vial. De igual forma, planteaba la publicación de beneficiarios y áreas como mecanismo para dar a conocer. La propuesta establecía el siguiente esquema:



Fuente: Equipo del CVACA - ODGS

La propuesta normativa desarrollada, fue producto del trabajo esforzado de los especialistas de la ODGS a cargo de la gestión social en el CVACA, cuya motivación fue atender una problemática latente y compleja alrededor de las demandas de las comunidades campesinas respecto a su derecho de propiedad de las tierras que fueron incluidas a la vía cuando esta aun no tenía la jerarquía de vía nacional y cuyo saneamiento predial no se había realizado en su oportunidad.

Esta fue la base del decreto de Urgencia 026-2019 y el inicio de la emisión de una alternativa normativa que permitiese abordar la problemática social del Corredor Vial Apurímac Cusco; sin embargo, debido a que la ODGS- MTC no fue considerada en la redacción del documento final antes de su promulgación, ocurrió que dicho Decreto de Urgencia incluyó el procedimiento de expropiación, lo cual causó en la población involucrada una fuerte desazón y desconfianza pues durante los procesos de dialogo a lo largo del Corredor vial se había descartado la expropiación forzosa como medio de adquisición de las áreas requeridas por la vía, pues se trataba de un proceso de regularización y saneamiento físico legal de los terrenos que formaban parte del derecho de vía.

En ese sentido, luego de promulgado y publicado el Decreto de Urgencia en las condiciones descritas, la ODGS- MTC, pese a no haber sido considerada en la redacción del documento final, tuvo que intervenir en los diferentes espacios de diálogo con las provincias que forman parte del ámbito del CVACA y establecer una prevención concurrente a través de reuniones y talleres informativos con la finalidad de explicar y comunicar su propósito y espíritu normativo, toda vez que de manera unánime se cuestionaba el ánimo expropiatorio y forzoso de dicha norma. En consecuencia, a requerimiento de la ODGS se emitió una primera fe de erratas de la norma y posteriormente una modificatoria drástica de la misma mediante el Decreto de Urgencia N° 027-2019, por la cual se retiraba del anterior decreto el espíritu expropiatorio que fue impregnado al momento de su redacción final, alejándola del propósito propuesto originalmente por nuestra Oficina.

Conclusiones

El acompañamiento social realizado a las actividades de Provías Nacional ha permitido dar cumplimiento

a los acuerdos suscritos con las comunidades campesinas en el ámbito del corredor vial Apurímac Cusco, cuya implementación ha resultado dificultosa por las limitaciones que la normativa vigente para la adquisición de terrenos y mejoras presentaba, en relación con los valores de tasación y plazos de ejecución.

Por otro lado, la propuesta normativa desarrollada desde la ODGS dio lugar a la emisión de un Decreto de Urgencia que permite agilizar los procesos de adquisición de terrenos afectados por el Corredor Vial y mejorar las tasaciones, atendiendo la problemática particular de la zona. La labor descrita fue producto de un trabajo en equipo, multidisciplinario y constante desarrollado por los especialistas de la ODGS – MTC, en cumplimiento de sus funciones y con el propósito de prevenir la ocurrencia de nuevos conflictos sociales. Sin embargo, la última versión del Decreto de Urgencia desarrollada por Provías Nacional no consideró los aspectos sociales y políticos del uso de mecanismos expropiatorios, por lo cual resulta necesario que en otras coyunturas similares, vinculadas a intervenciones sobre infraestructura o servicios con potenciales situaciones de conflictividad social, la ODGS sea involucrado para que participe activamente y pueda cumplir con su funciones relacionadas a la prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales.

Recomendaciones

Para el cumplimiento de los fines y objetivos trazados con el Decreto de Urgencia, se requiere evaluar cómo se ha desarrollado la aplicación del Decreto de Urgencia N° 026 y su modificatoria, considerando la implementación de medidas complementarias o modificaciones a través de resoluciones que permitan incrementar el número de terrenos y mejoras adquiridos en el ámbito del corredor vial y visibilizando la intención del Estado de promover la convivencia armónica a lo largo del corredor vial y realizar el saneamiento de las rutas nacionales que componen dicho corredor vial para beneficio de la población local.

Asimismo, se recomienda evaluar las ventajas y desventajas que ha implicado el nuevo marco normativo, de modo que pueda implementarse las innovaciones necesarias para consolidar el logro y avance de las adquisiciones de terrenos y mejoras.

Institucionalizando el seguimiento y monitoreo de los compromisos sectoriales en el MTC



Reunión con la Comunidad de Fuerabamba, enero 2019

Introducción

Los constantes escenarios de conflictividad social desarrollados en las provincias de Cotabambas, desde el 2015; Chumbivilcas, desde el 2016 y Espinar, desde el 2012, han colocado al Estado peruano en una situación compleja respecto a la sostenibilidad de inversiones públicas y privadas en la zona. Por lo cual, una de

las estrategias del Gobierno nacional para fortalecer la gobernanza territorial ha sido la implementación de espacios de diálogo, para promover la priorización de proyectos de inversión que permitan acortar las brechas estructurales de desarrollo en las provincias ubicadas a lo largo del Corredor Vial Apurímac-

Cusco. Particularmente, en el ámbito del Corredor Vial Apurímac - Cusco (CVACA) se establecieron tres espacios de diálogo: 1) Espacio de Diálogo y cumplimiento de compromisos para el desarrollo de la provincia de Cotabambas y distrito de Progreso de la provincia de Grau; 2) Mesa Técnica de trabajo para el desarrollo de la provincia de Chumbivilcas; y 3) Mesa de Diálogo para el desarrollo sostenible de la provincia de Espinar.

En ese sentido, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) ha asumido 67 compromisos de inversión pública bajo diversas modalidades: PIP, OXI e IOARR, e incluso transfiriendo recursos para la ejecución de obras por parte de las municipalidades locales hasta la fecha. De manera que, a través de la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales - DGASA y posteriormente la Oficina de Diálogo y Gestión Social - ODGS, se han implementado instrumentos y mecanismos para realizar el seguimiento y monitoreo de estos compromisos, con la finalidad de prevenir la conflictividad social en las provincias antes citadas, pues los actores sociales involucrados describen el incumplimiento de los compromisos como uno de los principales factores del escalamiento de los conflictos, ya que se atribuye ser la causa de las alteraciones del orden público en la zona. Así pues, resulta relevante orientar esfuerzos a mejorar la efectividad del cumplimiento de compromisos en el ámbito del CVACA, debido a que los conflictos sociales tienen diversas implicancias sociales, económicas y políticas en la zona en las que se desarrollan. En el aspecto social, afectando la integridad física de las personas e incluso cobrando vidas humanas.

En el ámbito económico, los continuos bloqueos de carreteras han propiciado la afectación del transporte de personas y mercancías, especialmente las relacionadas con la actividad minera; de igual manera, se afecta el desarrollo de inversiones públicas y se genera un clima poco propicio para la continuidad y ejecución de inversiones de iniciativa privada en proyectos productivos (mineros, agrícolas, pecuarios, etc.). En el ámbito político, las medidas de protesta han resultado en la declaración de estados de emergencia en diversos tramos del CVACA, por los cuales se suspende el ejercicio de los derechos constitucionales, lo cual impacta significativamente en la gobernanza territorial y afecta la imagen del país como ambiente seguro para el desarrollo de inversiones de largo plazo.

En ese sentido, el presente documento busca dar a conocer, por un lado, el camino recorrido para insti-

tucionalizar los mecanismos de seguimiento y monitoreo de los compromisos sectoriales relacionados a inversiones públicas (directas e indirectas), a partir de la experiencia generada entorno a los compromisos asumidos en los espacios de diálogo con las provincias de Cotabambas, Chumbivilcas y Espinar; y, por otro, los resultados del seguimiento y monitoreo de los compromisos en estos espacios de diálogo, mediante el uso de indicadores que permitirán analizar su desempeño e impacto a diciembre del 2020.

Antecedentes

En el marco del Plan de Desarrollo de la provincia de Cotabambas y distrito de Progreso, el MTC con fecha 15 de febrero del 2017 asumió 38 compromisos, los cuales se distribuyeron en: 34 relacionados a transferencias presupuestales a los gobiernos locales para la ejecución de proyectos; 3 compromisos vinculados a conservación vial a cargo de la Dirección de Conservación de PVN; y uno restante referido al proyecto de instalación de banda ancha para la conectividad integral y desarrollo social de la región Apurímac, a cargo de PRONATEL.

Adicionalmente a estos se consideraron los proyectos comprometidos desde el 2015 en la Mesa de diálogo con el distrito de Challhuahuacho, con los cuales se alcanza un total de 43 compromisos. A diciembre del 2021, se sabe que 21 de estos compromisos poseen calidad de “cumplidos”, 16 se encuentran “en proceso de cumplimiento” y 6 se encuentran “suspendidos”, puesto que las municipalidades involucradas han desarrollado el proyecto con recursos propios o han desistido de solicitar el financiamiento al MTC. Cabe indicar que el espacio de diálogo de Cotabambas ha sido formalizado a través de resoluciones ministeriales de la Presidencia del Consejo de Ministros.

En el caso del Plan de Inversiones de Chumbivilcas, el MTC asumió 18 compromisos, de los cuales: 16 corresponden a transferencias presupuestales a Gobiernos locales para proyectos de infraestructura vial; uno corresponde a la elaboración de estudios de inversión para el mejoramiento del Corredor Económico Chanka-Quechua-Aymara (Tramo: “Quiñota – Llusco - Santo Tomás – Velille”) y otro restante vinculado a la elaboración de estudios de inversión para el mejoramiento del Corredor Vial Apurímac-Cusco (Tramo IV: “Puente Ichuray - Dv. Colquemarca”, Tramo V: “Dv. Colquemarca-Velille” y Tramo VI: “Velille-Espinar”).

Luego de la actualización de los proyectos, con corte a diciembre del 2020, se cuenta con un total de 20 compromisos asumidos, de los cuales se ha cumplido con 13 de ellos, cinco de ellos en proceso de cumplimiento (cuatro de ellos vinculados a intervenciones de PVN en rutas nacionales y uno en elaboración de su expediente técnico que sustentará el requerimiento de recursos financieros). Por otro lado, 2 de los compromisos asumidos se encuentran en estado “suspendido”, dado que los proyectos se encuentran desactivados en el SSI del MEF. Este espacio de diálogo no ha contado con formalización normativa por parte del Ministerio de Energía y Minas o de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Como resultado de la Mesa de diálogo de Espinar, el MTC se comprometió a desarrollar 3 proyectos en rutas nacionales, a cargo de PVN. De ellos, 2 se encuentran ejecutados y, por tanto, cumplidos; mientras que uno de estos proyectos continúa en ejecución. Posteriormente, en el marco de la “Mesa de Diálogo para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Espinar, en el departamento de Cusco” (2019-actualidad), se asumió un único compromiso que se encuentra en proceso de cumplimiento, de manera que el espacio de diálogo de Espinar, a lo largo de su desarrollo, viene contando con resoluciones ministeriales de la Presidencia del Consejo de Ministros para su formalización.

Mecanismos e instrumentos para el seguimiento y monitoreo de compromisos sectoriales

Desde el 2019 en la Oficina de Diálogo y Gestión Social (ODGS), y previo a ello, entre el 2017 y 2019, el equipo encargado de la prevención y gestión de conflictos sociales de la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (DGASA) ha empleado una serie de mecanismos e instrumentos, los que se detallan a continuación:

Mecanismos:

- a. Reuniones internas de seguimiento y monitoreo de los compromisos sectoriales: Sostenidas entre la ODGS y las unidades de organización del MTC, en las cuales, se ha monitoreado el ciclo de inversión de los proyectos comprometidos, nivel de avance, hitos de cumplimiento, visibilización de cuellos de botella en la ejecución del proyecto, limitaciones presupuestales, temas que requieren de un relacionamiento o intervención social

previa para ser superados (ejm. Saneamiento predial de los terrenos de un determinado proyecto), cuyos hallazgos han sido procesados e informados a las áreas pertinentes, de modo traducirlos en acciones de impulso del proceso.

- b. Reuniones de reporte a la Alta Dirección del MTC: Las que se desarrollan para el alineamiento sectorial entorno a los proyectos de inversión comprometidos por el MTC, a fin de programar actividades que permitan impulsar el cumplimiento de los compromisos. En muchos casos, a partir de estas reuniones se han optado por alternativas que han permitido optimizar el cumplimiento de los compromisos. Por ejemplo, en algunos de estos, se optó por pasar de las transferencias presupuestales a una ejecución directa, a fin de disminuir los plazos. En otros de ellos, se implementó el mecanismo de Obras por Impuestos, como en el caso del Proyecto: Construcción del Puente Kutuctay y Accesos en la provincia de Cotabambas. Además, dichas reuniones permitieron que la ODGS de a conocer oportunamente el nivel de expectativa de las autoridades y la población local sobre los proyectos, evidenciando los riesgos sociales y políticos entorno a ellos.
- c. Reuniones con representantes de las oficinas de diálogo y gestión social de otros sectores del Gobierno Nacional: Reuniones de coordinación, seguimiento y monitoreo de las actividades vinculadas al cumplimiento de los compromisos de las mesas de diálogo del CVACA, sostenidas con las oficinas o equipos encargados del diálogo o la gestión social dentro de PCM, MINAM, MINEM, MVCS, MIDIS, MINSA, MIDAGRI, MINJUS, MININTER, MEF, MTPE, OEFA y ANA. Estos espacios permitieron el análisis integrado de los escenarios políticos y sociales alrededor de los proyectos comprometidos y desarrollar estrategias que permitan un abordaje en conjunto.
- d. Reuniones bilaterales con equipos técnicos de los gobiernos subnacionales: Espacios que sirvieron para el abordaje de consultas técnicas sobre el desarrollo de los proyectos de inversión comprometidos por el MTC, principalmente, con los especialistas de la DGAAM, sobre los procesos de evaluación y certificación ambiental, o con los especialistas de PVD, en relación a los procedimientos para el financiamiento de los proyectos.

e. Plenarias con autoridades locales y dirigentes de las organizaciones de la sociedad civil en el marco de los espacios de diálogo: Estas reuniones se realizan principalmente a convocatoria de la SGSD-PCM o la OGGS-MINEM para informar sobre el avance en el cumplimiento de los compromisos asumidos por los diversos sectores del Poder Ejecutivo con cada provincia del CVACA.

Instrumentos:

a. Matriz de Seguimiento y Monitoreo de compromisos: Desde febrero del 2017, la DGASA desarrolló un registro de los compromisos asumidos por el MTC en los espacios de CVACA en una matriz, a partir del cual se establecieron actividades de se-

guimiento y monitoreo. Este instrumento ha sido optimizado y perfilado, bajo el siguiente detalle:

- Febrero 2017 a abril del 2019: Se elaboró y nutrió una matriz de seguimiento, en formato Excel, que contenía básicamente, el nombre del espacio de diálogo, nombre del proyecto de inversión, código SNIP, área involucrado del MTC, monto de inversión comprometido (estimado), transferencias presupuestales efectuadas (matriz vinculada principalmente al monitoreo de ejecuciones indirectas del MTC) y acciones de seguimiento del proyecto (donde se registraba un detalle histórico del avance del proyecto). Cabe indicar que la actualización y nivel de detalle de los proyectos estaba vinculado a pedidos de información puntuales a áreas del MTC, a demanda de reuniones de la PCM o MINEM.

CUADRO N° 1
DETALLE DE LA MATRIZ DE SEGUIMIENTO
DE LOS PROYECTOS DEL CVACA A MARZO DEL 2017

MATRIZ DE CONFLICTOS SOCIALES VINCULADOS AL SECTOR TRANSPORTES Y COMUNICACIONES (DIC - 2016)								
N°	NOMBRE DEL CASO/ CONFLICTO SOCIAL	ESPECIALISTA	ESPACIO DE DIÁLOGO	UBICACIÓN GEOGRÁFICA			DOCUMENTO DE CREACIÓN	BREVE DESCRIPCIÓN DEL CASO
				DEPARTAMENTO	PROVINCIA	DISTRITO		
1	Comité de Seguimiento de la Mesa de Desarrollo de Challhuahuacho	Pamela Gonzales	SI	Apurímac	Cotabambas	Challhuahuacho	Acta de instalación del 20.07.2015	La Federación Campesina de Challhuahuacho y el Frente de Defensa de los Intereses del Distrito de Challhuahuacho realizaron acciones de protesta debido a supuestos incumplimientos de la empresa Xstrata Copper (Actualmente Consorcio MMG LTD., Filial externa de CHINA MINMETALS CORP.) proyecto Las Bambas, se mencionan diecisiete compromisos en beneficio de las comunidades del área de influencia directa e indirecta, así como la supuesta afectación de la calidad del agua del río Challhuahuacho y Punanqui El 28 de febrero del año 2014, una comisión del alto nivel del Poder Ejecutivo presidida por el Ministro de Agricultura Juan Manuel Benites y el jefe de la ONDS arribó al distrito de Challhuahuacho, logrando consensuar la conformación de una Mesa de Desarrollo del Distrito de Challhuahuacho, con cuatro Sub Mesas de Trabajo: 1) Sub Mesa de trabajo Infraestructura social y productiva), 2) Sub Mesa Minería y Ambiente 3) Sub Mesa de Desarrollo Agropecuario 4) Sub Mesa de Trabajo Responsabilidad Social. El 24.01.2015, los líderes de las 33 comunidades del distrito de Challhuahuacho elaboraron una plataforma de lucha que contenía 30 puntos de demanda. Las protestas se realizaron los días 06, 07 y 08 de febrero de 2015. Entre los puntos de demanda están el pago del 10% de las utilidades que obtendrá la Empresa por la explotación del mineral, saneamiento integral de las comunidades, mejores condiciones de empleo y profesionales apurimeños, movilidad escolar, asfaltado de la carretera entre otras demandas. Los días 6, 7 y 8 de febrero del 2015, comuneros de la parte alta del distrito de Challhuahuacho realizaron una paralización de 72 horas, llegando en un primer momento a ingresar al campamento del proyecto minero Las Bambas tomando como rehenes a más de 200 trabajadores de empresas prestadoras de servicios al proyecto. La paralización fue convocada por la Federación Campesina de Challhuahuacho, presentando un pliego de demandas con 33 puntos, exigían la presencia de los ministros para sentarse a dialogar y buscar solución a las demandas planteadas.

Fuente: DGASA, 2017

Mayo 2019 a abril del 2021: La matriz fue optimizada y cuenta con 39 espacios, consigna información del espacio de diálogo, información del compromiso (detallando tipo de compromiso: ejecución directa del MTC, transferencia presupuestal, asistencia técnica o servicio de gestión vial), información de la inversión, información física y financiera del proyecto, aporte al cierre de brechas, estado del compromiso (cumplido, en proceso o suspendido), detalle del estado (expediente técnico en elaboración, idea de proyecto, obra

culminada, obra en ejecución, obra paralizada, perfil en elaboración o proyecto desactivado en el Sistema de Inversiones) y, finalmente, una actualización mensual, en la cual, solo se consigna información puntual y específica sobre el nivel de avance con datos porcentuales y estado situacional del ciclo del proyecto. Además, se ha desarrollado otra matriz, en la cual se detallan las transferencias históricas realizadas, para el caso de aquellos compromisos vinculados a transferencias presupuestales (ejecución indirecta).

CUADRO N° 2
DETALLE DE LA MATRIZ DE SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS DEL CVACA AL 08.04.2021

INFORMACIÓN DEL ESPACIO DE DIÁLOGO				INFORMACIÓN DE COMPROMISOS							
NOMBRE DE ESPACIO DE DIÁLOGO	Etapas de gestión	REGION	PROVINCIA	N/C	COMPROMISO/ PROYECTO	TIPO DE INVERSIÓN	TIPO DE COMPROMISO	SUB SECTOR INVOLUCRADO	UNID. MTC INVOLUCRADAS	FECHA DE SUSCRIPCIÓN DEL COMPROMISO	FECHA DE CUMPLIMIENTO DEL COMPROMISO
Mesa Técnica para el desarrollo de la provincia de Chumbivilcas	Monitoreo	CUSCO	CHUMBI-VILCAS	1	Rehabilitación del camino vecinal Emp. CU-119 (Dv. Cancahuani) - C.C. Cancahuani, Distrito de Ccapacmarca - Chumbivilcas - Apurímac	PIP	TRANSFERENCIA PRESUPUESTAL	Transportes	PVD	3/17/2017	3/10/2017
Mesa Técnica para el desarrollo de la provincia de Chumbivilcas	Monitoreo	CUSCO	CHUMBI-VILCAS	2	Mejoramiento de la carretera Colquemarca (Sector Sijakasa de la Comunidad Ahuichanta Huisuray) al Sector Urapugyo (Rio Ccocha) Comunidad De Urubamba, Distrito de Colquemarca - Chumbivilcas - Apurímac	PIP	TRANSFERENCIA PRESUPUESTAL	Transportes	PVD	3/17/2017	3/10/2017
Mesa Técnica para el desarrollo de la provincia de Chumbivilcas	Monitoreo	CUSCO	CHUMBI-VILCAS	3	Construcción del camino vecinal entre las comunidades de Calani, Huacamani y Llunkupi de la Comunidad Campesina de Huanaco, Distrito de Livitaca	PIP	TRANSFERENCIA PRESUPUESTAL	Transportes	PVD	3/17/2017	3/10/2017

Fuente: ODGS, 2021

Presentaciones de seguimiento: Desde 2017, periódicamente se ha presentado información actualizada a la Alta Dirección del MTC respecto al estado situacional de los proyectos comprometidos en los espacios del CVACA. En tal sentido, se han elaborado diversas presentaciones, las cuales se han hecho de conocimiento en las reuniones de trabajo convocadas por la Alta Dirección del MTC, en base a la información provista por las unidades de organización involucradas.

Evaluación de las inversiones en el ámbito del CVACA

- Estado situacional de los compromisos sectoriales en el CVACA

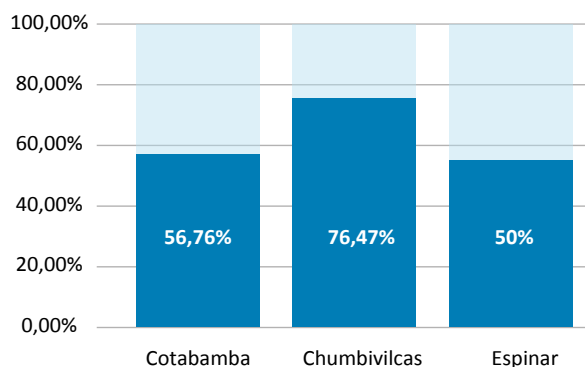
A diciembre del 2020, el MTC tiene un grado de avance significativo en el cumplimiento de sus compromisos sectoriales (GCx), siendo Chumbivilcas el espacio de diálogo con mayor nivel de cumplimiento, alcanzando al 76.47 por ciento, seguido de Cotabambas y Espinar. En todos los casos, la tasa de cumplimiento ha superado el 50 por ciento.

TABLA N° 1
AVANCE DE LOS COMPROMISOS DEL MTC EN EL CVACA

Región	Provincias	Número de compromisos (N _x)	Cumplidos (C _x)	En proceso (E _x)	Suspendidos (S _x)	$GC_x = \left(\frac{C_x}{N_x - S_x} \right) * 100$
Apurímac	Cotabambas	43	21	16	6	56.76%
Cusco	Chumbivilcas	20	13	5	2	76.47%
	Espinar	4	2	2	0	50%

Fuente: Elaboración propia, 2021

FIGURA N° 1
AVANCE EN EL CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS EN EL CVACA



Fuente: Elaboración propia

tos montos con los devengados, según el SSI del MEF, al 31 de diciembre del 2020, en el marco de estos espacios de diálogo (ISR_x).

TABLA N° 2
AVANCE FINANCIERO DE LAS INVERSIONES EN EL CVACA

Provincias	ISEx	ISR _x	$GI_x = \left(\frac{ISR_x}{ISE_x} \right) * 100$
Cotabambas	S/989,588,463.00	S/611,180,941.45	61.76%
Chumbivilcas	S/2,093,261,721.00	S/42,603,551.78	2.04%
Espinar	S/1,211,370,847.95	S/1,033,022,173.90	85.28%

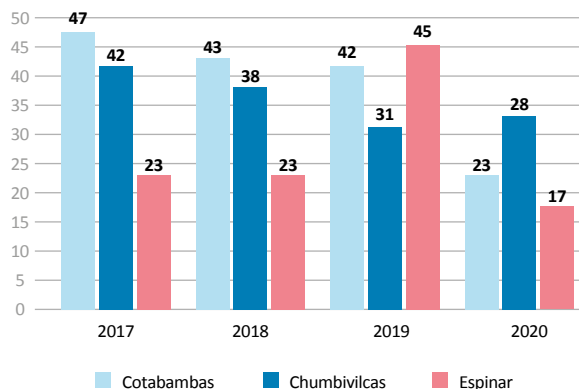
Fuente: Elaboración propia, 2021

Por otro lado, los montos de inversión establecidos inicialmente para el desarrollo de inversiones por parte del MTC en las provincias de Cotabambas, Chumbivilcas y Espinar han variado en función al sinceramiento y actualización de los costos de los proyectos durante la elaboración de los expedientes técnicos o la ejecución de obra. Por ello, se ha identificado el monto total de inversiones que se estimó destinar al financiamiento de los compromisos asumidos (ISE_x) en las actas de fechas: 15 de febrero del 2017 con la provincia de Cotabambas, 17 de marzo del 2017 con Chumbivilcas y 28 de agosto del 2013 con Espinar. Posteriormente se han comparado es-

Desde el aspecto financiero, las inversiones más desarrolladas se encuentran en Espinar, con una eficacia del 85.28 por ciento, seguidas de las realizadas en Cotabambas, con un 61.76 por ciento. En el caso de Chumbivilcas, se puede apreciar un reducido avance financiero (2.04 por ciento), lo cual se explica porque la mayoría de las transferencias de recursos cumplidos hasta la fecha se encuentran orientados a la elaboración de expedientes técnicos, los cuales significan un porcentaje pequeño de la inversión total que se va a realizar en esta provincia durante la ejecución de los proyectos que por continuidad serán financiados por el MTC, a través de PVD.

Por otro lado, el equipo encargado del seguimiento y monitoreo de compromisos de estos espacios de diálogo -en la DGASA desde el 2017 y posteriormente a partir del 2019 en la ODGS- ha desarrollado diversas reuniones de trabajo con: la PCM, las unidades organizacionales del MTC (PVN, PVD, PRONATEL y DGAAM) y los otros sectores involucrados en los procesos de diálogo (MINEM, MINAM, entre otros), con la finalidad de articular esfuerzos para impulsar el cumplimiento de las inversiones, considerando las distintas etapas del ciclo del proyecto. Por tanto, se han identificado las reuniones desarrolladas hasta diciembre del 2020, de manera que pueda estimarse cuánto han contribuido estas acciones de gestión al avance en el cumplimiento de los compromisos.

FIGURA Nº 2
REUNIONES DE TRABAJO EN ESPACIOS DE DIÁLOGO
DEL CVACA ENTRE 2017 Y 2020



Fuente: Elaboración propia, en base al Informe Nro. 002-MTC/04.03.RCL

A partir de esta información, se ha identificado que la ODGS ha sostenido 402 reuniones en los tres espacios de diálogo y se ha estimado que en cada reunión de trabajo con Espinar, se han dinamizado aproximadamente S/ 9,565,020.13 (nueve millones quinientos sesenta y cinco mil veinte con 13/100 soles), con Cotabambas aproximadamente S/ 3,943,102.85 (tres millones novecientos cuarenta y tres mil ciento dos con 45/100 soles) y en el caso de Chumbivilcas alrededor de S/306,500.37 (trescientos seis mil quinientos con 37/100 soles). De lo cual puede deducirse que las reuniones para el seguimiento y monitoreo de las inversiones en la etapa de ejecución de obra son más eficientes que durante la etapa de elaboración de expedientes técnicos y los instrumentos de gestión ambiental, en donde resultaría más favorable fortalecer las capacidades y promover el acceso a la información técnica de las municipalidades locales.

TABLA Nº 3
EFICIENCIA DE LAS REUNIONES DE TRABAJO EN EL CVACA

Provincias	R _x	ISR _x	ER _x = $\left(\frac{ISR_x}{R_x}\right)$
Cotabambas	154	S/611,180,941.45	S/3,943,102.85
Chumbivilcas	138	S/42,603,551.78	S/306,500.37
Espinar	108	S/1,033,022,173.90	S/9,565,020.13

Fuente: Elaboración propia, 2021

Análisis de las inversiones directas del MTC en el CVACA

El 35.82 por ciento de los compromisos de los espacios de diálogo del CVACA corresponden a inversiones realizadas directamente por las unidades organizacionales del MTC, tales como PVD, PVN y PRONATEL. En los dos primeros casos son inversiones para la optimización, ampliación, reposición, rehabilitación, creación, construcción o mejoramiento de la infraestructura vial, mientras que en el caso de PRONATEL se tiene un proyecto comprometido en el espacio de diálogo de Cotabambas y correspondiente a la “Instalación de banda ancha para la conectividad integral y desarrollo social de la región Apurímac”. Porcentualmente, el espacio de diálogo con mayor nivel de inversiones directas realizadas hasta la fecha (ID_x) en relación al monto total de recursos financieros devengados por el MTC para el cumplimiento de sus compromisos en el espacio de diálogo (ISR_x), al 31 de diciembre del 2020, es Espinar, con un 100 por ciento, en donde el total de los recursos para el cumplimiento de compromisos ha estado destinado para proyectos ejecutados por PVN; seguido de Cotabambas, donde las inversiones realizadas por PVD, PVN y PRONATEL han alcanzado el 77.16 por ciento. Un caso diferente es el de Chumbivilcas, en el cual se ha dado un mayor énfasis al financiamiento de inversiones indirectas y, por lo cual, tiene un volumen de inversión directas del 7.3 por ciento.

TABLA Nº 4
VOLUMEN DE INVERSIONES DIRECTAS REALIZADAS EN EL CVACA

Provincias	ID _x	ISR _x	PID _x = $\left(\frac{ID_x}{ISR_x}\right) \cdot 100$
Cotabambas	S/471,602,841.81	S/611,180,941.45	77.16%
Chumbivilcas	S/3,109,608.09	S/42,603,551.78	7.30%
Espinar	S/1,033,022,173.90	S/1,033,022,173.90	100.00%

Fuente: Elaboración propia, 2021

Al cierre del 2020, el grado de cumplimiento de los compromisos de inversión directa en los espacios de diálogo del CVACA alcanza el 66.7 por ciento en Espinar y el 13.3 por ciento en Cotabambas. En el caso de Chumbivilcas, los compromisos asumidos son ejecutar el asfaltado de dos corredores: Corredor Vial Apurímac Cusco (dividido en tres proyectos de inversión: Tramo IV “Puente Sayhua – Desvío Colquemarca”, Tramo V “Desvío Colquemarca – Velille y Tramo VI “Velille – Espinar”) y Corredor Económico Chanka – Quechua – Aymara, cuyos expedientes técnicos se encuentran en elaboración y por lo cual se mantienen en proceso de cumplimiento.

TABLA N° 5
AVANCE DE LAS INVERSIONES DIRECTAS DEL MTC EN EL CVACA

Región	Provincias	N _{IDX}	C _{IDX}	E _{IDX}	S _{IDX}	$GC_{IDX} = \left(\frac{C_{IDX}}{N_{IDX} - S_{IDX}} \right) \cdot 100$
Apurímac	Cotabambas	17	2	13	2	13.33%
Cusco	Chumbivilcas	4	0	4	0	0.00%
	Espinar	3	2	1	0	66.67%

Fuente: Elaboración propia, 2021

En relación con el grado de inversión directa (IDX), desarrollada en función a la inversión estimada para el cumplimiento de los compromisos sectoriales en los espacios de diálogo (IDEx), se observó que la provincia con mayor nivel de ejecución ha sido Espinar, con un avance del 85.28 por ciento, seguido de Cotabambas con un 56.41 por ciento y Chumbivilcas, cuya ejecución alcanza el 0.16 por ciento. En el primer caso, el alto grado de avance se debe a que corresponde a inversiones cuya ejecución ya se ha realizado y cuenta con dos proyectos culminados. Mientras que en el caso de Chumbivilcas, los devengados para el financiamiento de inversiones directas han estado especialmente orientados al financiamiento de los expedientes técnicos de los proyectos y por tanto alcanzan un nivel reducido.

TABLA N° 6
AVANCE FINANCIERO DE LAS INVERSIONES DIRECTAS EN EL CVACA

Provincias	IDEx	IDx	$GID_x = \left(\frac{ID_x}{IDEx} \right) \cdot 100$
Cotabambas	S/836,037,903	S/471,602,841.81	56.41%
Chumbivilcas	S/1,972,871,889.31	S/3,109,608.09	0.16%
Espinar	S/1,211,370,847.95	S/1,033,022,173.90	85.28%

Fuente: Elaboración propia, 2021

Por otro lado, se analizó la eficiencia del MTC en el cumplimiento de sus compromisos de inversión directa, a través de la determinación del tiempo medio transcurrido entre la suscripción del compromiso y la culminación de la obra en cada espacio de diálogo. De manera que en el caso de la provincia de Cotabambas, el tiempo empleado ha sido en promedio de 1153 días calendario (3 años, 1 mes y 28 días), mientras que en el caso de Chumbivilcas se ha estimado que el plazo para implementar el compromiso ha sido de 1349 días calendario (3 años, 8 meses y 14 días). Con ello, se puede decir que -en promedio- el MTC ha empleado 1251 días calendario (3 años, 5 meses y 6 días aproximadamente) en el cumplimiento de este tipo de compromisos, lo cual puede verse con mayor detalle en la tabla 7.

TABLA N° 7
TIEMPO PROMEDIO DE CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS DE INVERSIÓN DIRECTA

Espacio de diálogo	$TC_{IDX} = \sum tc_{IDX} / N_x$
Plan de Desarrollo para la Provincia de Cotabambas y Distrito Progreso de la Provincia de Grau	1153
Mesa Técnica para el desarrollo de la provincia de Chumbivilcas	1349

Fuente: Elaboración propia, 2021

La estimación de plazos antes expuesta permite estimar, de forma aproximada y en base a la experiencia, cuánto puede tardar el cumplimiento de los compromisos que puedan resultar de un siguiente proceso de diálogo en provincias de similares características, lo cual facilita una mejor gestión de las expectativas sociales alrededor de los proyectos de inversión pública y, en consecuencia, contribuye a la prevención de los conflictos sociales.

En relación con la capacidad del sector de estimar los montos a invertir en sus proyectos, se pudo observar que existe un Sesgo de estimación de inversión directa (seid IDX), el cual se estima en función a los montos estimados en los estudios de preinversión y los montos de ejecución de la obra, los que se representan en términos relativos y cuyos resultados oscilan dentro de un intervalo desde el -2.8 por ciento al 3.02 por ciento, a excepción del proyecto de Instalación de banda ancha en la región Apurímac, a cargo de PRONATEL, cuyo incremento alcanzó el 31.18 por ciento. En promedio, se ha identificado que los proyectos han registrado una variación del 7.13 por ciento de lo inicialmente previsto para el cumplimiento de estos compromisos.

TABLA N° 8
SESGO DE ESTIMACIÓN DE LAS INVERSIONES DIRECTAS EN EL CVACA

Espacio de diálogo	Compromiso / Proyecto	Unidad organizacional MTC	seid _{IDx}
Plan de Desarrollo para la Provincia de Cotabambas y Distrito Progreso de la Provincia de Grau	Instalación de banda ancha para la conectividad integral y desarrollo social de la región Apurímac	PRONATEL	31.18%
	Mejoramiento de la carretera Emp. PE-3S (Dv. Abancay) - Chuquibambilla - Dv. Challhuahuacho - Santo Tomas - Velille - Yauri - Hector Tejada - Emp. PE-3S (Ayaviri) por niveles de servicio	PVN	3.02%
Mesa de Diálogo para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Espinar	Rehabilitación y Mejoramiento de la carretera Yauri - Negromayo - Ocollo - Imata. Tramo: Dv. Imata - Ocollo - Negromayo	PVN	-2.80%
	Rehabilitación y Mejoramiento de la carretera Dv. Negromayo - Occoruro - Pallpata - Dv. Yauri	PVN	-2.88%

Fuente: Elaboración propia, 2021

Análisis de las inversiones indirectas del MTC en el CVACA

Las inversiones de ejecución indirecta corresponden a aquellas que ha realizado el MTC, a través de PVD, con el propósito de financiar proyectos de infraestructura vial. Particularmente, en los espacios de diálogo del CVACA, se tienen dos grupos de proyectos con inversión de este tipo: i) aquellos que fueron priorizados para su financiamiento desde la elaboración de sus expedientes técnicos; y ii) aquellos cuyo financiamiento se ha adaptado a los requisitos de admisibilidad y criterios de evaluación y calidad técnica para priorizar la asignación de recursos para el financiamiento de proyectos de inversión nuevos en infraestructura vial departamental y vecinal, según lo establecido en la Resolución Ministerial Nro. 900-2018-MTC/01.02 y la Resolución Directoral Nro. 388-2018-MTC/21.

En ese sentido, la provincia con mayor proporción de recursos asignados para el financiamiento de proyectos de inversión indirecta (PIIx) ha sido Chumbivilcas, donde el 92.7 por ciento de los recursos invertidos en la provincia han estado orientados a inversiones indirectas. De igual manera, Cotabambas ha registrado que el 22.84 por ciento del total invertido para el cumplimiento de compromisos en esa provincia ha sido para financiar proyectos de las municipalidades locales.

En el caso de Espinar, hasta la fecha no se ha destinado ninguna transferencia de recursos debido a que el único compromiso relacionado a inver-

siones indirectas (proyecto “Construcción y mejoramiento de la carretera Yauri – Suckuytambo”) se encuentra en elaboración de su instrumento de gestión ambiental, el cual debe culminarse y contar con certificación ambiental para que logre contar con expediente técnico culminado y pueda proseguir con el procedimiento establecido por el Sector para su financiamiento.

TABLA N° 9
VOLUMEN DE INVERSIONES INDIRECTAS REALIZADAS EN EL CVACA

Provincias	II _x	ISR _x	$PII_x = \left(\frac{II_x}{ISR_x} \right) \cdot 100$
Cotabambas	S/139,578,099.64	S/611,180,941.45	22.84%
Chumbivilcas	S/39,493,943.69	S/42,603,551.78	92.70%
Espinar	S/0.00	S/1,033,022,173.90	0.00%

Fuente: Elaboración propia, 2021

El avance en el cumplimiento de los compromisos de transferencias financieras en el CVACA ha sido significativo en las provincias de Chumbivilcas (92.86 por ciento) y Cotabambas (86.36 por ciento), lo cual muestra la importancia del dinamismo que han dado los espacios de diálogo a la atención de las solicitudes de financiamiento planteadas por las autoridades municipalidades, a nivel provincial y distrital en estas provincias.

TABLA Nº 10
AVANCE DE LAS INVERSIONES INDIRECTAS
DEL MTC EN EL CVACA

Región	Provincias	N _{IDX}	C _{IDX}	E _{IDX}	S _{IDX}	$GC_{IDX} = \left(\frac{C_{IDX}}{N_{IDX} \cdot S_{IDX}} \right) \cdot 100$
Apurímac	Cotabambas	26	19	3	4	86.36%
Cusco	Chumbivilcas	16	13	1	2	92.86%
	Espinar	1	0	1	0	0.00%

Fuente: Elaboración propia, 2021

TABLA Nº 11
AVANCE FINANCIERO DE LAS INVERSIONES
INDIRECTAS EN EL CVACA

Provincias	IIE _x	II _x	$GI_{II_x} = \left(\frac{II_x}{IIE_x} \right) \cdot 100$
Cotabambas	S/153,550,560.00	S/139,578,099.64	90.90%
Chumbivilcas	S/120,389,832.00	S/39,493,943.69	32.81%
Espinar	S/0.00	S/0.00	0.00%

Fuente: Elaboración propia, 2021

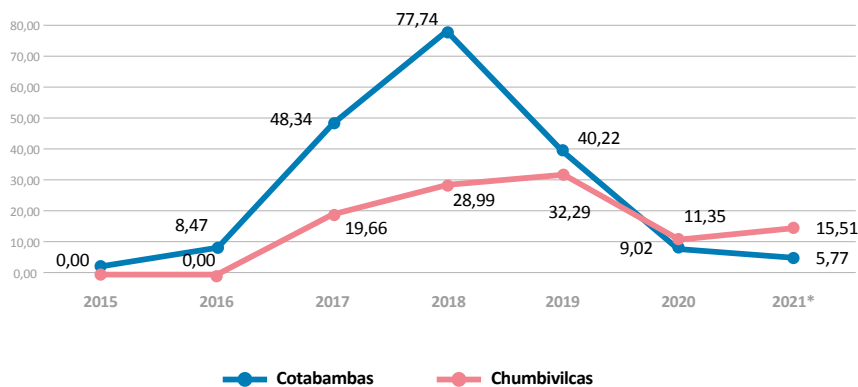
Respecto al avance financiero de los recursos previstos para el financiamiento de proyectos a través de transferencias a las municipalidades locales, en el CVACA se tiene que el 90.9 por ciento de los recursos estimados para tal propósito en Cotabambas ya han sido devengados.

A esta ejecución, le sigue la de Chumbivilcas, con un 32.81 por ciento, principalmente vinculada a la elaboración de los expedientes técnicos de los proyectos. Como se ha podido observar anteriormente, las transferencias de recursos han tenido un mayor dinamismo en dos de las tres provincias. En la figura 3 se puede observar el comportamiento de estas inversiones a lo largo del tiempo, donde la mayor can-

tidad de recursos movilizados a las municipalidades locales para el desarrollo de proyectos se ha realizado con un mayor dinamismo en los años a partir del 2017 en adelante, lo cual denota que los esfuerzos de monitoreo y seguimiento han permitido incrementar el volumen de las inversiones en las provincias involucradas, en cumplimiento de los compromisos asumidos en los espacios de diálogo.

Al respecto, observamos que Cotabambas tuvo un pico de transferencias por un total de 77.74 millones, mientras que en Chumbivilcas se alcanzó el máximo nivel de transferencias del MTC en el año 2019, con una inversión que bordeó los 32.29 millones de soles.

FIGURA Nº 3
EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES INDIRECTAS EN EL CVACA, EN MILLONES DE SOLES



*Recursos aprobados como transferencias para el financiamiento de proyectos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2021.

Fuente: Elaboración propia, en base a información provista por PVD (2021)."

En términos de eficiencia, se ha estimado el tiempo medio empleado para el desarrollo de las transferencias. De manera que, en el caso de la provincia de Cotabambas se ha tardado en promedio 288 días calendario (9 meses con 18 días), mientras que en Chumbivilcas se ha empleado en promedio 383 días calendario (1 año y 18 días). El tiempo promedio de cumplimiento de los compromisos de inversión indirecta (TC_{IIx}) ha sido de 326 días calendario (aproximadamente 10 meses con 26 días), al considerar todos aquellos proyectos cuyas transferencias se realizaron luego de la suscripción de los compromisos en los espacios de diálogo.

TABLA Nº 12

TIEMPO MEDIO DE CUMPLIMIENTO INVERSIONES INDIRECTAS
EN EL CVACA

Espacio de diálogo	$TC_{ix} = \sum tc_{ix} / N_x$
Plan de Desarrollo para la Provincia de Cotabambas y Distrito Progreso de la Provincia de Grau	288
Mesa Técnica para el desarrollo de la provincia de Chumbivilcas	383

Fuente: Elaboración propia, 2021

TABLA Nº 13

SESGO PROMEDIO DE ESTIMACIÓN DE LAS INVERSIONES INDIRECTAS EN
FUNCIONAMIENTO

Espacio de diálogo	$SEII_x = \sum seii_x / N_x$
Plan de Desarrollo para la Provincia de Cotabambas y Distrito Progreso de la Provincia de Grau	35.96%
Mesa Técnica para el desarrollo de la provincia de Chumbivilcas	9.66%

Fuente: Elaboración propia, 2021

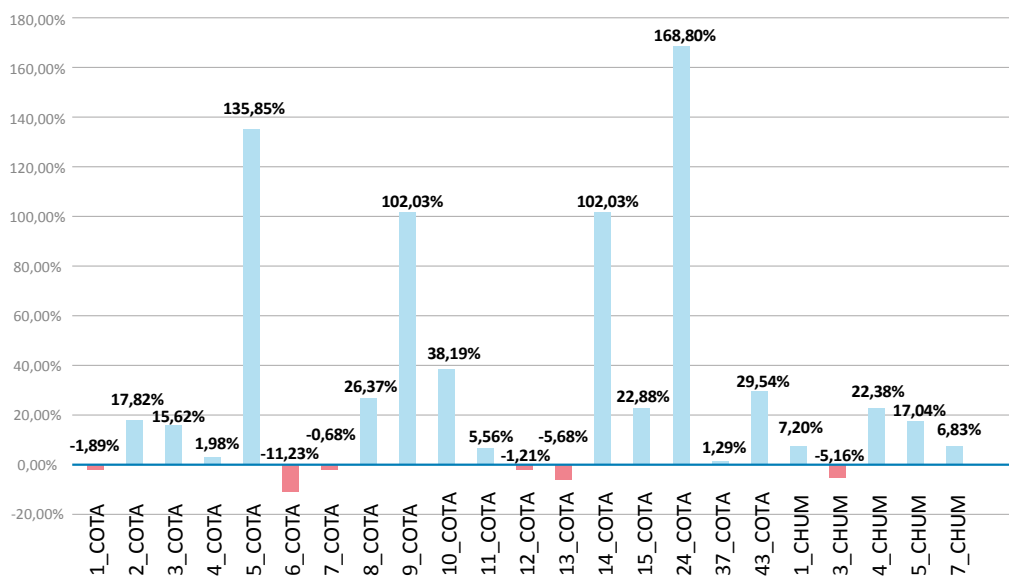
Respecto a la calidad de previsión presupuestal para el cumplimiento de compromisos de inversión indirecta, en la tabla 13 se puede observar que los sesgos de estimación de las inversiones indirectas (SEIIx) en Cotabambas alcanzan en promedio el 35.96 por ciento y en Chumbivilcas rondan el 9.66 por ciento. De forma general, dicho sesgo se encuentra en promedio alrededor del 30.24 por ciento, lo cual indica una mayor variabilidad respecto a la previsión de los recursos cuando se realizar de forma directa a cargo de las unidades organizacionales del MTC, en cuyo caso el sesgo promedio fue de 7.13 por ciento.

Asimismo, resulta importante analizar que en algunos casos se registran sesgos de estimación que alcanzan hasta el 168.8 por ciento de diferencia entre los estudios

de preinversión y los montos de ejecución de la obra. Esta gran diferencia, en la que se llegan a incrementar los montos de inversión a casi el doble de los montos previstos, se puede deber a diversos factores, tales como: i) la alta rotación de los equipos técnicos a cargo de la elaboración de los estudios de preinversión y los expedientes técnicos, ii) a la insuficiente o inadecuada supervisión de los servicios de consultoría, y iii) a la carencia de un mecanismo que permita calificar el trabajo de estas consultoras como proveedoras del Estado.

A continuación, en la figura 4 puede apreciarse la oscilación de las distintas brechas de estimación en los compromisos cumplidos con obras culminadas, las cuales se han desarrollado principalmente en los espacios de diálogo con Cotabambas y Chumbivilcas.

FIGURA Nº 4
SESGO DE ESTIMACIÓN DE LAS INVERSIONES INDIRECTAS DEL CVACA EN FUNCIONAMIENTO



Fuente: Elaboración propia

TABLA N° 14
TASAS DE COBERTURA SOCIAL Y DE CONTRIBUCIÓN
AL CIERRE DE BRECHA DE INFRAESTRUCTURA

Región	Provincias	Promedio de Beneficiarios del compromiso	TCSI	Extensión de carretera intervenida (en km.)	Promedio de extensión de carretera intervenida (en km)	TCCBV _i
Apurímac	Cotabambas	19,096.63	4.97%	1,101.23	28.24	0.40%
Cusco	Chumbivilcas	7,597.35	0.64%	715.46	37.66	0.22%
	Espinar	27,672.75	2.10%	486.42	121.605	0.69%

Fuente: Elaboración propia, 2021

Análisis del impacto de las inversiones del MTC en las provincias involucradas

Habiendo conocido los indicadores de eficacia, eficiencia y calidad de las inversiones directas e indirectas del MTC en los espacios de diálogo con las provincias de Cotabambas, Chumbivilcas y Espinar, y conociendo las limitaciones para la identificación de indicadores que hayan sido desarrollados de forma estandarizada para evidenciar el impacto de las inversiones estudiadas, se han identificado dos aspectos que permiten estimar el grado de impacto de estas inversiones en la población y las brechas de infraestructura.

De manera que, en primer lugar, se analizó cual es la proporción de la población a nivel regional que ha sido atendida por cada compromiso cumplido, considerando que la población del departamento de Apurímac es de 424,259 personas y la del Cusco es de 1,315,220 personas (INEI, 2017). Como se puede apreciar en la tabla 14, los compromisos del espacio de diálogo con la provincia de Cotabambas en promedio tienen alrededor de 19,096 beneficiarios, alcanzando una tasa de contribución social (TCSI) del 4.97 por ciento respecto a la población de la región Apurímac; mientras que los compromisos en Espinar tienen en promedio alrededor de 27,672 beneficiarios, con una tasa de contribución social del 2.1 por ciento respecto a la población de toda la región Cusco. En el caso de Chumbivilcas, el cumplimiento de sus compromisos ha alcanzado en promedio a 7,597 personas, logrando una tasa de contribución social de 0.64 por ciento.

Como puede observarse en la tabla 14, el espacio de diálogo con mayor superficie de rodadura intervenida ha sido Cotabambas, con alrededor de

1101.23 km., seguido de Chumbivilcas con 715.46 km. y en último lugar Espinar con 486.42 km. Sin embargo, al analizarse el aporte de cada compromiso sobre el total de la superficie de rodadura existente de cada departamento, la provincia de Espinar ha sido la que ha alcanzado una tasa promedio de contribución al cierre de brechas de infraestructura vial (TCCBV_i) de 0.69 por ciento.

Le sigue el espacio de diálogo con Cotabambas, cuyos compromisos representan en promedio una intervención del 0.4 por ciento de la superficie de rodadura de Apurímac. En tercer lugar, los compromisos del espacio de diálogo con la provincia de Chumbivilcas han intervenido en promedio 37.66 kilómetros, con una contribución al cierre de brechas que ronda el 0.22 por ciento de la superficie de rodadura de todo el Cusco.

De lo expuesto, se estima que el espacio de diálogo en que el MTC se encuentra implementado inversiones con mayor impacto social y mayor extensión de rodadura intervenida es Cotabambas. Mientras que la provincia con una mayor tasa promedio de contribución al cierre de brecha de infraestructura vial ha sido Espinar.

Estrategias utilizadas

Las estrategias utilizadas por el equipo de gestión social en el Corredor Vial Apurímac Cusco, perteneciente inicialmente a la DGASA y, posteriormente, a la ODGS, para realizar el seguimiento y monitoreo de los compromisos sectoriales han sido:

- 1) Establecer canales para solicitar información actualizada, mediante correos electrónicos y do-

cumentos (memorandos y oficios) dirigidos a las áreas involucradas del MTC y entidades del Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales.

- 2) Articular mensajes claves con la PCM y los sectores del Poder Ejecutivo, a fin de informar asertivamente los avances y demoras en las reuniones y plenarias con autoridades y dirigentes de las provincias del CVACA.
- 3) Desarrollar visitas de campo a las autoridades locales; provinciales de Cotabambas, Chumbivilcas y Espinar; y regionales de Apurímac y Cusco para el recojo de información primaria sobre los avances y los factores que influyen de forma positiva o negativa el cumplimiento de los compromisos.
- 4) Desarrollar, implementar y mejorar progresivamente mecanismos e instrumentos para el seguimiento y monitoreo de compromisos sectoriales.

Logros y lecciones aprendidas

- 1) La gestión del cumplimiento (seguimiento y monitoreo) de los compromisos del MTC, realizada por la DGASA y luego la ODGS, ha permitido que el nivel de avance y cumplimiento de los proyectos asumidos por el sector sea optimizado, logrando que el MTC se convierta en el sector del Poder Ejecutivo, con mejor nivel de cumplimiento y mayor nivel de inversión en las provincias del

CVACA. Actualmente, el monto comprometido por el MTC en los espacios de diálogo del CVACA alcanza S/. 4,654'413,143.30 y se tiene un inversión desarrollada por S/. 1,686'806,667.13.

- 2) El proceso de mejora continua de la gestión del cumplimiento de los compromisos del CVACA ha permitido que la Alta Dirección del MTC cuente con información oportuna sobre el estado situacional de los proyectos, la cual ha sido proporcionada por las unidades de organización y consolidada por ODGS, la cual es utilizada para la toma de decisiones. Asimismo, se ha experimentado un posicionamiento progresivo de la ODGS como referente en el seguimiento y monitoreo de compromisos, a partir de la experiencia entorno al CVACA, lo cual se ha generado a partir de un proceso de sensibilización permanente al interior del sector y un mejoramiento progresivo de los canales de comunicación con las otras unidades de organización del MTC. Dicho proceso se ha visto fortalecido con la creación normativa de la ODGS en 2019.

- 3) A partir de los mecanismos e instrumentos desarrollados para la gestión del monitoreo y seguimiento de los compromisos del MTC en los espacios del CVACA, se ha esbozado los lineamientos para desarrollar esta actividad en otros espacios de diálogo a nivel nacional desde el 2017. Estos deben ser permanentemente optimizados, atendiendo permanentemente los desafíos que surgen en cada caso.

Reconstruyendo la intervención social en el distrito de Mara, provincia de Cotabambas, región Apurímac



Reunión MTC en Mara - Apurímac, setiembre 2019

Introducción

En agosto del 2017, tres comunidades campesinas del distrito de Mara (provincia de Cotabambas, departamento de Apurímac): Arcospampa Congota, Miraflores, Pitic y el sector de Yuricancha iniciaron medidas de protesta y bloquearon vías, a par-

tir de un pedido de indemnización económica por concepto de afectación a las viviendas ubicadas a lo largo de la ruta departamental AP-115, cuya gestión vial se encontraba bajo competencia del Gobierno Regional de Apurímac.

Por tal motivo, en un primer momento la intervención del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) se realizó a través de la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (DGASA), en el marco de su encargatura de prevención y gestión de conflictos sociales.

Posteriormente, tras la recategorización de la Ruta AP-115 como ruta nacional PE-3SY y su consideración como parte del Corredor vial Apurímac – Cusco, el MTC, a través de Provías Nacional, inició la adquisición de predios necesarios para la implementación de los proyectos de mejoramiento de dicha infraestructura vial; en una primera etapa, bajo la aplicación del marco legal del Texto Único Ordenado (T.U.O.) del Decreto Legislativo N° 1192 y, posteriormente, del Decreto de Urgencia N° 026-2019, modificado por Decreto de Urgencia N° 027-2019, como norma especial que aprueba medidas extraordinarias para la adquisición de áreas y la implementación de las intervenciones viales temporales a realizarse en el corredor vial Apurímac – Cusco.

En dicho proceso, la DGASA y, posteriormente, la Oficina de Diálogo y Gestión Social (ODGS) del MTC, ha realizado la sensibilización de la población y el acompañamiento social durante el proceso de adquisición de terrenos y mejoras, desarrollando distintas actividades presenciales y virtuales que han contribuido al logro de los objetivos sectoriales.

Antecedentes

A partir de los escenarios de conflictividad acontecidos en la provincia de Cotabambas desde el año 2015, generados entorno al proyecto minero Las Bambas y alrededor de diversos aspectos al uso de dicho proyecto de las rutas para el transporte de las diversas comunidades campesinas asentadas sobre el Corredor Vial Apurímac – Cusco, las comunidades campesinas iniciaron sus medidas de lucha el 06 de agosto del 2017, de tal manera que el MTC intervino en la zona, en calidad de facilitador y garante del proceso, dado que la ruta involucrada correspondía a una ruta bajo la gestión vial del Gobierno Regional de Apurímac.

Por ello, durante los días 08 y 09 de agosto, el MTC participó de las reuniones realizadas entre las comunidades y la empresa minera Las Bambas.

En estas no se lograron mayores acuerdos y las comunidades se ratificaron en su medida de lucha, por lo cual el Gobierno nacional, mediante Decreto Supremo N.º 085-2017-PCM, se declaró el Estado de Emergencia en los distritos de Challahuacho, Haquira y Mara de la provincia de Cotabambas-Apurímac, por 30 días calendarios.

Intervención del MTC

En ese contexto, el MTC, a través de la DGASA estableció una estrategia de relacionamiento y comunicación social con los actores sociales del distrito de Mara, a fin de infomar sobre las competencias del sector, identificar a los actores sociales involucrados y conocer las demandas sociales alrededor de las medidas de protesta.

Por ello, a partir del mes de setiembre del mismo año, se implementaron diversas estrategias para establecer vínculos de confianza y abrir espacios para dialogar con las comunidades campesinas. De tal manera que la primera comunidad campesina con la que se establecieron reuniones de trabajo fue Pisaccasa-Huaruma-Yuricancha, donde la DGASA condujo y facilitó un espacio de diálogo que resultó en la creación de un comité técnico, en el cual participaba la asamblea comunal y la empresa minera Las Bambas, que abordaba dos problemáticas distintas: el uso de la carretera y el saneamiento físico-legal de la carretera. Dicha estrategia permitió mejorar la confianza de la población en el sector y sensibilizar sobre el ámbito competencial del MTC para la atención de las demandas sociales.

El modelo del comité se replicó en las comunidades de Andrés Avelino Cáceres, Quehuincha y San Miguel, las cuales se habían mantenido a la expectativa de los resultados del proceso de diálogo con las otras comunidades del tramo. Ello contribuyó a contrarrestar la desconfianza inicial que tenía la población del distrito respecto a la intervención del MTC.

Adicionalmente, en el marco de sus competencias, la DGASA elaboró un informe de supervisión¹⁰, por el cual el MTC dio a conocer como hallazgos que efectivamente la ruta en cuestión había sido intervenida en dos oportunidades: a partir del 2007 y otra desde el 2011. Asimismo, en dicho documento la DGASA asume una postura técnica legal sobre la

¹⁰ Informe de Supervisión 001-2018-MTC/16.03.VAJ.GCM.JGP.MGC.

problemática expuesta por los actores sociales: “De conformidad a la documentación remitida por los actores involucrados, no está acreditada la adquisición de predios en la intervención del 2007 al 2009.

Mientras que en torno a la intervención comprendida entre los años 2011 y 2013, no se evidencian acciones de saneamiento físico-legal, ni documentos suscritos con representantes de comunidades campesinas y/o poseionarios que acrediten dicha adquisición”.

Este informe significó un importante avance para la identificación de la problemática social alrededor del corredor vial Apurímac Cusco y marcó un hito para el relacionamiento con las comunidades asentadas sobre la vía, pues se identificaba que la ruta no contaba con un saneamiento predial y ameritaba una estrategia sectorial para la solución de dicha problemática.

Posterior a ello, a pedido de las autoridades subnacionales de Apurímac y debido a la falta de respuesta de las autoridades involucradas en la alternativa solución planteada para el saneamiento predial de los terrenos empleados para la ampliación de la carretera, el MTC aprobó la reclasificación de una vía departamental a la vía nacional PE-3SF. Con ello, el sector asumió la competencia en la gestión vial y su consecuente proceso de adquisición de predios necesarios para desarrollar el proyecto: “Mejoramiento del corredor vial Apurímac – Cusco – Arequipa”. Dicho procedimiento inició con la aplicación del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 1192 y luego con la aplicación del Decreto de Urgencia N.º 026-2019 y su modificatoria.

En todo ese proceso, desde los hechos previos a la reclasificación de la vía hasta el desarrollo del proceso de adquisición de predios, la participación y liderazgo de la otrora DGASA y, actualmente, la ODGS, ha sido determinante para lograr el involucramiento social, la sensibilización de los actores sociales y el mejoramiento de las capacidades ciudadanas entorno a los temas sectoriales, los cuales se han ido acrecentando con la implementación de diversas estrategias de trabajo social y gestión pública, incluso adecuando el uso de los medios tecnológicos virtuales para no interrumpir el permanente contacto con los actores sociales del distrito de Mara, a pesar de las limitaciones para la interconexión digital.

Por lo dicho, se puede identificar tres fases de intervención del MTC: una inicial cuando la vía era una

ruta departamental y el rol del MTC fue de facilitador del diálogo en la crisis; una segunda, cuando se reclasifica la ruta y se inicia la adquisición de predios con la aplicación del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 1192; y una tercera, con la emisión del Decreto de Urgencia N.º 026-2019 y su modificatoria, y su consecuente aplicación para disponer de las áreas necesarias para la implementación del proyecto de mejoramiento del CVACA.

- El rol del MTC como facilitador durante la crisis
En medio de la crisis social desarrollada en Mara en agosto del 2017, a raíz de la insatisfacción de algunas comunidades campesinas del distrito de Mara, quienes manifestaban su oposición al paso de los camiones de concentrado de la empresa minera MMG Las Bambas y su molestia por el incumplimiento de algunos compromisos asumidos por dicha empresa con las comunidades, el MTC, a través de la DGASA, participó como facilitador e intermediador para buscar resolver el conflicto existente y tras la participación en algunas reuniones de trabajo, se elaboró un plan de trabajo que pretendía recabar información necesaria para poder brindar una opinión más detallada sobre la situación técnica legal sobre los reclamos expuestos; la cual que fue incluida en el Informe de supervisión documentaria, propuesta como una estrategia innovadora por el sector para poder tomar acciones en busca de posibles soluciones del conflicto en carreteras, dado que por primera vez se realizó una recopilación y análisis de información predial, técnica y legal .

Esta innovación permitió restituir el clima de paz en la zona y generar confianza en la población, pues sentaba una postura institucional en relación al proceso constructivo de la vía existente con código AP-115.

No obstante a ello, durante el desarrollo de dicho proceso de diálogo, el Gobierno nacional, mediante Decreto Supremo N.º 085-2017-PCM, declaró el estado de emergencia en los distritos de Mara, Haquira y Chalhuanhuacho de la provincia de Cotabambas del departamento de Apurímac, lo que generó un ambiente tenso en las relaciones con las comunidades. Esta situación obligó a adoptar ciertas estrategias para reducir la desconfianza generada en la población. Para fines de agosto del 2017, el MTC informa de manera oficial que la vía AP-115 es una vía departamental, conforme a lo establecido en el Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial; y, por tanto, la autoridad competente de la infraestructura de la red departamental o regional es el Gobierno Regional de Apurímac.

En setiembre del mismo año, se realizó una reunión en el Tambo Yuricancha con participación de dirigentes de las Comunidades campesinas de Arcospampa – Congota, Pitic, Miraflores y el sector Yuricancha; representantes de la empresa minera Las Bambas S.A.; y representantes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, como facilitadores; la reunión no llegó a ningún acuerdo. Sin embargo, por otro lado, atendiendo la apertura de la comunidad de Pisaccasa-Huaruma-Yuricancha se estableció un espacio de diálogo con dicha comunidad, obteniendo como resultado la conformación del Comité Técnico de Pisacasa, que permitió abordar la problemática social con una propuesta atractiva. Esta consistía en conformar dos equipos de trabajo: el primero encargado sobre el uso de la vía departamental AP-115, donde abordarían los reclamos del paso de los carros de la empresa minera y el segundo que se encargaría de ver la adquisición de las propiedades a lo largo de la vía. Esta acción generó que las comunidades de Quehuincha, Andrés Ave-lino Cáceres y San Miguel, también requirieran un Comité Técnico para cada una de las antes mencionadas comunidades. Particularmente, esta estrategia permitió incrementar la información de la ciudadanía sobre las competencias sectoriales en la gestión vial, los aspectos técnicos vinculados a los proyectos viales y la determinación del derecho de vía. Ello, contribuyó notablemente a que la opinión pública en Mara desarrolle mensajes más elaborados respecto a sus demandas y aportó a enfocar el diálogo. De igual manera, permitió que la empresa minera desarrolle sus primeros estudios sobre las probables afectaciones a las viviendas, para lo cual involucró a la Pontificia Universidad Católica del Perú que desarrolló un estudio el cual fue expuesto en el local comunal de Pisaccasa.

Posteriormente, en marzo del 2018, la DGASA emitió un informe de supervisión documentaria en relación con la vía departamental AP-115, en el cual dio cuenta de dos intervenciones realizadas sobre la vía en cuestión, correspondiente a los periodos 2007-2009 y 2011 – 2013, teniendo dentro de sus conclusiones que no se acreditaba la adquisición de predios en la intervención del 2007 al 2009; ni acciones de saneamiento físico-legal o documentos suscritos con representantes de comunidades campesinas y/o poseionarios que acrediten adquisición de terrenos entre los años 2011 y 2013. Tras ello, se comenzaron a realizar algunas coordinaciones con el Gobierno Regional de Apurímac, para que conforme a sus competencias pueda implemen-

tar la adquisición de las áreas de los terrenos que fueron utilizados para el desarrollo de los proyectos desarrollados con su conocimiento.

- El MTC asume la responsabilidad de solucionar las demandas sociales de compensación económica sobre la carretera

En el contexto de las coordinaciones con el Gobierno Regional de Apurímac y la empresa minera Las Bambas para encontrar una solución que permita implementar la adquisición de los predios pendientes de saneamiento físico-legal, se estableció un hito importante: el día 23 de mayo del 2018 se publicó la Resolución Ministerial N° 372-2018 MTC/01.02 que aprobó la reclasificación de diversas rutas departamentales o regionales de la red vial de los departamentos de Apurímac y Cusco, de manera definitiva como Ruta Nacional, entre las cuales se encontraba la vía departamental AP-115, incorporando esta última a la ruta nacional PE-3SY. Esta medida impactó en la percepción positiva que la población y los dirigentes comunales del distrito de Mara tenían sobre el MTC luego de la emisión del Informe de Supervisión documentaria, pues mostraron su malestar al creer que las adquisiciones de los predios estaría a cargo del Gobierno Regional de Apurímac y la empresa minera Las Bambas. Este episodio propició que la tensión social fuera agudizándose, debido al malestar generado por la pronta aprobación de la reclasificación y las percepciones de la población sobre la actuación del MTC sin haber informado o sensibilizado sobre la inmediata implementación de la reclasificación. Por ello, el personal de la DGASA tuvo que realizar acciones para explicar y recuperar la confianza adquirida en la zona. Asimismo, se realizó una reingeniería de los mensajes claves a la población con la finalidad de hacer énfasis en la voluntad del sector para atender la principal demanda de la población de Mara respecto a la adquisición de los predios utilizados para la ampliación de la carretera en los periodos 2007-2009 y 2011-2013.

De ese modo, habiéndose reclasificado la vía como ruta nacional, el MTC asumía un rol protagónico como responsable de atender directamente las demandas de la población. Por ello, se sostuvieron diversas reuniones con representantes de la Municipalidad Provincial de Cotabambas, la Municipalidad distrital de Mara, el Frente de Defensa de los Intereses de Mara y cada una de las siete comunidades campesinas involucradas, contando con la participación de la Presidencia del Consejo de Ministros y la Defensoría del

Pueblo. Entre ellas, una de las más importantes fue la del 02 de agosto del 2018, en la cual se expuso detalladamente los procesos de reclasificación de la vía AP-115 y de pago por afectaciones prediales. Al finalizar dicha reunión, el MTC asumió el compromiso que en seis meses adquiriría los predios y se acordó el inicio de las actividades relacionadas al proceso de adquisición de predios en base al Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1192.

De modo que las primeras acciones desarrolladas en el distrito de Mara se desarrollaron en las comunidades campesinas de Pisaccasa - Yuricancha - Huaruma y Arcospampa - Congota, debido a su predisposición para la implementación del proceso de pago por adquisición del derecho de vía, a cargo de Provias Nacional, contando con el acompañamiento social por la DGASA. Meses después, tras la evaluación de los avances en la aplicación de los plazos que establecía el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1192, se pudo advertir que era necesario acortar los plazos y promover que las tasaciones fuesen desarrolladas por el mismo sector, lo que fue reflejado en un proyecto de marco normativo formulado por la DGASA, el cual no llegó a ser emitido por el contexto político del país, dadas las confrontaciones políticas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Para noviembre del 2018, la Sub Dirección (hoy Dirección) de Derecho de Vía de Provias Nacional realizaba los primeros trabajos de levantamiento de información, determinando que sólo dos comunidades campesinas (Arcospampa - Congota y Pitic) -de las siete que se manifestaban como afectadas por la ruta PE-3SY en el distrito de Mara- tenían su propiedad inscrita como predio comunal y las otras comunidades contaban con afectados, cuya inscripción era como propietarios privados o posesionarios, lo cual significó un cambio en el relacionamiento con la población, pues la estrategia no solo debía canalizarse socialmente a través de las juntas directivas, sino también orientarse individualmente a cada propietarios o posesionario. Ello implicó un esfuerzo informativo y de didáctica con la ciudadanía respecto a los diversos tipos de afectados por parte del equipo de gestión social de la DGASA, con el fin de prevenir conflictos sociales, el cual continuó hasta el año 2019 en el que se crea la ODGS.

En el 2019 se continuó con el levantamiento de información técnica y legal de los predios adyacentes

a la vía, desarrollando la constante sensibilización de la población en atención al compromiso del MTC de realizar el saneamiento predial de la carretera en todo el Corredor Vial, en el marco de lo establecido en el TUO del Decreto Legislativo N° 1192¹¹.

En ese mismo año, a nivel provincial, se instala la Comisión Multisectorial “Espacio de diálogo y cumplimiento de compromisos para el desarrollo de la provincia de Cotabambas y del distrito de Progreso de la provincia de Grau, departamento de Apurímac”, cuyo trabajo se organizó en nueve subgrupos de trabajo, en los que participaban representantes de los Gobiernos locales, dirigentes de la sociedad organizada y funcionarios ministeriales, se debe precisar que cada mesa técnica estará bajo la responsabilidad de un ministerio; es por ello que se aprobó y publicó el Decreto Supremo N.º 075 - 2019 - PCM, Decreto Supremo que conforma la Comisión Multisectorial denominada “Espacio de diálogo y cumplimiento de compromisos para el desarrollo en la zona de influencia del proyecto minero Las Bambas”, la que contiene que la mesa de trabajo N° 02 “Corredor Vial Sur”, estuvo a cargo del MTC. En esta mesa se incorporó la agenda de trabajo que se venía desarrollando con el distrito de Mara.

Al respecto, resulta importante considerar que el Corredor Vial Apurímac Cusco pasa por cuatro distritos de la provincia de Cotabambas y las demandas sociales vinculadas a la carretera se encontraban principalmente ubicadas en dos bloques: 1) Tambobamba y Challhuahuacho, cuyas comunidades ya habían sido atendidas por el anterior proceso de diálogo con las comunidades de Pumamarca, Choquecca-Antio, Allahui y Quehuira); y 2) Mara, cuyas comunidades se encontraban iniciando el proceso de adquisición con el MTC. Por tanto, la participación del MTC en el espacio de diálogo tuvo que responder a una estrategia planteada por la ODGS, por la cual se tuvo que establecer dos niveles de diálogo: uno a nivel provincial en el marco del espacio de diálogo impulsado por la PCM y otro a nivel comunal e incluso personal con los afectados sobre el Tramo de Mara, a fin de impulsar el normal desarrollo de las actividades de campo y evitar que estas se vieran involucradas en el diálogo político del espacio provincial.

Con la continuidad de las actividades en campo, el MTC logró un mayor avance en las Comunidades

11 Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, Transferencia de Inmuebles de Propiedad del Estado, Liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de Infraestructura, aprobado con Decreto Supremo N° 011-2019-VIVIENDA.

campesinas de Arcospampa - Congota y Pisacasa - Yuricancha - Huaruma; de las cuales, la primera de ellas contaba con la inscripción de su predio comunal en SUNARP, por lo que fue posible culminar con su identificación de las áreas necesarias para el proyecto. Fue así que se emitió la Resolución Ministerial N° 1214-2019-MTC/01.02, que aprobó el valor total de tasación de inmueble afectado por la ejecución de la obra “mejoramiento del Corredor Vial Apurímac - Cusco, Tramo: Puente Ichuray - Puente Sayhua”. A partir de la cual se procedió a la suscripción del formulario registral y la entrega de dos cheques: uno de ellos por concepto de mejoras, que se llegó a cobrar; y el otro por el pago sobre el valor del terreno, que no fue cobrado por la comunidad debido a que su junta directiva ya no contaba con vigencia de poderes, dado el vencimiento de su periodo de mandato.

- La implementación de un marco normativo especial para la adquisición de terrenos y mejoras en el CVACA

En los últimos meses del año 2019, dentro de un contexto político especial por la disolución del congreso y con la necesidad de poder agilizar los plazos para la adquisición de los predios aledaños al corredor vial dentro del derecho de vía, el Gobierno Nacional emitió el Decreto de Urgencia N° 026-2019¹², y modificada mediante Decreto de Urgencia N° 027-2019¹³ - Decreto de Urgencia que modifica el Decreto de Urgencia N° 026-2019, Decreto que aprueba “Medidas extraordinarias para la adquisición de áreas y la implementación de las intervenciones viales temporales a realizarse en el corredor vial Apurímac - Cusco”.

Se tiene entonces que este instrumento legal recorta los plazos del procedimiento, la tasación estará a cargo del MTC, para lo cual el sector emitió la Resolución Ministerial N° 0042-2020 MTC/01.02; la que aprueba lineamientos para determinar el valor de la compensación económica y el valor del m² de terreno de las áreas adquiridas. Asimismo, este decreto incorporó el pago por concepto de compensación económica¹⁴. En ese mismo tiempo, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones modificó su reglamento de Organización y Funciones, creando la Oficina de Diálogo y Gestión Social (ODGS), quien asume el acompañamiento social al proceso de adquisición que venía realizando la DGASA.

Ya con el trabajo desarrollado, con base en el marco normativo del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1192, se debía de hacer una transición a la aplicación del Decreto de Urgencia 026-2019 y su modificatoria; lo que quiere decir incorporar las novedades del nuevo marco normativo, en especial la publicación de los beneficiarios y áreas necesarias para su adquisición, teniendo diez días hábiles posteriores para que el beneficiario acepte la compensación económica; en ese caso, posterior a ello se procedería con el pago de compensación económica y la suscripción del acta de entrega de posesión. El nuevo marco normativo se socializó debidamente a las comunidades campesinas, donde la ODGS del MTC, participó en las asambleas de las distintas comunidades, para explicar las innovaciones del marco normativo que regirá el proceso de adquisición de los predios y los beneficios novedosos que incluía.

En ese sentido, hacia febrero del 2020 se hizo la publicación de 1266 áreas necesarias para su adquisición, lo cual implicó que el equipo social de la ODGS organizara junto a las brigadas de la Dirección de Derecho de Vía de Provias Nacional la habilitación del colegio del distrito de Mara para atender a la población, a fin de suscribir con ellos la aceptación de su compensación económica y, de ser el caso, se presente algún tercero interesado en acreditar documentación de su derecho sobre alguna área necesaria. Estas actividades se desarrollaron bajo una estrategia de atención personalizada de cada beneficiario, dando a conocer los alcances del nuevo marco normativo, absolver sus dudas y acompañarlos en la tramitación de sus documentos, buscando encontrar una sintonía con los beneficiarios y generar confianza en torno al proceso de adquisición de sus predios. Para el mes de marzo se tenía programada la entrega de los cheques por concepto de compensación económica, suscripción de actas de entrega de posesión conforme lo establece la norma.

En marzo del 2020, el Gobierno peruano dictó medidas extraordinarias por motivo de la emergencia sanitaria producida por la presencia de la COVID-19, decretando un aislamiento social obligatorio (cuarentena) a partir del día 16 de ese mes, generando la paralización de trabajo en campo. Sin embargo, los dirigentes comunales y beneficiarios del distrito de Mara insistieron para reanudar los trabajos y el proceso de pago a la brevedad posible, visto que antes

¹² Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 12 de diciembre del 2019.

¹³ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 14 de diciembre del 2019

¹⁴ Pago único y extraordinario, efectuado a favor del poseedor o propietario poseedor, a cambio de la entrega voluntaria de la posesión del área necesaria, la cual no forma parte del pago del valor de tasación por la adquisición del área necesaria.

de la cuarentena se tenía programado el pago de las primeras compensaciones económicas.

En ese contexto de pandemia y ante la necesidad de la población de continuar con el trabajo del MTC en campo, se identificaron alternativas que permitiesen llegar a consensos para retomar las actividades en campo, a pesar de las restricciones de movilización y desarrollo de actividades presenciales, las cuales eventualmente exponían a la población y al personal del MTC a un posible contagio.

De tal forma que el 25 de junio del 2020, se estableció por primera vez un mecanismo multimodal de interacción remota con los actores sociales (presidentes de las comunidades campesinas), cuya innovación fue establecer comunicaciones simultáneas a través de internet y telefonía celular, dada la baja conectividad de algunas zonas en el distrito de Mara.

Para implementar dicho mecanismo, se contó con la actuación presencial de dos especialistas del MTC que se distribuyeron en la parte alta y parte baja del distrito de Mara para realizar capacitaciones presenciales sobre el uso de los medios remotos; asimismo, se establecieron puntos de reunión con un mínimo aforo de 3 personas en ubicaciones clave para la conexión a internet. En el caso de aquellas personas que no tenían acceso a internet móvil, se les conectó de forma indirecta, vía telefónica en altavoz con un especialista de la ODGS quien se encontraba dentro de la videollamada.

De tal forma, se logró contar con la presencia de todos los dirigentes en la reunión. Esta innovación permitió sostener un diálogo remoto, en tiempo real y que permitió superar las brechas de conectividad a internet o uso de tecnología, lo cual impactó positivamente en los participantes, quienes se sintieron atendidos pese a la adversa circunstancia y parte de una nueva experiencia gratificante.

Esta reunión significó la primera reunión remota con comunidades campesinas realizada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, contando con la participación de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Defensoría del pueblo y la Dirección de Derecho de Vía de Provias Nacional. Ello significó un novedoso y valioso aporte para poder fortalecer la relación cercana que se ha construido en los últimos años con la población del distrito de Mara. Asimismo, permitió que se aprobasen las medidas para la reanudación de actividades en el distrito de Mara, los protocolos de seguridad que se emplearían para prevenir la propaga-

ción de la COVID-19 y un cronograma de actividades que permitiesen dicha reanudación.

Con ello, en la segunda quincena de julio se inició la entrega de los cheques por concepto de compensación económica y la suscripción de actas de entrega de posesión, actividad a cargo de las brigadas de la Dirección de Derecho de Vía de Provias Nacional, y con el constante acompañamiento de los especialistas de la ODGS del MTC, cumpliendo estrictamente con los cuidados de bioseguridad.

Tras el desarrollo de esta actividad, los dirigentes de la zona mostraron la necesidad que se retomen las actividades de las brigadas en el recojo y validación de información. Por lo cual, entre la segunda quincena de agosto y la primera semana de setiembre, las brigadas de Dirección de Derecho de Vía reingresaron a campo y retomaron la atención de usuarios.

Cabe señalarse que durante el periodo de inmovilización social obligatoria (cuarentena), se desarrolló el retorno de muchos mareños que por motivos personales o laborales se habían desplazado a otras partes del país, pero dada la difícil situación que se afrontaba decidieron retornar a sus pueblos. Estas personas fueron denominadas por la población como “retornantes” y han sido quienes -desconociendo el proceso de adquisición que fue informado en diversas oportunidades en distintas asambleas- construyeron viviendas nuevas, a pesar que ya se tenía información levantada en campo y generaría confusiones sobre los montos aprobados para el pago de terrenos y mejoras. Esta situación evidenció las limitaciones de las organizaciones comunales para influir en los comuneros para controlar las nuevas construcciones y se evidenció con mayor dinamismo en los sectores de Pisaccasa y Yuricancha.

La aparición de los retornantes generó diversas controversias entre los pobladores correspondía, ocasionando reclamos constantes por parte de la población. Por otro lado, algunos presidentes comunales alteraron el proceso de identificación de los poseedores, visto que para un mismo predio emitieron dos o más certificados de posesión para personas distintas. Al respecto, los especialistas de la ODGS del MTC desarrollaron un acompañamiento social y legal a las personas afectadas por esta situación, a fin que puedan obtener una solución razonable por parte de las brigadas encargadas. De igual manera, se exhortó a los presidentes comunales desarrollar un trabajo más coordinado para evitar conflictos de esta naturaleza.

En los meses posteriores, se realizaron dos publicaciones más de 240 predios identificados y se continuó con el pago de compensaciones económicas y la firma de actas de entrega de posesión por parte de los beneficiarios; así como del trabajo de sensibilización en la población, que recurría a las oficinas de las brigadas de DDV de Provías Nacional, y en las distintas asambleas donde eran invitados los especialistas de la ODGS para que participen.

Estrategias utilizadas

Las estrategias utilizadas por el equipo de gestión social en el Corredor Vial Apurímac Cusco, perteneciente inicialmente a la DGASA y posteriormente a la ODGS, para atender la problemática social del distrito de Mara, fueron diversas, siendo las más resaltantes:

Implementación de una supervisión documentaria que permitió evidenciar, en base a información provista por los actores sociales involucrados, la problemática social y ambiental entorno a las afectaciones prediales en el ámbito del Corredor Vial Apurímac Cusco.

Discernimiento de la problemática social y construcción de espacios de trabajo específicos para cada uno de estos. Al encontrar que la población tendía a concentrar la problemática vial, ambiental y social entorno a: la construcción de la carretera, su mejoramiento y los impactos ambientales generados por su uso para el proyecto minero; se implementó una estrategia informativa y de sensibilización que incidió en dividir la problemática social manifiesta por la población de Mara en dos dimensiones: “uso” y “propiedad”.

De esa manera se facilitó la comprensión de la población local sobre la vinculación entre los problemas identificados y las competencias sectoriales, lo que contribuyó significativamente a enfocar el diálogo; por un lado, con la empresa minera Las Bambas, para la atención a las preocupaciones sobre el polvo, ruido y rajaduras generadas por el paso de los camiones; y, por el otro, con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para evaluar mecanismos de adquisición de predios y saneamiento físico legal de los mismos.

Manejar de manera diferenciada la problemática social a nivel del espacio provincial y distrital, considerando los avances y las expectativas sociales y políticas existentes en ambos niveles de diálogo, con el propósito de conseguir la viabilidad

social de las intervenciones del sector y contribuir a la gobernanza territorial de la zona.

Desarrollar e implementar innovaciones para sostener el relacionamiento con las comunidades en el contexto de la pandemia del covid-19. Lo cual se vio reflejado en la innovación que presentó la primera reunión virtual con actores sociales en zonas rurales con restricciones de movilización por el estado de emergencia y las limitaciones de conectividad con las que cuenta la población involucrada.

Constante trabajo preventivo, en base al diálogo con los dirigentes comunales y autoridades, actuando de manera personalizada y con trabajo permanente en campo, desarrollando la resiliencia, mensajes claros y constante comunicación asertiva con la población.

Resultados de la intervención: Logros y lecciones aprendidas

Logros

Sostener el relacionamiento con la población del Tramo III, a pesar de los cambios de estrategias y las decisiones políticas desarrolladas a partir de los cambios en la conducción del ministerio.

Construir una percepción positiva que tiene la población, los dirigentes y las autoridades del distrito de Mara respecto a la Oficina de Diálogo y Gestión Social del MTC. Ello se evidencia en la confianza que tiene la población para canalizar los reclamos respecto al desempeño de las brigadas técnicas de PVN para el cumplimiento de los compromisos, así como para hacer llegar sus demandas sociales hacia otros sectores del Poder Ejecutivo.

Implementar una prevención continua, atendiendo las diferencias y controversias generadas entre la población y el trabajo de las consultoras de Provías Nacional, evitando que estas escalen a conflictos sociales. Esto ha permitido la continuidad de los trabajos y evitado que se presenten bloqueos de carretera o situaciones de crisis en la zona.

Lecciones aprendidas

La aprobación de instrumentos administrativos o normativos en zonas con antecedentes de conflictividad

deben previamente considerar las recomendaciones de la ODGS, a fin de prevenir la oposición de la población por cuestiones de índole social.

Se requiere un mecanismo para fortalecer la institucionalidad de los acuerdos suscritos en actas, contando con la participación de las unidades de organización implicadas en las reuniones y su directo involucramiento en la redacción de los compromisos, de manera que su implementación se ajuste a los requerimientos técnicos y legales en el marco de las competencias sectoriales.

En zonas altoandinas con limitaciones para la conectividad de internet, es necesario implementar alternativas innovadoras para hacer viables las reuniones remotas, las cuales ameritan la designación de un equipo mínimo en campo, que se asegure de garantizar la conectividad y recepción de los mensajes en campo, de modo que se propicie un ambiente de confianza.

Involucrar a la población en las actividades técnicas, promoviendo la conformación de comisiones de trabajo y delegados designados por las asambleas comunales, de manera que se valide el logro de los hitos establecidos para el cumplimiento de los compromisos.

Publicitar la postura institucional y enfatizarla sobre las opiniones personales, de tal forma que en un eventual cambio de personal se sostengan los mismos mensajes clave.

Dadas las limitaciones institucionales de las comunidades campesinas por sostener sus acuerdos en el tiempo, es importante involucrar a otros actores como la PCM y la Defensoría del Pueblo para que participen y validen la suscripción de los compromisos de las reuniones o asambleas, a fin de contar con más elementos probatorios.



ESPECIALISTAS QUE FORMARON PARTE DE LA ODGS Y DE LA COORDINACIÓN DE DIÁLOGO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Amadeo Gómez Hjar	2016 - 2017
Ada Gabriela Victorero Cuya	2016 - 2017
Carlos Daniel Murillo Vargas	2016 - 2017
Pamela Ingrid Gonzáles Samamé	2016 - 2018
Marco Antonio Carlos Cappillo Salazar	2016 - 2018
Lisbeth Santos Arias	2016 - 2018
Anderson Cañari Huamán	2017
Iran Argelia Pérez Gamarra	2018
Víctor Hugo Yancaya Calvo	2018 - 2019
Juan Pablo Saavedra Limo	2018 - 2019
Jesús Miguel Céspedes Aponte	2018 - 2019
Claudia Teresa Mere Vidal	2018 - 2019
Miguel Ángel Coronado Medrano	2018 - 2019
Luis Guillermo Arista Flores	2018 - 2020
Frank López Ponce	2018 - 2020
Christian Rivadeneira Vildoso	2018 - 2021
Álvaro Edwin Orosco Chávez	2018 - 2021
Barbara Esther Cuadros Quihue	2019
Christian Fernando Chauca Ponce	2019
Mafalda Saavedra Viera	2019
Jorge Johnny Romero Ríos	2019
Wilmer Darlin Rojas Gómez (†)	2019
Pablo Zenón Concha Sequeiros	2019
Jessica Guzmán Cancino	2019 - 2020
Rodolfo Ernesto León García	2019 - 2020
Manuel Enrique Rumiche Juárez	2019 - 2020
Juan Edgar Fuentes Zambrano	2019 - 2020
Nicole Andrea Espinoza Atiro	2019 - 2020
Halldor González Cedeño	2019 - 2020
Richard Walter Vera Rueda	2019 - 2020
Sandra Ivonne Suárez Lescano	2019 - 2020
Joao Guillermo Carmona Terreros	2019 - 2020
Fresia Bedriñana Palomino	2019 - 2020
Aracelli Pamela Maldonado García	2019 - 2020
Carlos Alfonso Rueda Caycho	2019 - 2021
Javier Ríos Iglesias	2019 - 2021
Rocío Del Carmen López Tucto	2020
Paulo César Vilca Arpasi	2020
Carlos Eduardo Orbegoso Salazar	2020
César Francisco Muñoz Vilca	2020
Ivan Percy Mendoza Villareal	2020 - 2021

ESPECIALISTAS QUE FORMAN PARTE DE LA ODGS

Pastor Humberto Paredes Diez Canseco	2016 - 2021
Sandra Katherine Dávila Valderrama	2016 - 2021
Dianira Angélica Meza Mendoza	2018 - 2021
Miryam Lucia Alvan Cáceres	2018 - 2021
Paúl César Rocca Gastelo	2018 - 2021
Tania Carolyn Vera Malafay	2018 - 2021
Olympia Marcela Jibaja Pasco	2018 - 2021
Angel Enrique González Guzmán	2018 - 2021
Dante Enrique Quenaya Buiza	2018 - 2021
Renato Cáceres López	2018 - 2021
César Israel Maldonado Miní	2018 - 2021
Vanesa Yorlenis Santos Arias	2018 - 2021
Katty Eleuteria Ramírez Orduña	2018 - 2021
Tulio César Arana Pasco	2018 - 2021
Cintia Zuleica Riega Quezada	2018 - 2021
Mirelly Genit Ticona Celis	2018 - 2021
Igor Mauro Osman Zumaeta Cossio	2019 - 2021
Airon Nelson López	2019 - 2021
Luis Alejandro Arrazábal Silva	2019 - 2021
Óscar Martín Mena Castillo	2019 - 2021
Jaime Raúl Prado Alvarado	2019 - 2021
Hermes Gregorio Cahuana Turpo	2019 - 2021
Ana María Quispe Mollo	2019 - 2021
Johann Michell Laurent Luza	2019 - 2021
Jesús Juárez Pinto	2019 - 2021
Julio César Cárdenas Lorenzo	2019 - 2021
Robinson Fritz Barreto Canchaya	2019 - 2021
Rosa Elizabeth Galarza Núñez	2019 - 2021
Emilia Imelda Barrera Arguedas	2019 - 2021
Lina Roxana Ocaña León	2019 - 2021
Carlos Fausto Zumarán Alvítez	2019 - 2021
Iván Fernando Torres Acevedo	2019 - 2021
Ronald Moisés De La Cruz Farfán	2019 - 2021
Cristabel Ariza Salazar	2020 - 2021
Rolf Pérez Camarena	2020 - 2021
José Luis Álvarez Ramos	2020 - 2021
Jesús García Lozano	2020 - 2021
Mariella Pilar Orellana Huamán	2020 - 2021
Jéssica Haydé Bouroncle Herrera	2021
Juan Florentino Rodríguez Samaritano	2021
Darwin Borda Quispe	2021
Elmer Henry Quispe Huarca	2021

EQUIPO ESPECIAL PARA LA LIBERACIÓN DE ÁREAS - DL N° 1364

Javier Torres Tafur	2018
René Ruiz Ríos	2018
María Isabel Gratelli Zamora	2018
Elmer Alfredo Méndez Torres	2018
Hyrum Núñez Pérez	2018
Danny Fabricio Corzo Vargas	2018
Powell Pol Plasencia Pamo	2018
Claudia Danithza Maurthua Toro	2018
Shirley Urlika Arrieta Piñan	2018
Milka Sumitta Villacorta Escobar	2018
Óscar Fernando Segura Guevara	2018
Raúl Jeampier Huamaní Casiano	2018
Yovana Esther Díaz Agüero	2018
Katyria Pérez Cabrera	2018
Víctor Hugo Lima Pimentel	2018
Isabel Onocc Gonzáles	2018
Rossmery Vanessa Mendiburo Mendoza	2018
Xiomara Esthefany Garcés Carrión	2018
Andrea Maribel Castillo Oviedo	2018
Delicia Betsabe Vilca Juárez	2018 - 2019
Judith Abarca Valenzuela	2018 - 2019
Nancy Verónica Shibuya Briones	2018 - 2019
Patrick Díaz Colichon	2018 - 2019
Richard Efraín Almeyda Panduro	2018 - 2019
Luis Alfredo Ricopa Bardales	2018 - 2019
Joyce Tatiana Rettis Valera	2018 - 2019
Mayra Andrea Olortegui González	2018 - 2019
Zaida Livenia Gabriel Suárez	2018 - 2019
José Luis Briones Vera	2018 - 2019
Mardeliz Jackelin Chávez Espinoza	2018 - 2019
Yenny Rubi Ramírez Chamarro	2018 - 2019
Lizbeth Yovana Chacra Cohalia	2018 - 2019
Elizabeth Melissa Felipa Monroy	2018 - 2019
Yelly Cristian Castillo Cárdenas	2018 - 2019







Ministerio
de Transportes
y Comunicaciones



**BICENTENARIO
PERÚ 2021**