

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



**EL COMPONENTE SOCIAL EN LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA
NACIONAL DE VIVIENDA RURAL**

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de
Licenciado en Sociología presentado por:

Torres Torres, Antonio Julián

Asesor:

Dammert Guardia, Manuel César

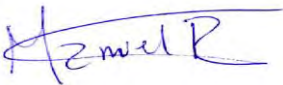
Lima, 2026

Informe de Similitud

Yo, Dammert Guardia, Manuel Cesar, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación EL COMPONENTE SOCIAL EN LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA RURAL del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Torres Torres, Antonio Julian dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 14%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 20/09/25.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 05 de febrero del 2026

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Dammert Guardia, Manuel Cesar</u>	
DNI: 42014497	Firma 
ORCID: 0000-0001-7583-1878	

Resumen

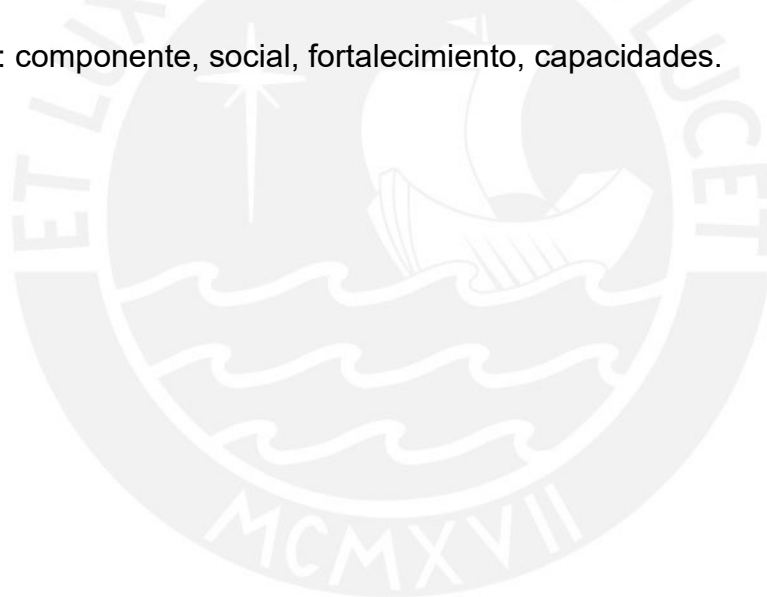
El Programa Nacional de Vivienda Rural atiende el déficit cualitativo de viviendas de las familias rurales más pobres y vulnerables, mayormente ubicadas en zonas altoandinas y de ceja de selva, mediante la construcción de módulos habitacionales que proporcionan condiciones de sismo resistencia y de confort térmico. También atendió a las familias damnificadas como consecuencia de los efectos que produjo el Fenómeno del Niño Costero, principalmente en los departamentos de la costa norte del país.

El componente social de los proyectos de mejoramiento de viviendas es fundamental para garantizar una ejecución ordenada y responsable de las construcciones a realizar.

El fortalecimiento de capacidades a nivel local es uno de los ejes centrales de la intervención del programa. Hemos tenido casos de un alto grado de crisis y conflictividad en la ejecución de las obras, en las que se manifestaron variadas situaciones referidas a aspectos sociales, políticos culturales y de capacidad y honestidad en el manejo de los recursos públicos.

El Programa Nacional de Vivienda Rural, a través de sus intervenciones, ha logrado mejorar de manera significativa, la calidad de vida de las familias atendidas.

Palabras clave: componente, social, fortalecimiento, capacidades.



Abstract

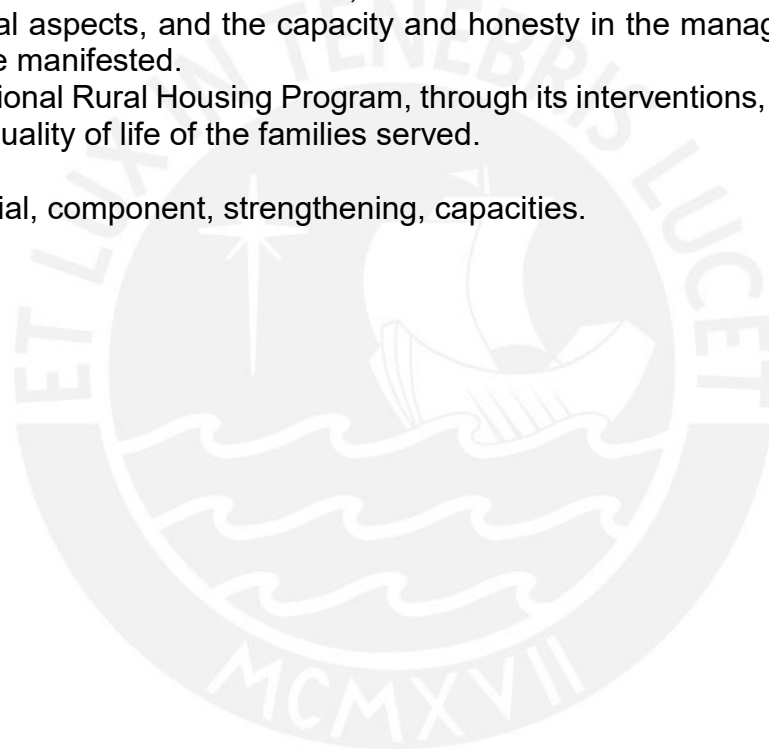
The National Rural Housing Program addresses the qualitative housing deficit of the poorest and most vulnerable rural families, mainly located in high Andean areas and jungle fringes, through the construction of housing modules that provide conditions of earthquake resistance and thermal comfort. It also assisted families affected by the impacts of the Coastal El Niño phenomenon, primarily in the northern coastal departments of the country.

The social component of housing improvement projects is essential to ensure an orderly and responsible execution of the constructions to be carried out.

The strengthening of capacities at the local level is one of the central axes of the program's intervention. We have encountered cases of a high degree of crisis and conflict in the execution of the works, where various situations related to social, political, cultural aspects, and the capacity and honesty in the management of public resources were manifested.

The National Rural Housing Program, through its interventions, has significantly improved the quality of life of the families served.

Keywords: social, component, strengthening, capacities.



Índice

Introducción.....	1
1 Marco de referencia	3
2 El marco institucional	5
2.1 Las políticas de Estado en materia presupuestal.	5
2.1.1 Los Programas Presupuestales 111 y 068	5
2.1.2 El Plan Multisectorial ante Heladas y Frijaje.	5
2.1.3 El Plan Integral de Reconstrucción Con Cambios.....	7
3 Sección principal	9
3.1 El componente social en los proyectos del PNVR	9
3.2 La Evaluación Social.	10
3.3 Los Núcleos Ejecutores	13
3.4 El aporte social de los beneficiarios.....	14
3.5 El Fortalecimiento de Capacidades Locales.....	16
3.6 Atención a alcaldes.....	22
3.7 Grupos de Trabajo o Espacios de Diálogo	22
3.8 Atención a dirigentes	25
3.9 Organizaciones Sociales	26
3.10 Demandas de Organizaciones Corporativas	27
3.11 Ejecución de los proyectos con situaciones de conflictividad.	29
3.11.1 Angasmarca	29
3.11.2 Pacora	30
3.11.3 Salas y Jayanca.	32
3.11.4 Palcazu	34
3.11.5 Tigre	35
3.11.6 La Sostenibilidad de las Intervenciones.	36
Conclusiones y reflexiones finales.....	39
Referencias Bibliográficas	40

Introducción

El Programa Nacional de Vivienda Rural, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, atiende el déficit cualitativo de las viviendas rurales de las familias pobres, mediante la dotación de módulos habitacionales de diseño bioclimático que complementan sus viviendas. El déficit cualitativo de la vivienda rural está referido a las inadecuadas condiciones físicas de las mismas, que se presentan en la mayoría de las casas de las familias rurales, afectando la calidad de vida de sus integrantes.

El Estado focaliza su atención en los centros poblados rurales que reúnan dos características: pobreza socio económica y alta vulnerabilidad ante las heladas o el friaje, eventos climáticos recurrentes que afectan la salud e integridad de los miembros más vulnerables de las familias rurales, debido a la drástica reducción de la temperatura.

La ejecución de los proyectos tiene tres componentes: el administrativo, referido a la gestión financiera y contable. El técnico que va desde la formulación de los expedientes técnicos hasta la ejecución física de los módulos. Y el componente social compuesto por un conjunto de actividades, partiendo desde la concepción misma del PNVR como un programa social del Estado. Pasando por las actividades que se realizan durante la construcción de los módulos, que incluyen las relaciones con los beneficiarios de los proyectos, los gobiernos locales y otros actores. Hasta la etapa posterior de evaluación y sostenibilidad de la intervención.

La experiencia específica que abordo en el presente documento es mi experiencia realizada entre los años 2017 y 2023, desarrollando actividades de asesoría en la Dirección Ejecutiva del Programa. Los primeros años de mi experiencia se dieron en el contexto de la respuesta del Estado ante la secuela del Fenómeno del Niño Costero, que afectó directamente a varias decenas de miles de viviendas rurales, principalmente en los departamentos costeros del norte del país. Me ocupé principalmente del proceso de planificación, programación y ejecución de las intervenciones del Plan Integral de Reconstrucción Con Cambios.

En paralelo y durante los años posteriores, fui parte del equipo central que tenía a cargo los proyectos de mejoramiento de viviendas, principalmente en el marco del Plan Multisectorial ante Heladas y Friaje, que focaliza su atención en las zonas altoandinas y de ceja de selva, mayormente en las regiones del centro y sur del país.

El presente texto expone en primer lugar el marco institucional en el que el Programa Nacional de Vivienda Rural realiza sus intervenciones, para pasar luego a la sección principal que desarrolla con amplitud los diversos elementos que comprende el componente social de los proyectos de mejoramiento de viviendas rurales, bajo un enfoque de análisis y comprensión crítica de las situaciones que considero más relevantes.



1 Marco de referencia

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, cuenta con varias Direcciones y Programas orientados a la atención de la problemática existente. A nivel de la población rural se tiene principalmente al Programa Nacional de Vivienda Rural, entidad sobre la que abordo mi experiencia en el presente informe; y al Programa Nacional de Saneamiento Rural, encargado de la provisión de agua potable y redes de desagüe.

En las zonas rurales alto andinas más distantes de los centros urbanos, se produce un alto grado de dispersión geográfica en la ubicación de las viviendas, en una proporción inversa en relación a los metros sobre el nivel del mar, a mayor piso altitudinal menor grado de concentración de las viviendas. En décadas pasadas hubo el desarrollo de planteamientos que buscaban favorecer la mayor ocupación próxima de las viviendas, lo que luego facilitarfa a su vez la provisión de los servicios complementarios del Estado: redes de agua y desagüe, tendidos de redes eléctricas para la iluminación pública y privada, integración de caminos y vías de acceso motorizado a los centros poblados, establecimientos de salud, instituciones educativas, articulación de mercados, entre otras.

Sin embargo, estas propuestas partían de la concepción equivocada de que las familias podían decidir la ubicación de sus viviendas en función del acceso a los demás bienes y servicios del Estado. No se entendía que en el mundo rural el factor determinante en estos casos son las actividades económicas que desarrollan las familias, es decir, el cultivo de productos y la crianza de animales, como actividades predominantes.

En las grandes ciudades o los centros urbanos peruanos, en la mayoría de casos la profesión, el oficio o la ocupación, no tienen relación directa con el espacio físico que ocupan las viviendas, las mudanzas son factibles si encuentran mejores condiciones en otras zonas, salvo que se trate de la vivienda propia, lo cual significa una gran ventaja económica.

En las zonas rurales de mayor dispersión, la ubicación de la vivienda constituye un factor estratégico, directamente relacionada con las actividades agrícolas o pecuarias que desarrolla la familia, por lo que es prácticamente inviable la posibilidad de una reubicación o traslado. La familia rural organiza el trabajo de sus integrantes en función de las parcelas o tierras comunales que posee para sus cultivos, así como planifica las labores de pastoreo de sus animales teniendo como eje logístico su propia

vivienda. Esta es una práctica ancestral vinculada a las condiciones geográficas y sociales de la región (Montero Checa y Uccelli Labarthe, 2020), los hijos se educan en los centros escolares más próximos a la vivienda, así ello implique largas caminatas diarias de ida y de retorno. Culminada la etapa escolar, y como parte de la movilidad social y la búsqueda de mejores horizontes de vida, mayormente los varones emigran para seguir estudios superiores o para desarrollar otras actividades económicas; pero la familia mantiene una cantidad mínima de integrantes que le permita la continuidad de sus labores agropecuarias, lo que constituye una estrategia que se enmarca en las dinámicas socioeconómicas de las comunidades rurales (Delgado, 1967).

Estos son los factores estructurales que determinan la ocupación de las viviendas en el mundo rural, no hay posibilidad de sustituir los ingresos económicos familiares, no resultan los esfuerzos por tratar de concentrar a las viviendas. Por eso mismo tampoco es económicamente viable dotar a estas familias dispersas de las zonas altoandinas de los servicios básicos que provee o debe proveer el Estado. Técnicamente es factible, pero a un costo muy alto, la distancia entre una vivienda y otra es en promedio de unos 200 o 300 metros, llegando en algunos casos al medio kilómetro, lo que encarece el presupuesto, no sólo para la instalación y el tendido de redes, sino también los costos de mantenimiento que se cargarían al consumo mensual de las familias usuarias.

Este es un punto de reflexión respecto del desarrollo socioeconómico del sector rural en el país. Así se mantienen esas pequeñas economías familiares y de esa forma se articulan a los mercados locales de mercancías para el consumo humano. Por lo general son cultivos y crianza de animales aún no inmersas en las posibilidades del uso de las tecnologías productivas modernas, que mejorarían su eficiencia productiva y la calidad de sus productos, bajo un enfoque ecosostenible, que les significaría el acceso a nuevos mercados de consumidores con la consiguiente mejora de sus ingresos económicos. En algún momento, Sierra Productiva, un programa del sector privado, identificó y empezó a promover el uso de 19 tecnologías productivas alternativas, con resultados promisorios. Hubo intentos y acercamientos con las esferas gubernamentales para la adopción de estas políticas por parte del Estado, pero no llegaron a consolidarse.

2 El marco institucional

2.1 Las políticas de Estado en materia presupuestal.

2.1.1 Los Programas Presupuestales 111 y 068

El Ministerio de Economía y Finanzas implementa los Programas Presupuestales como mecanismos de financiamiento orientados al cierre de determinadas brechas sociales. Como parte de una política nacional de vivienda, existen el Programa Presupuestal 111 para la atención del déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda, enfocado en las familias cuyas viviendas presentan características inadecuadas por el sistema constructivo utilizado y por la calidad de los materiales empleados.

Y también el Programa Presupuestal 068 dirigido a las familias rurales que se encuentran en condición de pobreza y de pobreza extrema, y que a su vez tienen la condición de vulnerabilidad a las inclemencias de los eventos climatológicos de las heladas o el friaje, caracterizados por un fuerte descenso de las temperaturas. Las heladas ocurren en las zonas altoandinas en los meses de julio y agosto, por lo general a partir de los 3,500 metros de altura sobre el nivel del mar, esto se presenta principalmente en los departamentos de las regiones del centro y del sur país. Mientras que el friaje se presenta en las zonas de ceja de selva, son casi todos los departamentos que ocupan la franja desde Amazonas hasta Puno, con un período crítico corto de una semana en el mes de julio. Todo esto en el marco del Plan Multisectorial ante Heladas y Friaje (PMHF). a través de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Intervienen también el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), para la clasificación de la pobreza socioeconómica de las familias; y el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción de Riesgo de Desastres (CENEPRED). que se encarga de las estimaciones y evaluaciones cada año. Desde el año 2019, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sólo asigna recursos al PNVR en el marco del PMHF.

2.1.2 El Plan Multisectorial ante Heladas y Friaje.

La diversidad geográfica del territorio peruano determina una variedad de climas y eventos climáticos, que afectan el nivel de vida de las familias en lo que respecta al factor de sus viviendas. Esto sumado a la variable del estrato socioeconómico y otras más, configuran la calidad de la vivienda. En el Perú es

estadísticamente significativo el déficit cualitativo y el déficit cuantitativo. En las zonas urbanas es predominante el déficit cuantitativo, buena parte de las familias que residen en las ciudades no tienen vivienda propia, por lo que comparten la vivienda familiar, alquilan un predio o invaden propiedad pública o privada, por lo general agravando la problemática del tráfico de terrenos.

Mientras que en los ámbitos rurales ocurre lo contrario, es casi inexistente el déficit cuantitativo, la amplia mayoría de familias rurales es propietaria o poseedora de un predio, pero el problema es de orden cualitativo, las viviendas presentan características inadecuadas en el sistema constructivo, en su materialidad o en la cantidad de ambientes disponibles (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2021). Estas diferencias entre los ámbitos urbano y rural son expresión de las diferencias estructurales de las condiciones de vida y del acceso a los servicios básicos.

Por otro lado, el Banco Mundial (2021), sostiene que las deficiencias en la calidad de la vivienda rural terminan siendo un obstáculo para la inclusión social, la mejora de las condiciones de vida y la lucha contra la pobreza en las comunidades.

En el sector rural predomina la autoconstrucción, en base a la experiencia por lo general no profesional de constructores locales, de la propia familia y en determinadas zonas del apoyo comunal. Este tipo de edificaciones no garantiza un nivel suficiente de sismorresistencia, generando situaciones de riesgo para la integridad física de sus ocupantes.

Por otro lado, la calidad de los materiales utilizados resulta también poco óptima, lo que genera que sean vulnerables en términos bioclimáticos, tanto en las zonas alto andinas como de ceja de selva. Las viviendas no son adecuadamente herméticas en techos, puertas y ventanas, haciendo más crítica la afectación de las bajas temperaturas, lo que a su vez afecta más a los grupos vulnerables de la población, es decir a los más pequeños y a los adultos mayores.

El tercer factor crítico en las viviendas rurales lo constituye la insuficiente cantidad de ambientes disponibles para el conjunto de integrantes de las familias. Cuando hay pocos dormitorios y la familia es numerosa, se produce la figura del hacinamiento, definida como el exceso de personas que pernoctan en una misma habitación, es decir, más de tres miembros de la familia. Lo más grave en estos casos, es el riesgo que se genera, sobre todo para las niñas, tener que compartir la habitación nocturna con parientes que no necesariamente significan una garantía para la

tranquilidad e integridad de las menores. Las niñas son las más vulnerables, pero el riesgo puede extenderse a cualquier otro integrante de la familia, independientemente de su condición de edad o de género.

2.1.3 El Plan Integral de Reconstrucción Con Cambios.

En el mes de marzo del año 2017, el país fue afectado por un conjunto de eventos climáticos, denominado como Fenómeno del Niño Costero, que afectó buena parte de la infraestructura pública y privada, así como grandes extensiones de cultivos, principalmente en la región norte del país. La respuesta del Estado no fue inmediata. En un primer momento, a nivel ministerial, se propone realizar una licitación internacional para convocar a un grupo de empresas internacionales especializadas y con prestigio y reconocimiento en la atención de procesos de reconstrucción nacional ante siniestros naturales de magnitud. Sin embargo, se decide por la atención directa, para lo cual se formula el Plan Integral de Reconstrucción Con Cambios.

En esa etapa preparatoria, sostuvimos una reunión para conocer la reciente experiencia chilena de atención a los damnificados que produjo un fuerte terremoto de 7,6 grados el año 2016. La exposición estuvo a cargo de uno de los funcionarios que había sido parte de la Comisión Nacional del gobierno chileno, quien describió las etapas de atención a las familias damnificadas, proceso que le tomó sólo un año al Estado sureño. Este dato siempre lo he tenido presente, resultándome particularmente significativo cuando en el mes de marzo del año 2021, a cuatro años del Fenómeno del Niño Costero en nuestro país, tomé conocimiento que el Programa Nacional de Vivienda Rural, era la única entidad estatal a nivel nacional, que había cumplido con ejecutar las metas físicas y presupuestales consideradas en el Plan de Reconstrucción. Para el resto del conjunto del Estado, el promedio de ejecución financiera era del 75%, mientras que la ejecución de metas físicas llegaba a un 55%.

Esto reflejaba una crítica situación y constituye un primer elemento de reflexión respecto de mi experiencia laboral descrita. En términos generales, luego de cuatro años de los acontecimientos se había avanzado sólo un poco más de la mitad de lo planificado a nivel de reconstrucción de la infraestructura afectada. Lo cual era un indicador del nivel de eficiencia de la gestión pública a nivel intersectorial. Más aún cuando conocíamos de la reciente y eficiente experiencia chilena referida en el párrafo precedente, así como de la oportunidad desperdiciada de haber dejado la atención en manos de expertos privados con reconocimiento internacional. Sentimientos

encontrados de ser uno de los artífices del cumplimiento de metas de nuestra entidad, aunque igual tardía y en medio de la ineficiencia y de la ineficacia del resto del aparato estatal.



3 Sección principal

3.1 El componente social en los proyectos del PNVR

La gestión y la ejecución de los proyectos tienen tres componentes: administrativo, técnico y social. El Programa desarrolla sus actividades a través de instancias de dirección, áreas de soporte y asesoría, y unidades operativas, contando con la siguiente estructura funcional:

- ✓ Dirección Ejecutiva.
- ✓ Coordinación Técnica.
- ✓ Área de Administración.
- ✓ Área de Planeamiento y Presupuesto.
- ✓ Área de Asesoría Legal.
- ✓ Unidad de Gestión Social.
- ✓ Unidad de Gestión Técnica.
- ✓ Unidad de Asistencia Técnica y Sostenibilidad.

El componente administrativo tiene que ver con la gestión financiera y contable, es decir con todas las adquisiciones de bienes y servicios necesarios.

El componente técnico es el componente predominante de la intervención, desde la formulación de los expedientes técnicos, la ejecución de las obras, hasta la culminación de los módulos y su entrega satisfactoria a los beneficiarios.

El componente social está compuesto por un conjunto de actividades desarrolladas principalmente por profesionales en ciencias sociales y carreras afines, a través de las tres unidades operativas: de Gestión Social, de Gestión Técnica, y de Asistencia Técnica y Sostenibilidad.

Las diversas actividades del componente social de los proyectos de mejoramiento de viviendas en general tienen como finalidad dos aspectos. La legitimación de la intervención estatal, a partir de una correcta ejecución de la obra, para la satisfacción de las familias beneficiarias. Y el fortalecimiento de las capacidades locales, a nivel de la gestión del proyecto, de las capacitaciones en materia de transferencia de la tecnología constructiva y para el mantenimiento y uso adecuado de los módulos habitacionales.

Partiendo desde la concepción misma del PNVR como un programa social del Estado que atiende a las familias más necesitadas del ámbito rural. Pasando por las actividades que se realizan durante la construcción de los módulos, que incluyen las

relaciones con los beneficiarios de los proyectos, los gobiernos locales y otros actores. Hasta la etapa posterior de evaluación y sostenibilidad de la intervención.

El ciclo de los proyectos se inicia con la evaluación social que permitirá la determinación de los beneficiarios, mediante la identificación y selección de familias.

3.2 La Evaluación Social.

La Unidad de Gestión Social se encarga de la etapa inicial de la intervención del Programa, realizando la evaluación social de las familias y la evaluación técnica de sus viviendas, con la finalidad de determinar a los beneficiarios con la dotación de los módulos habitacionales. Para ello cuenta con un instrumento normativo denominado “Guía de Evaluación e Identificación de Familias Rurales”, que comprende criterios categóricos tanto sociales referidos a las características sociodemográficas de las familias, como técnicos relativos a las condiciones materiales de sus viviendas. Entre los primeros se tiene que:

- ✓ La familia debe ser pobre o pobre extrema, debidamente registrada en el Sistema de Focalización de Hogares – SISFOH.
- ✓ No poseer otra vivienda, además de la que reside.

Los criterios técnicos están referidos a las características de las viviendas, bastando que cuente con una de las siguientes:

- ✓ Condición de inhabitable o colapsada.
- ✓ Característica de no ser hermética, es decir que, a través de las puertas o ventanas exteriores o los techos, pueda filtrarse o ingresar parcialmente el aire.
- ✓ La materialidad de su construcción no garantice su sismo resistencia.

En el caso de la intervención del Programa en el marco del Plan Multisectorial ante Heladas y Friaje, la evaluación que realiza la Unidad de Gestión Social parte de la focalización establecida en el mencionado Plan, que comprende sólo aquellos departamentos, provincias, distritos y centros poblados vulnerables a los efectos de las heladas o del friaje.

Las heladas se presentan por lo general en las zonas altoandinas con altitud superior promedio a los 3,500 metros, donde la vulnerabilidad se califica como alta. Las zonas de menor altitud que presentan vulnerabilidad media o baja no califican para ser atendidas por el Programa (Presidencia del Consejo de Ministros, 2025).

Los departamentos del centro y del sur andino del país son los más afectados por las heladas, principalmente en los meses de julio y agosto (Decreto Supremo N° 009-2025-PCM, 2025).

El friaje es otro fenómeno recurrente y afecta principalmente a las zonas de ceja de selva de la mayoría de los departamentos de la sierra peruana. El período más crítico es relativamente corto, no dura más de una semana, pero su incidencia es significativa si consideramos que la mayor parte del año están acostumbrados al calor y el buen clima (Agencia Andina, 2025).

La planificación anual de la intervención está en función de los recursos asignados cada año por el Estado. Definidas las zonas, la Unidad de Gestión Social establece la cantidad de profesionales necesarios para realizar en campo la evaluación correspondiente, por lo tanto el Programa lanza una convocatoria pública para la contratación del personal, tanto social (sociólogos, antropólogos, trabajadores sociales, economistas, comunicadores sociales, psicólogos sociales y educadores); como técnico (ingenieros de diversas especialidades y arquitectos).

Algunos años, las convocatorias anuales han llegado a contratar cerca de trescientos profesionales evaluadores, quienes pasan por un período de inducción y de capacitación, del marco normativo del Programa, de las condiciones de la intervención y de las herramientas metodológicas y técnicas para el trabajo de campo.

Estos profesionales a su vez, deben de contar con un seguro complementario de trabajo de riesgo, ante la eventualidad de cualquier accidente que pudiera ocurrir, dadas las precarias y riesgosas condiciones de algunas carreteras o trochas, considerando que el Programa atiende a las familias más pobres y vulnerables, y que éstas se ubican en los centros poblados altoandinos o comunidades nativas más alejadas y de compleja accesibilidad.

La Unidad de Gestión Social establece contacto con las autoridades locales y comunales de las zonas a intervenir, con la finalidad de informar a la población, a través de sus respectivas autoridades de las características y condiciones de la labor a realizar.

Es así que, se programan reuniones de información, sensibilización y coordinación en cada municipio distrital, con presencia del alcalde distrital, de los alcaldes de los centros poblados donde se evaluará a las familias y de otras autoridades o representantes locales como los subprefectos, los dirigentes de las

comunidades andinas o nativas o cualquier otro líder o dirigente local que pueda facilitar la intervención.

Luego de estas reuniones de trabajo y bajo la dirección operativa del personal de planta de la Unidad de Gestión Social, los profesionales contratados se trasladan a las zonas de intervención y realizan la evaluación de todas las familias y viviendas en cada centro poblado o comunidad nativa. Si bien es cierto que la información disponible a través del Sistema de Focalización de Hogares o de otras fuentes de información, como las Unidades Locales de Empadronamiento de las municipalidades distritales, proporcionan datos sobre el estado situacional de las familias, se opta por completar la evaluación a nivel de cada centro poblado y de cada comunidad, porque se dan casos de falta de actualización de la información o casos de subregistro, que pudieran perjudicar a alguna familia que mereciendo y calificando para ser atendida por el Programa, la información disponible no la considera.

También se toma la precaución de anunciar las fechas del trabajo de campo con a suficiente anticipación, para garantizar la presencia de los jefes de familia, quienes deben proporcionar la información de carácter sociodemográfico requerida en las fichas de evaluación, así como permitir el acceso a los ambientes de la vivienda para la evaluación de las características físicas de la vivienda.

En todos los casos, se recorren las viviendas con un guía local, para garantizar la precisión de la ubicación de las viviendas, así como oficiar de traductor de ser necesario. Por último, este guía local dará fe de que los profesionales del Programa han cumplido con realizar la evaluación total de las familias y sus viviendas, evitando o reduciendo los casos de reclamos posteriores.

Culminada la fase del trabajo de campo, los profesionales sociales y técnicos disponen de un tiempo razonable para realizar el trabajo de gabinete, también bajo la orientación y supervisión del personal de planta. La información registrada, procesada y analizada es entregada a la Unidad de Gestión Social para la sistematización y consolidación final, permitiendo la determinación de las familias que han calificado para ser usuarias o beneficiarias del Programa.

La evaluación realizada por la Unidad de Gestión Social determina la viabilidad o no de la intervención del Programa, así como las familias que califiquen como usuarias o beneficiarias, las que se constituyen en núcleos ejecutores. Culminada la evaluación, la información se entrega a la Unidad de Gestión Técnica para que se encargue de la formulación de los expedientes técnicos para la construcción de los

módulos habitacionales. En esta segunda etapa del ciclo del proyecto, continúa la aplicación del componente social de la intervención, con las transferencias de recursos que se realizan a los núcleos ejecutores para el desarrollo de los proyectos de intervención.

3.3 Los Núcleos Ejecutores

En la década de los 90 del siglo pasado, el Fondo de Compensación para el Desarrollo Social (FONCODES), implementó un modelo de gestión a través de los núcleos ejecutores, que tenía como finalidad agilizar los procesos de contrataciones de bienes y servicios, en la ejecución de proyectos de infraestructura social dirigidos a los sectores socioeconómicos menos favorecidos, incorporando la participación vecinal local organizada, lo que permitía el empoderamiento de los actores locales y favorecía la transparencia en el uso de los recursos públicos.

En el caso de la experiencia que nos ocupa, los núcleos ejecutores son las asociaciones de las familias que han sido determinadas como viables y futuras beneficiarias de los módulos, calificadas como usuarias del Programa. Se formaliza su existencia legal en una asamblea de constitución, en la que eligen a sus representantes mediante elección democrática de sus miembros, suscribiendo el acta respectiva.

Una vez constituidos, celebran un Convenio de Cooperación con el Programa Nacional de Vivienda Rural, que establece las responsabilidades y compromisos de ambas partes, y las condiciones para la transferencia y uso de los recursos que realiza el Ministerio de Vivienda. Los núcleos ejecutores son organismos sociales que tienen capacidad jurídica para realizar todas las contrataciones de bienes y recursos, que han sido consideradas en los presupuestos de los expedientes técnicos.

La Asamblea de beneficiarios es el órgano máximo de decisión del núcleo ejecutor, se reúne de manera ordinaria los primeros días de cada mes, y de forma extraordinaria cuando se considere necesario. En las asambleas ordinarias se informa y evalúa el desarrollo del proyecto y se aprueba la rendición de gastos.

En la Asamblea de Constitución se eligen entre sus miembros a tres representantes: un Presidente, un Secretario y un Tesorero, quienes se encargarán de la gestión del proyecto, bajo la asistencia técnica del PNVR. El presidente es el representante legal del núcleo ejecutor, el secretario es el responsable de la documentación y el archivo, mientras que el tesorero es el encargado de las finanzas del proyecto, para lo cual se abre en alguno de los bancos locales, una cuenta

corriente mancomunada con el profesional asignado por el Programa que cumple las funciones de residente de la obra.

Para garantizar la transparencia y la fiscalización de los recursos, eligen también en la Asamblea de constitución a otros tres miembros quienes conformarán el Comité de Vigilancia, realizando el monitoreo y el seguimiento respectivo para la correcta administración de los recursos del proyecto.

3.4 El aporte social de los beneficiarios.

El Programa Nacional de Vivienda Rural concibe sus intervenciones con un criterio de que sus beneficiarios sean corresponsables en la asignación de recursos y en el financiamiento de los presupuestos. Es decir, que las familias atendidas no sean sólo receptoras pasivas de los beneficios, sino que asuman parte del valor económico y social de los módulos. De esa manera, se entiende que valorarán mucho más lo obtenido.

Los expedientes técnicos de los proyectos de mejoramiento de viviendas contienen una serie de partidas presupuestales que atraviesan el ciclo del proyecto, desde el inicio de la construcción hasta la culminación de los módulos. Dentro de esas partidas se consideran varias que están asignadas para ser asumidas por las familias, no consisten en gastos dinerarios, dada su condición económica de pobreza o pobreza extrema, sino en la realización de un conjunto de actividades para las cuales están en condiciones de llevarlas a cabo.

Ese conjunto de actividades, al considerarse como partidas presupuestales dentro de los expedientes técnicos, son valorizadas en términos monetarios; y representan un 6% del monto total.

Una ventaja adicional de este sistema que en la práctica constituye un cofinanciamiento, es que de esa manera los recursos presupuestales asignados por el Estado alcanzan para más módulos habitacionales, lo que permite a su vez atender a una mayor cantidad de familias.

Existen otras intervenciones del Ministerio de Vivienda, en las cuales el criterio es distinto. Por ejemplo, en el Programa Nacional de Saneamiento Rural, que se encarga de la infraestructura de las redes de agua y desagüe, los presupuestos de los expedientes técnicos si contemplan el financiamiento estatal para esas partidas.

En el Programa Nacional de Vivienda Rural, hemos tenido muchos casos en que la realización de los aportes sociales no es bienvenida o valorada, a pesar de que

es una condición que debe ser expresamente aceptada mediante formato escrito por la familia para calificar en la evaluación. Además, es parte de los acuerdos que se adoptan en la Asamblea de Constitución del Núcleo Ejecutor.

Por eso que siempre se hace un trabajo adicional de persuasión y de convencimiento con las familias beneficiarias. También se atienden de manera especial algunos casos sociales, como por ejemplo aquellos en los cuales el beneficiario es una persona sola y adulto mayor, que no se encuentra en condiciones de poder realizar esos trabajos que implican despliegue y esfuerzo físico.

Ante estas circunstancias, y para evitar que la persona sea excluida del beneficio, se promueve la ayuda solidaria de los vecinos cercanos o incluso el apoyo del gobierno local o de alguna institución particular presente en la zona. Particularmente, he participado de esas gestiones cuando realizaba comisiones de servicios y me encontraba con ese tipo de situaciones.

Entre los principales aportes sociales tenemos:

- ✓ La habilitación de terrenos.- El Programa requiere que el predio del beneficiario disponga de un área libre y plana de 9 x 8 metros lineales, en el que se pueda construir el módulo de aproximadamente 66 metros cuadrados, más las áreas mínimas de acceso y circulación externa.

En las zonas altoandinas, debido a que las viviendas se encuentran en diversos niveles junto a las pendientes de los cerros, la habilitación implica muchas veces trabajar sobre las pendientes para aplanar el terreno. Se dan casos en que los propietarios no siempre disponen de esas medidas, o no es viable técnicamente habilitarlas, pudiendo ser causal de la pérdida del beneficio.

- ✓ La elaboración de adobes.- La mayoría de los módulos se construyen con adobes, por su condición de sismo resistencia y por el factor térmico. Dado que en las zonas rurales predomina la autoconstrucción, es muy común que las familias sepan elaborar adobes, sólo que lo hacen bajo la forma tradicional y con técnicas rudimentarias.

El Programa proporciona a las familias unas medidas de moldes para la construcción de adoberas de madera, de tal manera que cada adobe tenga las mismas medidas, y así al momento de levantar las paredes el acoplamiento de los adobes sea preciso. Y también proporciona la técnica de elaboración de los adobes para garantizar la sismorresistencia del futuro módulo. Este es un aspecto central del sistema constructivo y de la transferencia de tecnología.

- ✓ El acarreo de materiales.- Una de las mayores dificultades logísticas de la construcción en los sectores rurales, es la accesibilidad de las vías para llegar a las viviendas, más aún en zonas de pendientes o de niveles irregulares. Los materiales de construcción, por el peso y el volumen que ocupan, a diferencia de los ámbitos urbanos, no siempre pueden transportarse hasta las viviendas mismas.

Por eso, los expedientes técnicos presupuestan el transporte de los materiales hasta los puntos de las vías que sean más próximas a las viviendas, y de ahí corresponde a las familias realizar el acarreo complementario. En ocasiones, cuando el tramo inclinado es muy extenso o los materiales son muy pesados, se recurre a los animales de carga, ya sea porque la familia es propietaria o porque se alquila como servicio.

- ✓ La limpieza del módulo.- En la fase final de la construcción de los módulos habitacionales, se generan una serie de materiales sobrantes de desecho, básicamente producto de los acabados en exteriores e interiores, cuya limpieza y retiro también corresponde a las familias beneficiarias.
- ✓ El acondicionamiento final del entorno.- El Programa fomenta también el aspecto estético en sus intervenciones, no sólo a través de los diseños arquitectónicos de los módulos, trabajados con mucha rigurosidad, sino también a nivel del entorno de la vivienda.

A través de los Gestores Sociales de los Núcleos Ejecutores, se promueve la valoración por el mejor entorno posible, mediante la elección del color de los nuevos módulos, detalles ornamentales en los pisos, como por ejemplo hacer pequeños caminos o señalizaciones con piedras pintadas de blanco, la colocación de maceteros o la implementación de jardines.

3.5 El Fortalecimiento de Capacidades Locales.

La intervención que realiza el Programa Nacional de Vivienda Rural tiene como un aspecto central el de desarrollar y fortalecer las capacidades de los actores locales. Esto se da al nivel de las autoridades locales, las autoridades comunales o nativas y la población beneficiaria.

Entre las autoridades locales comprendidas tenemos a los alcaldes y funcionarios de las municipalidades distritales, de las municipalidades de los centros poblados, los subprefectos y los tenientes gobernadores.

Entre las autoridades comunales se consideran a los integrantes de las directivas de las comunidades campesinas y de las comunidades nativas, así como algunos líderes de ascendencia espiritual.

A nivel de la población beneficiaria tenemos principalmente a las jefes de hogar de las familias seleccionadas que integran los núcleos ejecutores.

De acuerdo con el ciclo del proyecto, es la Unidad de Gestión Social la primera en intervenir en el proceso de desarrollo y fortalecimiento de las capacidades locales. Bajo la asesoría técnica de sus especialistas sociales, las familias que han calificado para ser beneficiarias en la evaluación social y técnica se constituyen en Núcleos Ejecutores por aproximación geográfica de las viviendas.

En muchos casos de beneficiarios, se trata de su primera experiencia de organización social en la que participan, por los que se les instruye sobre la dinámica del Núcleo Ejecutor, su importancia como organismo de gestión social de recursos y proyectos, sobre los deberes y los derechos de cada integrante.

Asimismo, se capacita a los representantes elegidos del Núcleo Ejecutor y a los del Comité de Vigilancia, en las funciones y competencias que tienen cada uno de ellos, como una forma de garantizar la correcta ejecución del proyecto.

Iniciada la ejecución de la obra, la Unidad de Gestión Técnica continúa en la práctica con el desarrollo de las capacidades de los representantes del Núcleo Ejecutor, porque es en el ejercicio de sus funciones donde aplica los contenidos impartidos y valida la eficacia y la eficiencia de estos.

Simultáneamente, la Unidad de Gestión Social monitorea, en coordinación con los Gestores Sociales, la convocatoria, el desarrollo de las sesiones y la aprobación de acuerdos de las Asambleas mensuales de rendición de cuentas, que se reúnen de forma ordinaria por lo general el primer fin de semana de cada mes. He participado de muchas Asambleas como parte de mis comisiones de servicios a los proyectos en ejecución, más adelante desarrollo algunas situaciones particularmente conflictivas.

En la etapa de ejecución también interviene la Unidad de Asistencia Técnica y Sostenibilidad, que en materia de fortalecimiento de capacidades desarrolla actividades dirigidas a las autoridades locales y a las familias del Núcleo Ejecutor.

Las autoridades de las municipalidades provinciales y distritales, así como las de municipalidades de centros poblados, que intervienen en el ámbito de los proyectos, son convocadas para reuniones tanto presenciales como virtuales, en las que se les sensibiliza y capacita respecto de las intervenciones del Programa.

Por otro lado, la Unidad de Asistencia Técnica y Sostenibilidad, realiza talleres de capacitación en el uso adecuado de espacios y la disposición de ambientes, así como en el mantenimiento de los módulos habitacionales, para lo cual cuenta con los contenidos, metodologías y dinámicas de educación de adultos correspondientes.

Uno de los fines del Programa Nacional de Vivienda Rural, a través de los proyectos de mejoramiento de viviendas, es el de mejorar la calidad de vida de sus familias beneficiarias. Los de módulos habitacionales que no reemplazan sino complementan sus viviendas constan de tres ambientes: un ambiente social para usos múltiples y dos ambientes para dormitorios.

Los profesionales de la Unidad se encargan de promover un uso racional y utilitario al primer ambiente, en el cual se puede usar como sala de estar, de recepción de visitas y, si la familia cuenta con hijos menores en edad escolar, puede acondicionarse una parte como ambiente de estudio, para que los escolares tengan la suficiente tranquilidad, orden y limpieza posible.

Respecto a los otros dos ambientes destinados para dormitorios, en los casos de familias con mayor número de miembros se aconseja que se priorice a los menores de edad y a los adultos mayores. El resto de los miembros de las familias podría seguir pernoctando en los dormitorios con que contaba la casa.

Un logro fundamental del Programa es haber prácticamente eliminado el hacinamiento social, el cual se produce cuando en un dormitorio pernoctan más de tres personas. Como el nuevo módulo proporciona dos dormitorios adicionales, las familias beneficiarias con mayor número de integrantes logra superar este problema.

Y esto es muy significativo porque no sólo se trata de un asunto de mayor comodidad. Hay diversos factores relacionados con la privacidad y la intimidad de las personas, que incluyen además los riesgos de la promiscuidad y de la vulnerabilidad sexual, sobre todo de los menores.

En sus primeros años, el Programa proporcionaba a las familias un módulo dormitorio que tenía un solo ambiente. En el período que me tocó prestar mis servicios, el área técnica desarrolló un nuevo diseño que ampliaba los ambientes, siendo una de las razones precisamente la de superar o eliminar el factor del hacinamiento.

El otro tema importante de las capacitaciones es el manejo del confort térmico en los módulos habitacionales. El diseño bio climático consiste en captar la energía

solar de las horas alrededor del mediodía, a través de unas ventanas cenitales que se encuentran en el techo del módulo, mantener por varias horas ese calor mediante el hermetismo que se logra con las puertas y ventanas exteriores cerradas, y distribuir ese calor acumulado haciendo que circule por las puertas interiores hacia el final del día.

De esa manera, durante las horas de la noche en que desciende la temperatura, el módulo mantiene una temperatura confortable producto de la energía acumulada durante el día. Este proceso es posible debido a la ubicación del Perú respecto de la rotación del Sol en las horas indicadas.

Aquí cabe reflexionar sobre lo que es el proceso de mejora continua en la gestión pública de un programa social que busca mejorar la calidad de vida de las familias más pobres y vulnerables. En el mes de marzo del año 2017, me convoca un amigo que había sido propuesto como nuevo Director Ejecutivo del Programa Nacional de Vivienda Rural, y que dicho sea de paso no tenía experiencia previa en el sector público. La idea era armar un equipo de dirección con solvencia técnica y moral por un lado, y con compromiso y vocación de servicio por otro lado.

Ya instalados en el Programa partimos de un diagnóstico del mismo, a partir de su razón de ser, atender el déficit cualitativo de las viviendas rurales. Por esos años el Estado financiaba este tipo de intervenciones compartiendo por igual los presupuestos anuales entre nuestro Programa que construía módulos dormitorio de un ambiente; y también a FONCODES que con su Programa "Mi Abrigo" intervenía las viviendas con el muro trombe, que consistía en el acondicionamiento de una de las paredes de un ambiente de la vivienda, de tal manera que esa pared dejaba de tener una posición vertical y pasaba a tener una posición oblicua con un material que permitía la captación de la energía solar, para trasmitirla al interior de la vivienda.

A partir de esa constatación y de una evaluación técnica de los costos de la intervención, se diseñó un nuevo modelo bioclimático de módulo habitacional con tres ambientes, en el que aumentaba el precio total del módulo pero se optimizaba el costo por metro cuadrado construido. Además, el diseño consideraba que la captación de la energía solar no debía de ser oblicua sino perpendicular en relación al sol hacia el mediodía donde el aumento de la temperatura era mayor, lo que permitía un mejor confort térmico al interior de la vivienda.

Estas innovaciones, sumadas a los resultados de la ejecución física y presupuestal en la implementación del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios,

que atendía a los damnificados del Fenómeno del Niño Costero, terminaron siendo determinantes para que a partir del año 2020 el Estado decidiera que todo el financiamiento para atender el déficit cualitativo de vivienda rural se destine al Sector Vivienda a través de nuestro Programa, y se deje de intervenir con la modalidad del muro trombe que realizaba FONCODES.

Los reconocimientos también provinieron del exterior. El año 2021, a raíz de que se produjeran dos huracanes que causaron daños en miles de viviendas, el Gobierno de Honduras constituye el Programa de Viviendas y Obras Sociales, encargado de la formulación e implementación de un Plan de Reconstrucción Nacional. Y realizan estudios e investigaciones de experiencias exitosas de provisión masiva de viviendas sociales en América Latina, considerando entre ellas al programa Nacional de Vivienda Rural.

En ese contexto, se comunican con nosotros y envían a dos funcionarias de la Unidad Coordinadora de Proyectos, Adscrita a la Secretaría de la Presidencia de la República de Honduras, para que realicen una visita técnica a nuestro país con la finalidad de conocer in situ el tipo de intervenciones que hacíamos, observar la ejecución de los proyectos y realizar talleres temáticos.

El Coordinador Técnico del Programa y el suscrito fuimos comisionados para la atención correspondiente de la delegación hondureña, realizando una inspección al Convenio del Núcleo Ejecutor N°036-2020, en los centros poblados de Tintinco, Chilihuaní y Chullo del distrito de Cusipata, de la provincia de Quispicanchi, en el departamento de Cusco. Inspeccionamos los módulos habitacionales y tuvimos reuniones de trabajo con el alcalde distrital, autoridades locales, representantes del Núcleo y beneficiarios.

Por otro lado, volviendo al tema del fortalecimiento de capacidades, la Unidad de Asistencia Técnica y Sostenibilidad, también capacita a las familias beneficiarias en el mantenimiento de los módulos habitacionales. El Programa desarrolló el módulo de tres ambientes con un diseño bio climático, con la finalidad de proporcionar confort térmico a los miembros de las familias afectadas por las bajas temperaturas; además de ser resistentes ante la eventualidad de eventos sísmicos. Se les denominó Sumaq Wasi, que significa Casa Bonita, actualmente han cambiado de nombre pasando a llamarse Wasyimi.

Los nuevos módulos habitacionales requieren en términos óptimos que se les realice un mantenimiento anual, el mismo que no es muy complicado. De eso se

encargan de capacitar los profesionales de la Unidad, en base a una Guía de materiales y herramientas, que incluyen también reparaciones básicas.

Por último, en lo que respecta al desarrollo y fortalecimiento de capacidades, la Unidad de Gestión Técnica, principalmente a través del Residente de la obra y sus asistentes técnicos, capacita a las familias beneficiarias en el sistema constructivo y en las tecnologías utilizadas, con sus ejes temáticos fundamentales de sismo resistencia y del confort térmico.

El objetivo es que en las futuras edificaciones que realicen las familias capacitadas, apliquen los conceptos y las técnicas utilizadas en los módulos Sumaq Wasi, y obtengan así las ventajas y beneficios de su sistema constructivo.

En todo este proceso de capacitaciones también participé en diversas reuniones de trabajo y talleres de capacitación en los ámbitos de los proyectos durante las comisiones de servicios. Asimismo, he participado en representación del Programa, en capacitaciones más amplias organizadas por el Ministerio de Vivienda, como las que describo, entre otras:

- ✓ En el mes de abril del año 2021, la Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo, como parte de un conjunto de capacitaciones para autoridades y funcionarios de los gobiernos regionales y locales a nivel nacional, programó varias exposiciones sobre el tema de la Ley del Canon, que permite el financiamiento de programas de vivienda social con recursos provenientes del Canon, con la finalidad de dar a conocer sus procedimientos, requisitos y modalidades.

En ese contexto, el Programa me designó para realizar las exposiciones con el tema “PNVR – Ley del Canon”, las cuales se desarrollaron en tres fechas: el jueves 15 de abril dirigida a los funcionarios de las entidades de la Macro Región Sur, el martes 20 para los de la Macro Región Centro, y el jueves 22 para los de la Macro Región Oriente”.

- ✓ En el mes de agosto del año 2021, la Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo, desarrolló un programa de capacitaciones denominado “Conoce Vivienda”, con la finalidad de informar a las autoridades y funcionarios de los gobiernos regionales y locales a nivel nacional, respecto de los programas y proyectos que ejecuta el Ministerio de Vivienda en beneficio de la población.

El martes 31 de agosto a las 4 pm, a través de la plataforma del canal del MVCS en YouTube, se realizó una capacitación virtual a la que asistieron más de 500 funcionarios de todo el país. Expusieron representantes de varias Direcciones y Programas del Ministerio, siendo asignado como expositor del Programa con el tema “Alcances del Programa Nacional de Vivienda Rural”.

3.6 Atención a alcaldes

Una de las actividades que realizábamos los profesionales sociales en el Programa Nacional de Vivienda Rural, era el de encargarnos de las relaciones institucionales, políticas y protocolares, con las autoridades de los gobiernos locales. En mi caso, aún más por el servicio de asesoría que tenía al nivel de la Dirección Ejecutiva.

Los alcaldes de provincias frecuentan seguido la capital para realizar gestiones en diversas entidades. El factor político en ocasiones se manifiesta en función de la afinidad o distancia que haya con el régimen de turno.

Un caso particular fue la atención que brindamos en varias ocasiones a la Asociación de Municipalidades Distritales del Perú – AMUDIP, por entonces de reciente creación, que agrupaba básicamente a gobiernos locales de Puno, y que presidía el alcalde de la Municipalidad Distrital de Orurillo.

Sus vínculos políticos con congresistas y con miembros del gobierno, facilitaban una mayor atención a sus gestiones. Incluso, ya no siendo alcalde pero manteniéndose como directivo de la Asociación, había logrado que se emita una Resolución Ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante la cual se conformaba una Mesa Técnica para la atención de sus demandas.

Este tipo de situaciones genera a nivel de la gestión pública estados permanentes de negociación, con la consiguiente reasignación de recursos y presupuestos, los cuales no responden necesariamente a una política sana de cierre de brechas que rige en el Estado a nivel de discursos oficiales y de formulación de planes.

3.7 Grupos de Trabajo o Espacios de Diálogo

Las entidades del Estado, como el Programa Nacional de Vivienda Rural, por la dinámica de atención de demandas sectoriales, forman parte de Grupos de Trabajo

o espacios de diálogo determinados. Al haber sido parte en calidad de representante del Programa, puedo destacar dos experiencias específicas:

- ✓ El Grupo de Trabajo Multisectorial de Hidrovía Amazónica.

El río Amazonas funciona, entre otras cosas, como una vía de navegación para el traslado de personas y bienes. El transporte fluvial tiene sus propios costos de navegación, los cuales se incrementan cuando no hay la suficiente vialidad. Además, también aumenta el riesgo de accidentes. Por ello, el Estado, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha desarrollado un interesante proyecto que consiste en la limpieza del cauce del río, para optimizar el tiempo de los viajes del transporte fluvial, así como reforzar la seguridad de los mismos.

Este proyecto de inversión, a pesar de sus bondades manifiestas para los pobladores de las comunidades nativas locales que se ubican a lo largo de las márgenes del río Amazonas, desde un inicio ha tenido problemas de legitimación social debido a la conducta opositora que ejercen las federaciones y organizaciones de pobladores locales. A su vez, esta situación se ha visto agudizada por el rol que desarrollan grupos de activistas altamente politizados y organizaciones no gubernamentales de desarrollo. La Asociación Civil Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), es una de las principales ONGs que participa asesorando y patrocinando a los grupos dirigentes de las comunidades locales.

Con la finalidad de sensibilizar a las comunidades opuestas, generar la licencia social y desentramar los problemas, el Estado constituyó el Grupo de Trabajo Multisectorial de Hidrovía Amazónica. En los hechos, devino en una mesa de negociación para atender 539 demandas de intervención como proyectos de desarrollo, las cuales han sido formalizadas como compromisos de los diversos Sectores y cuya atención es la condición previa para la aprobación social.

Hubo varias reuniones de trabajo, tanto en Lima como en Iquitos, a las cuales asistí en calidad de representante del Programa. Lo que más me llamó la atención fue que la suma de los presupuestos de todas las demandas sectoriales terminaba superando el costo del proyecto, haciendo inviable el mismo, lo cual resulta absurdo desde todo punto de vista.

Al constituirse el Grupo de Trabajo Multisectorial el año 2017, se acordó un periodo de intervención inicial de cuatro años para dar atención a las demandas

planteadas. El balance al año 2021 nos mostraba que los proyectos cumplidos representaban solo un 21% del total, un 28% se encontraba en condición de proceso, y una mayoría de 51% de los compromisos no habían sido atendidos.

Del total de 539 compromisos, 72 correspondían al Ministerio de Vivienda, no habiendo concluido ninguno a la fecha del balance, 27 proyectos estaban en proceso y 45 compromisos en calidad de pendientes. En lo que respecta al Programa Nacional de Vivienda Rural, teníamos 18 demandas de intervención en igual número de comunidades, todos pendientes de atender por falta de presupuesto. En ninguno de los cuatro años desde que se había creado el Grupo de Trabajo del cual formábamos parte el Ministerio de Vivienda y el Programa, se asignó presupuesto, a pesar que se hizo una programación de atención de tres proyectos por año. Esta cantidad realmente es mínima dentro del conjunto del financiamiento anual del Programa.

En este caso particular que analizamos, tenemos un problema de asignación no eficiente de los presupuestos a nivel del Estado y del Sector Vivienda. Si bien es cierto que el año 2021 nos encontrábamos en el segundo año de la pandemia, por lo que se habían contraído los presupuestos de los diversos Ministerios para priorizar al Sector Salud, el Estado nos llegó a financiar 240 proyectos de una programación inicial de 349 intervenciones, pero sólo en el marco del Plan Multisectorial ante Heladas y Frijaje, no para otro tipo de proyectos como los compromisos del Grupo de Trabajo de Hidrovía Amazónica.

A su vez, tampoco el Ministerio de Vivienda nos financió estos compromisos, pudiendo hacerlo luego del primer semestre con la proyección anual de recursos no ejecutados. Particularmente, cada año proponía un financiamiento mínimo para la atención de este tipo de compromisos, sin embargo, no correspondían a las prioridades presupuestales establecidas por los Ministerios de Economía y de Vivienda. Con el agravante adicional de que, a pesar que se tenía conocimiento de las políticas de financiamiento, se seguían asumiendo compromisos de atención en estos otros espacios que se generaban.

- ✓ La Comisión Nacional de Desarrollo e Integración de los Pueblos Fronterizos. – CONADIF.

El Estado peruano, a partir del diagnóstico de que las localidades fronterizas tienen un limitado desarrollo socio económico, a diferencia de lo que ocurre en los países vecinos, decidió como política de Estado realizar intervenciones

multisectoriales que beneficien a los habitantes de los pueblos fronterizos, creando una instancia que permita canalizar las demandas de la población y articular las respuestas de los distintos Sectores.

Fui asignado para participar en esa instancia como representante del Programa Nacional de Vivienda Rural, lo que me permitió constatar que realmente fue muy poco lo avanzado en el proceso. En parte por lo complejo que resulta realizar intervenciones en situaciones de casi aislamiento y desarticulación.

En el caso de nuestro Programa, se daba el caso que el rubro de vivienda rural, no formaba parte de las necesidades principales de los pobladores, siendo a nivel de nuestro Sector la demanda principal por agua y desagüe.

3.8 Atención a dirigentes

Esta actividad era otra de las que expresamente se me asignaba. Aquí también se presentaban las situaciones de negociación e incidencia política. Los casos más problemáticos eran los del sur andino, principalmente Puno, Cusco y Apurímac, que además son las regiones del sur andino donde están las brechas sociales más grandes para ser atendidas por el Programa, por su ubicación en zonas de mayor altitud en las que afectan bastante las Heladas.

Además, hay zonas del ámbito de focalización de las intervenciones del Programa, donde se dan los grandes proyectos de inversión minera, lo cual en determinadas situaciones le agrega complejidad política y social, como es el caso de los dirigentes de la Mesa de Trabajo del Corredor Minero de Las Bambas, en la provincia de Cotabambas, departamento de Apurímac, constituida alrededor de los problemas derivados por la licencia social del proyecto, Para el Sector Vivienda, las demandas principales eran por la atención universal en materia de módulos habitacionales y en proyectos de saneamiento de agua y desagüe.

Respecto a la viabilidad y racionalidad de la exigencia de la atención universal, es decir, para todas las familias y sus viviendas, resulta bastante discutible. El Programa Nacional de Vivienda Rural fue creado para atender el déficit cualitativo de vivienda en los sectores rurales de mayor pobreza socioeconómica y de mayor riesgo de vulnerabilidad ante los efectos de las heladas y el friaje, esa es la brecha social determinada.

Si bien es cierto que en la primera etapa de la intervención, cuando los evaluadores sociales y técnicos llegan a los centros poblados focalizados en el Plan

Multisectorial ante heladas y Frijaje, realizan su labor visitando el total de las viviendas existentes, sólo se les entregarán los módulos habitacionales a las familias que hayan calificado, de acuerdo a los criterios de evaluación del Programa. Esto quiere decir, que no todos ameritan recibir la ayuda social del Estado.

3.9 Organizaciones Sociales

También nos correspondía estar presente en las reuniones de trabajo que teníamos con aquellas organizaciones de alcance regional, principalmente las que agrupaban a los pobladores de las comunidades nativas, siendo las más activas las siguientes:

ARPI Asociación Regional de Pueblos Indígenas

ORNASEC Organización Regional de Comunidades Amazónicas de la Selva Central

CARE Central Asháninka del Río Ene.

En algunos casos, las organizaciones mencionadas competían por la representación de comunidades pertenecientes a un mismo ámbito geográfico, por lo que al momento de las negociaciones de sus demandas podían darse situaciones de duplicidad.

La mayor parte de la población referida se encuentra ubicada en la Selva Central y particularmente en el departamento de Junín, con muchas carencias e insuficiencias de servicios esenciales por parte del Estado, por lo que el Ministerio de Cultura, a través de su Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas, desde el mes de octubre del año 2020, se encarga de centralizar y articular el cumplimiento de los compromisos asumidos por los diversos Sectores ante las demandas formuladas por las Organizaciones Indígenas.

En el caso del Ministerio de Vivienda interviene a través del Programa Nacional de Vivienda Rural y a través del Programa Nacional de Saneamiento Rural, habiendo tenido varias reuniones de trabajo, tanto a nivel del Estado como en eventos en Lima y en la región central con las dirigencias de las organizaciones nativas; con la finalidad de evaluar el grado de avance de los compromisos planteados.

Las demandas para nuestro Programa eran principalmente tres. Primero, la ampliación de la intervención en el marco del Plan Multisectorial ante Heladas y Frijaje, con proyectos adicionales a los ya programados, para atender a más comunidades. Nuestra explicación fue que para el año 2021 se tenía programada la ejecución de

1,973 viviendas, con un monto de inversión de S/ 58 002 534,00 (58 millones dos mil quinientos treinta cuatro soles), siendo Junín la tercera región con la mayor intervención del Programa, después de Puno y Cusco.

Segundo, la denominada adecuación intercultural de los módulos Sumaq Wasi, entendida como viviendas con más ambientes, teniendo en consideración que las familias de las comunidades nativas son más numerosas. El Programa, como parte del proceso de mejora continua ha pasado del diseño inicial del módulo dormitorio de una sola habitación, al módulo Sumaq Wasi de tres ambientes. Además, debe tenerse en cuenta que los módulos nuevos no reemplazan a sus viviendas sino las complementan, adicionando dos dormitorios a los ya existentes. Por último, desarrollar un módulo con más área construida significa un mayor presupuesto, lo que implicaría en la práctica atender a menos familias considerando que los presupuestos no se incrementan.

Y tercero, la asistencia presencial del Director Ejecutivo del PNVR en las sesiones de trabajo. En principio, esto suele darse, sobre todo cuando las comitivas de servicios son encabezadas por el Ministro o el Viceministro del ramo, y siempre sujeto a las condiciones de la agenda específica del momento. En este punto, se tiene la salvedad de que es frecuente la exigencia de la presencia de los funcionarios de mayor jerarquía, porque existen para las dirigencias locales mejores condiciones de presión y de negociación de sus demandas para lograr concesiones adicionales.

3.10 Demandas de Organizaciones Corporativas

Atendíamos también las demandas de otro tipo de organizaciones a través de mecanismos como el de acceso a la vivienda para víctimas de la violencia política, producto del conflicto armado interno generado en la década de 1980 que tuvo entre otras secuelas, la de miles de familias consideradas como víctimas del terrorismo.

El Estado formuló un Plan Integral de Reparaciones, que fue institucionalizado mediante la Ley del PIR, que entre otras demandas multisectoriales, comprende el Programa de Promoción y Facilitación al Acceso Habitacional (PRAH), competencia atribuida al Ministerio de Vivienda, para que atienda a través de sus diversas modalidades de intervención. Las familias afectadas se encontraban agrupadas en un conjunto de asociaciones: ANFASEV, FAVIDEPCO, FADEP, CONDECOREV, la Asociación de Familiares de las FF.AA y FF:PP., la Asociación de Discapacitados, la Asociación de Inocentes Hubert Lanssiers y la Asociación de Víctimas de Accomarca;

las cuales a su vez tenían como instancia de centralización a la Coordinadora Nacional de Víctimas del Terrorismo (CONAVIT).

A nivel del Ministerio de Vivienda, se organizó la atención con la articulación de COFOPRI, la Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo, la Oficina de Diálogo y Gestión Social y el Programa Nacional de Vivienda Rural. En nuestro caso, haciendo un balance del estado situacional de la atención en base al padrón de registrados por CONAVIT, se tenía programada para el año 2020 una meta de atención de 69 familias, lo cual se había cumplido.

La intervención fue posible, no gracias a que se haya considerado un presupuesto adicional al asignado regularmente, sino a que dichas familias coincidían con las que se focalizaban en el marco del Plan Multisectorial ante Heladas y Friaje; quedando sin atender a la gran mayoría restante.

La CONAVIT tenía como demanda principal que el Plan Multianual del Programa de Promoción y Facilitación al Acceso Habitacional, sea incorporado en el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Vivienda. Por su parte, las diversas asociaciones demandaban la activación de una mesa de diálogo permanente, la ampliación del área de los módulos habitacionales Sumaq Wasi, la modificación del sistema constructivo de los módulos para que se puedan edificar 2 o 3 pisos superiores para las futuras familias de sus hijos y la implementación inmediata de una ley vigente que establecía otorgar una vivienda a las familias de las fuerzas armadas y policiales.

Este tipo de demandas son en la práctica inviables. Modificar el sistema constructivo para construir hacia arriba de los módulos y en perspectiva de atención de futuras familias no responde a la naturaleza y fines del Programa, orientado al déficit cualitativo de viviendas de las familias rurales pobres, y no a atender reparaciones, las cuales pueden tener otros mecanismos de atención.

Por otro lado, resultan cuestionables ese tipo de leyes que decretan el otorgamiento demagógico de beneficios sin las consideraciones de viabilidad presupuestal o de marco normativo existente, generando expectativas que tendrán complejidades de atención, restando a la larga la legitimidad del Estado.

3.11 Ejecución de los proyectos con situaciones de conflictividad.

3.11.1 Angasmarca

Uno de los casos fue el del Núcleo Ejecutor del Convenio N°071-2017, en los Centros Poblados de Cruz Pampa, Tambo Pampamarca y otros del Distrito de Angasmarca, en la provincia de Santiago de Chuco, departamento de La Libertad.

La construcción de los módulos se inició en el mes de mayo de 2018. La situación particular en este proyecto fue la conducta del Presidente del Núcleo Ejecutor, que además de tener un carácter muy conflictivo, se empoderó de mala manera en el manejo de sus funciones, lo cual a su vez no fue controlado desde un inicio, tanto por el Residente de la obra como por el Supervisor.

Las contradicciones se desarrollaron principalmente con el profesional contratado para realizar el servicio de Monitoreo Social, cuya función principal era evaluar el cumplimiento de las actividades del componente social durante la ejecución del proyecto de mejoramiento de viviendas.

El Presidente del Núcleo Ejecutor llegó a formalizar por escrito una queja contra el Monitor Social, con las firmas adjuntas de buena parte de los beneficiarios. En el documento se sostenía que el Monitor Social realizaba un mal manejo de sus funciones, y que incluso le había faltado el respeto en forma física, no sólo a él sino también al Fiscal del Núcleo Ejecutor, por lo que solicitó que sea retirado del proyecto.

Argumentaba también que el Monitor Social había generado problemas por las medidas exageradas del área exigible del terreno de 9 x 8 metros, el compromiso de pagos por la fabricación de adoberas, la oposición a la entrega de plásticos de los beneficiarios y la solicitud de inclusión en el proyecto de un nuevo beneficiario. Sobre la falta de respeto indicó que durante la entrega de plásticos en el mercado, el Monitor Social lo apartó a un lado bruscamente, hecho que no llegó a ser corroborado por ninguno de los presentes.

El Presidente del Núcleo Ejecutor siempre se mostró reacio a la supervisión de la ejecución del proyecto, y no cumplía con realizar sus aportes sociales de habilitación de su terreno y la elaboración de adobes. Con la pasividad y cierta complicidad de los responsables técnicos de la obra, hizo cuestión de Estado por sus reclamos, volviéndose inviable en esas condiciones la continuación de la obra.

Sin embargo, el análisis objetivo de los hechos mostraba otra situación. En primer lugar, los demás miembros del Núcleo Ejecutor que habían firmado la queja afirmaron haber suscrito el documento de la queja por la confianza que tienen en la

palabra del Presidente. A su vez, tanto el Monitor Social como el Gestor Social se encargaron de formular sus descargos respectivos.

El nivel del conflicto y la situación de paralización del proyecto hizo necesaria la convocatoria a una Asamblea Extraordinaria de beneficiarios, en la que fuimos asignados a participar el Monitor Técnico Regional, un especialista de la Unidad de Gestión Social del Programa y el suscrito. En la Asamblea se llegaron a aclarar todas las situaciones que habían originado los reclamos y la actitud del Presidente del Núcleo Ejecutor, siendo lo suficientemente tolerantes y generadores de consensos para garantizar el acuerdo final de la continuación de la obra bajo los estándares regulares de optimización de recursos, transparencia en el manejo financiero y la adecuada supervisión técnica.

Un detalle por destacar y que lo he observado en algunas otras situaciones similares, es que los actores locales que son parte de las contradicciones y conflictos generados de escala menor, como es el caso de este Presidente del Núcleo Ejecutor, suelen tener una actitud distinta con los representantes del Programa que son comisionados desde la capital para resolver los problemas. En principio, no son beligerantes con los agentes externos y aceptan la autoridad de la que vienen investidos. Esta ascendencia y legitimidad inicial favorecen la labor de los comisionados, porque se nos reconoce cierto rol de árbitros en el problema, lo que sumado al buen trato, la mayor objetividad posible y las justas alternativas de solución a los problemas, terminan garantizando un final armonioso, como al final se dio con este proyecto.

3.11.2 Pacora

Un caso bastante especial de conflictividad se dio con el Núcleo Ejecutor del Convenio N°079-2018 del Centro Poblado de Huaca Bandera, en el distrito de Pacora, provincia de Lambayeque, departamento de Lambayeque. Porque la crisis se trasladó a la sede misma del Programa en el Ministerio, en la que ambas partes del conflicto tuvieron en un principio el apoyo de profesionales vinculados a la ejecución del proyecto. Se trataba del único caso en que las contradicciones internas en la ejecución de un proyecto escalaron a los niveles regional y nacional del Programa.

El origen del problema fue el manejo irregular y poco transparente del presupuesto en las primeras adquisiciones de bienes y servicios para la ejecución del

proyecto, por parte del Residente de la obra y con la complicidad inicial del Presidente del Núcleo Ejecutor.

Se han dado varios casos en que los Residentes negocian comisiones con los proveedores, y comparten esos ingresos indebidos con los Presidentes y/o los Tesoreros; debido a que las adquisiciones las realizan de manera conjunta, y porque las cuentas bancarias mancomunadas de los proyectos están a nombre de ellos.

El Gestor Social, quien es el profesional contratado para trabajar al interior del Núcleo Ejecutor en las actividades del componente social comprendidas en el expediente técnico, fue el primero en advertir de posibles hechos irregulares. El Monitor Social y el Monitor Financiero también fueron evidenciando ciertas inconductas, las cuales fueron debidamente reportadas a quienes éramos parte del equipo central del Programa.

Sin embargo, la articulación inicial del Residente de la obra con el Presidente y el Tesorero del Núcleo Ejecutor, se convirtió también en enfrentamiento, debido a que el Residente prescindió del apoyo de éstos últimos. Además, el Residente se sentía empoderado debido a tenía vínculos amicales con el Monitor Regional Técnico, y éste a su vez con un Coordinador Técnico Nacional, que laboraba en la sede del Programa.

El problema siguió creciendo con una carta dirigida al Director Ejecutivo del Programa, firmada por varios beneficiarios, en la que pedían la salida del Gestor Social y del Monitor Social.

Espíritu de cuerpo entre profesionales del personal técnico por vínculos familiares y amicales.

Sin embargo, y porque el Presidente del Núcleo Ejecutor había roto su alianza inicial con el Residente, hubo otra carta dirigida al Programa, firmada por los cuatro representantes del Núcleo Ejecutor en el que refieren desconocer la primera comunicación suscrita por 22 beneficiarios. Manifestaban haber realizado las indagaciones correspondientes y determinado que varios firmantes no tenían conocimiento de que se trataba de una queja contra el Monitor social y el Gestor Social, y que habían sido engañados al momento de firmar; otros manifestaron que falsificaron sus firmas; e incluso varios accedieron a grabar videos personales rechazando el contenido de la carta y señalando que el beneficiario que promovió el documento tiene antecedentes de ese tipo de conducta.

Lo inédito fue que el conflicto que llegó a la esfera del interior del Programa mismo, donde se evidenció el mal llamado espíritu de cuerpo entre profesionales del personal técnico por sus vínculos amicales. Incluso llegaron a resquebrajarse las relaciones personales que habían permitido hasta entonces una rutina de trabajo cohesionado en base a criterios de eficiencia, compromiso y honestidad.

Finalmente fueron necesarias varias reuniones de trabajo a nivel del equipo central y la alta dirección del Programa, para poner fin al conflicto y enmendar el rumbo de la ejecución del proyecto.

3.11.3 Salas y Jayanca.

Las lluvias intensas que se produjeron con el Fenómeno del Niño Costero afectaron en diversos grados a miles de familias, sobre todo en los departamentos del norte del país. La respuesta del Estado se dio con la formulación y ejecución del Plan Integral de Reconstrucción Con Cambios (PIRCC), que realizó un diagnóstico de los daños producidos.

En el caso de las viviendas los daños fueron clasificados en tres categorías: colapsadas, vulnerables y afectadas. Las dos primeras fueron consideradas para ser atendidas con el presupuesto asignado al PIRCC.

En este contexto, a través del Programa Nacional de Vivienda Rural, nos correspondió atender a las familias damnificadas con viviendas vulnerables o colapsadas, mediante intervenciones en múltiples proyectos de mejoramiento de viviendas.

Un caso especial fue el del Núcleo Ejecutor del Convenio N°019-2018, en los Centros Poblados de Humedades Bajo, Algarrobo Grande y Tempón en el Distrito de Salas, y en el Centro Poblado de Nuria Nueva del Distrito de Jayanca, ambos en la provincia de Lambayeque, departamento de Lambayeque. El proyecto comprendía a 61 familias, sin embargo, 36 de ellas tenían sus predios ubicados en el Complejo Arqueológico de APURLEC.

La normativa del Ministerio de Cultura establece que no se pueden realizar intervenciones de infraestructura a nivel del subsuelo en las áreas protegidas por la reserva arqueológica, por lo que a pesar de tratarse de familias damnificadas no podíamos construirles los módulos habitacionales, debido a que en términos de ingeniería se requieren excavar zanjas de un metro de profundidad.

Este impedimento normativo nos generó una situación de permanente conflicto con las 36 familias referidas, mientras que las familias restantes del mismo Núcleo Ejecutor si eran atendidas porque sus predios no tenían restricciones para nuestra intervención.

En situaciones como ésta, los afectados priorizan sus necesidades de atención estatal por encima de las restricciones del marco normativo en materia de restos arqueológicos. Más aún porque residían en esos predios desde hace varias décadas, incluso mucho antes de que sean declarados por el Estado como zona arqueológica.

Otro agravante del conflicto fue el rol dirigenal cumplido por el Secretario del Núcleo Ejecutor, un activista local con experiencia y aspiraciones políticas, quien desde un inicio asumió el liderazgo de las familias no atendidas, exacerbando las contradicciones, generando múltiples reclamos con escritos al Ministerio de Vivienda, a congresistas de la región, a la Defensoría del Pueblo. A la Contraloría General de la República y a medios de prensa local.

Como Programa Nacional de Vivienda Rural tuvimos que realizar diversas gestiones para encarar el problema descrito, parte de ellas fue nuestra presencia en tres Asambleas de beneficiarios, las cuales tuvieron un fuerte componente de conflictividad, debido a las demandas legítimas de las familias perjudicadas.

Nuestras gestiones también incluyeron una serie de reuniones de trabajo a nivel de los Despachos ministeriales, así como comisiones de servicios conjuntas en la zona del conflicto, con funcionarios de la Dirección General de Patrimonio Arqueológico del Ministerio De Cultura y de la Dirección Desconcentrada de Cultura de Lambayeque. Propusimos que las excavaciones se realicen bajo la supervisión de arqueólogos y guardando los más estrictos protocolos de intervención.

Es más, teníamos un caso similar con dos familias en un Núcleo Ejecutor en Ica, que habíamos logrado resolver de esa manera, primando el buen criterio y la necesidad de atender a los damnificados, sin afectación del patrimonio arqueológico. Sin embargo, no llegamos a un entendimiento final, sólo se comprometió el Sector Cultura a iniciar un procedimiento regular de desafectación de las zonas involucradas, proceso que toma regularmente unos dos años.

Al final, las 36 familias no fueron atendidas, las cuales se quedaron con un fuerte grado de resentimiento con el Estado y sus diversas entidades intervinientes, estando en cuestión la legitimidad de las intervenciones gubernamentales, tema medular del componente social de los proyectos.

3.11.4 Palcazu

En el Núcleo Ejecutor del Convenio N°044-2021, de los Centros Poblados de Azulis y San Francisco de Pichanaz, en el distrito de Palcazu, de la provincia de Oxapampa, departamento de Pasco; se presentó una situación bastante conflictiva, con la particularidad de la presencia de los factores étnico y cultural.

El proyecto beneficiaba a familias de la Comunidad Nativa Yanesha, que es un pueblo indígena originario que se ubica mayormente en la provincia de Oxapampa en la selva central del país, su idioma nativo es el yanesha o arawak.

Las condiciones logísticas para el aprovisionamiento de bienes y servicios en los centros poblados donde residían las familias son bastante complejas y difíciles; asimismo, hay problemas con las señales de las comunicaciones de teléfonos. A esto se sumaba que este tipo de proyectos, por la complejidad descrita, son poco atractivos al momento de contratar a los profesionales responsables de las obras, lo que genera retrasos no sólo al constituir el grupo inicial de trabajo, sino que durante la ejecución de la obra se presentan renunciaciones sucesivas.

El equipo técnico responsable de la obra está formado por un Residente, un Supervisor, un Administrativo y un Gestor Social. El proyecto puede continuar su desarrollo si se presenta la ausencia temporal de cualquiera de los dos últimos nombrados, pero de ninguna manera si no hay Residente o Supervisor; lo que implica la paralización de la ejecución.

Eso fue lo que nos pasó con este Convenio, hubo retraso en la formación del equipo técnico, y una vez ya en ejecución se dieron varias renunciaciones del Residente o del Supervisor; generando continuas paralizaciones y reinicios de obra; situación que fue gestando un malestar creciente entre las familias perjudicadas. Por otro lado, las dificultades logísticas con los materiales de construcción agravaban la crisis.

Además, en este proyecto tuvimos un factor agravante adicional, la intervención de una Organización No Gubernamental, de antigua presencia en la zona y que trabajaba de manera muy estrecha con la comunidad nativa Yanesha. El comportamiento de la referida ONG fue al inicio más de confrontación con el Estado en general, y con el Programa en particular; que de la búsqueda de consensos y soluciones armoniosas.

Es en ese contexto que se constituye una comisión de servicios, que incluía al Director Ejecutivo del Programa y al suscrito, entre otros profesionales. Nos hicimos presentes en una Asamblea Extraordinaria, convocada expresamente para definir la

situación del proyecto. En la primera parte de la reunión se hizo una rendición de cuentas bajo el análisis de las complejidades del proyecto, para luego pasar a plantear las propuestas de solución para el reinicio de la obra.

La Asamblea se desarrolló en un ambiente de beligerancia por parte de las familias afectadas, no sólo por la paralización de la obra, sino también por otro tipo de situaciones, como por ejemplo que un Residente renunciante se había retirado de la zona sin pagar sus cuentas de hospedaje y alimentación que le había proveído una familia del Núcleo Ejecutor.

Un hecho significativo fue la estrategia de intimidación adoptada por los miembros de la comunidad hacia nosotros, advertida con anticipación a través de rumores o comentarios, y puesta en práctica de la siguiente manera: el salón comunal donde se llevaba a cabo la Asamblea tenía puertas laterales y traseras que se encontraban abiertas, y cada cierto tiempo rondaban el salón miembros de seguridad de la comunidad con unas ramas cubiertas de hojas, que suelen usarlas como azotes para los castigos corporales.

Felizmente, pudimos convencer a las familias respecto de las dificultades y de las responsabilidades que correspondían a los diversos actores, y plantear un esquema de trabajo hacia adelante que garantice el reinicio de la obra y la culminación del proyecto con la dotación de sus módulos habitacionales.

3.11.5 Tigre

El Convenio del Núcleo Ejecutor N°013-2017, comprendía a familias de las Comunidades Nativas de Vista Alegre, Teniente Ruíz y El Salvador, en el distrito de Tigre, provincia de Loreto y departamento de Loreto; pertenecientes al pueblo indígena Kichwa Amazónico.

Se trata de otro de los casos especiales que tuvimos en el Programa Nacional de Vivienda Rural. Por su ubicación en la selva peruana, el expediente técnico considera módulos habitacionales de madera, siendo éste un material relativamente de fácil acceso en la zona, en términos de su comercialización. Sin embargo, lo que debió constituir una ventaja comparativa, pasó a ser tema central del conflicto.

Este Convenio fue parte de un grupo de cinco proyectos en el distrito de Tigre, los cuales tuvieron muchos problemas para el inicio de las obras, porque los dirigentes de las comunidades nativas plantearon desde el principio, que en su ámbito territorial, ellos prácticamente se iban a hacer cargo de la ejecución.

En el ámbito del proyecto, existe una empresa comunal que se constituyó en la proveedora del material, lo cual en principio es favorable en la medida que la obra, además de sus beneficios propios con la dotación de módulos, permitía el plus de adquirirla a la comunidad el material predominante de la construcción. Lamentablemente se presentaron problemas desde el inicio, con los precios que superaban los montos considerados en el expediente técnico. Estos precios excedían el promedio de los proveedores locales de la cadena comercial, convirtiéndose en una exigencia que la adquisición se realice sólo a la empresa comunal.

Además, no sólo el valor elevado constituía ya un problema para la ejecución, sino también la oportunidad del abastecimiento, porque la empresa comunal no disponía del total del material conforme al cronograma de ejecución de la obra.

Luego se sumó como agravante del conflicto, las disputas internas de las familias beneficiarias de las tres comunidades nativas, por acceder a la madera que no había en las cantidades requeridas.

Otro factor del escalamiento de la crisis fue la postura de los dirigentes locales en relación con la conducción de la obra. Los integrantes de la comunidad se consideraban prácticamente los dueños de la ejecución de la obra y de su presupuesto. Por lo general, suelen tener una percepción y una conducta muy marcada por un sobre empoderamiento de sus funciones y facultades.

Y también aquí se presentaba la dificultad de contratar a los profesionales del equipo técnico responsable de la obra, por las complejidades logísticas y por las condiciones de habitabilidad y de alimentación en la zona.

Los otros cuatro proyectos del distrito llegaron a culminarse, pero este Convenio, hasta que yo estuve trabajando en el Programa, no llegó a superar los inconvenientes, a pesar de los múltiples esfuerzos y de sucesivos planes de reinicio de obra; considerándose incluso la posibilidad de cerrar el proyecto inconcluso y realizar la liquidación parcial del mismo.

3.11.6 La Sostenibilidad de las Intervenciones.

En términos generales, los proyectos de mejoramiento de viviendas rurales tienen un ciclo que, como hemos visto, comienza con la identificación de las familias a ser beneficiadas, a través de la evaluación social de las familias, y la evaluación técnica de sus viviendas; a cargo de la Unidad de Gestión Social.

El ciclo continúa con la ejecución de la obra mediante todo el proceso constructivo de los módulos habitacionales que se entregarán a los propietarios;

principalmente a cargo de la Unidad de Gestión Técnica. Y tiene una etapa final, llevada a cabo por la Unidad de Asistencia Técnica y Sostenibilidad, que interviene por lo menos un año después de entregados los módulos a las familias, para evaluar la sostenibilidad de la intervención del Programa.

Quizás éste sea el punto débil del Programa, porque no se llega a realizar conforme a lo establecido en el marco normativo establecido. Está considerado que los profesionales del Programa regresen donde las familias beneficiarias para evaluar si están cumpliendo con los fines de la Entidad, en lo que respecta al uso y mantenimiento de los módulos habitacionales, así como a la verificación de si funciona las transferencias tecnológicas a partir de la réplica de los sistemas constructivos en sus futuras edificaciones.

La razón principal de esta debilidad radica en la muy limitada asignación de recursos presupuestales para las actividades de sostenibilidad. Y a la base de estos presupuestos insuficientes se encuentra la poca valoración que se tiene respecto de la importancia y trascendencia de la utilidad de la transferencia de las tecnologías constructivas.

Los módulos habitacionales no reemplazan a las viviendas existentes, las complementan con ambientes adicionales que tienen como finalidad mejorar la calidad de vida de quienes las habitan, en la medida que hagan un uso adecuado a los ambientes de uso social y a los dormitorios, porque no siempre es así.

Hay estudios referidos a los primeros años de intervenciones del Programa, cuando los módulos contaban con un solo ambiente, conocidos como módulos dormitorios, que determinaron en algunas regiones, hasta un 33% de los módulos que no eran utilizados para los fines que fueron construidos. Es decir, en vez de dormitorios se usaban principalmente como depósitos.

Y el segundo aspecto de la sostenibilidad, el más importante, es que las tecnologías constructivas utilizadas en los módulos habitacionales, que han sido parte de un proceso de capacitación a las familias beneficiarias durante la ejecución de las obras, y que garantizan el factor de la sismo resistencia de las estructuras, así como el factor del confort térmico, sean replicadas cuando las familias requieran seguir ampliando sus viviendas o cuando decidan construir una nueva, ya que por lo general en el sector rural los predios disponen de áreas libres suficientes para nuevas edificaciones.

Ello permitiría que las nuevas edificaciones que se dan en los ámbitos rurales bajo el esquema inevitable de la autoconstrucción tengan componentes válidos de seguridad sísmica en un país muy vulnerable por el riesgo permanente de un sismo de gran magnitud; y de confort térmico por tratarse de zonas altoandinas o de ceja de selva, donde las heladas y el friaje afectan significativamente la calidad de vida de las familias.



Conclusiones y reflexiones finales

El presente documento tiene como objetivo mostrar el caso del Programa Nacional de Vivienda Rural, entidad perteneciente al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que realiza intervenciones bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores, para enfrentar el déficit cualitativo de las viviendas en las zonas alto andinas y en las de ceja de selva, donde residen las familias rurales más pobres y a su vez más vulnerables a las condiciones climáticas de las heladas y el friaje.

El Programa focaliza a las familias y a sus viviendas, a través de criterios técnicos y sociales, para determinar si califican como beneficiarios o usuarios; se constituyen en Núcleos Ejecutores para el desarrollo de los proyectos, bajo la asesoría técnica de los profesionales del Programa; reciben capacitaciones y transferencia tecnológica en sistemas constructivos; y se les construye módulos habitacionales con características de sismo resistencia y confort térmico; con lo que mejoran sustancialmente su calidad de vida.

Entre los años 2017 y 2023 presté servicios de asesoría a nivel de la Dirección Ejecutiva del Programa, principalmente en las diversas actividades relacionadas con el componente social de los proyectos de mejoramiento de viviendas, en el marco del Plan Multisectorial ante Heladas y Friaje. Mi presencia coincidió además, con la respuesta del estado ante los efectos que produjo el Fenómeno del Niño Costero. A través del Plan Integral de Reconstrucción Con Cambios, logramos atender a las familias damnificadas, siendo la primera entidad estatal en ejecutar el total de los presupuestos asignados, así como cumplir con las metas físicas de ejecución programadas.

El Programa Nacional de Vivienda Rural ha experimentado desde su creación, un interesante proceso de mejora continua, no exento de una serie de dificultades propias de la sociedad en la que vivimos y en el tipo de Estado que nos rige. Aún así, se ha logrado ser, en términos generales, eficientes y eficaces en las intervenciones realizadas, mejorando la calidad de vida de las familias rurales más pobres y vulnerables; siendo la brecha social pendiente de atender todavía grande.

Referencias Bibliográficas

- Agencia Andina. (2025, enero 21). *Plan ante Heladas y Frijaje: ¿Qué acciones contempla para afrontar eventos climatológicos?* <https://andina.pe>
- Banco Mundial. (2021). *La Vivienda en el Perú: Un instrumento para la recuperación económica inclusiva y resiliente.* <https://documents1.worldbank.org>
- Congreso de la República. (2017). *Ley N° 30533. Ley que autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a realizar intervenciones a través de Núcleos Ejecutores.* <https://www.gob.pe/qu/institucion/programa-nacional-de-vivienda-rural/normas-legales/323013-30533>
- Congreso de la República. (2020). *Ley N° 31015. Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores.* https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/ADLP/Texto_Consolidado/31015-TXM.pdf
- Delgado, C. (1967) *Notas sobre movilidad social en el Perú.*
- El Peruano. (2025, enero 19). *Decreto Supremo que aprueba el Plan Multisectorial ante Heladas y Frijaje 2025-2027.* <https://búsquedas.elperuano.pe>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2021). *Déficit habitacional en el Perú, 2018-2021.* <https://www.inei.gob.pe>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2023). *Decreto Supremo N° 002-2023-MIDIS. Aprueba el Reglamento de la Ley N° 31015.* <https://www.gob.pe/institucion/midis/normas-legales/4597514-002-2023-midis>
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2012). *Decreto Supremo N° 001-2012-VIVIENDA. Decreto Supremo que crea el Programa de Apoyo al Hábitat Rural – PAHR.* <https://www.gob.pe/institucion/pnvr/normas-legales/322996-001-2012-vivienda>
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2013). *Decreto Supremo N° 016-2013-VIVIENDA. Modifica los artículos 1 y 2 del D.S. N° 001-2012-VIVIENDA, y crea el Programa Nacional de Vivienda Rural.* <https://www.gob.pe/institucion/programa-nacional-de-vivienda-rural/normas-legales/322998-016-2013-vivienda>
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2017). *Decreto Supremo N° 010-2017-VIVIENDA. Aprueba el Reglamento de la Ley N° 30533.* <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1479610-4>
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2017b). *Resolución Directoral N° 129-2017-VIVIENDA-VMVU/PNVR. Aprueba la Directiva de Programa N° 003-2017-VIVIENDA-VMVU/PNVR “Guía de gestión social del Núcleo Ejecutor del PNVR”.*

- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2018). *Resolución Directoral N° 093-2018-VIVIENDA-VMVU/PNVR. Aprueba la Directiva de Programa N° 002-2018-VIVIENDA-VMVU/PNVR “Guía para los procesos de capacitación en las actividades de mejoramiento de vivienda, a cargo de la Unidad de Gestión Técnica del PNVR”*. <https://www.gob.pe/institucion/pnvr/normas-legales/2245770-093-2018-vivienda-vmvu-pnvr>
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2018b). *Resolución Directoral N° 188-2018-VIVIENDA-VMVU/PNVR. Aprueba la Directiva de Programa N° 004-2018-VIVIENDA-VMVU/PNVR “Guía para la constitución de Núcleos Ejecutores de Proyectos de Mejoramiento de Vivienda Rural, financiados por el Programa Nacional de Vivienda Rural”*. <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/195961-188-2018-vivienda-vmvu-pnvr>
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2020). *Resolución Directoral N° 173-2020-VIVIENDA-VMVU/PNVR. Aprueba la Directiva de Programa N° 001-2020-VIVIENDA-VMVU/PNVR “Guía del Especialista en Asistencia Técnica y sus Anexos”*. <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/1128748-173-2020-vivienda-vmvu-pnvr>
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2022). *Resolución Directoral N° 501-2022-VIVIENDA-VMVU/PNVR. Aprueba la Directiva de Programa N° 001-2022-VIVIENDA-VMVU/PNVR “Guía de Evaluación y Selección de Familias del Programa Nacional de Vivienda Rural”*. <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/3664882-501-2022-vivienda-vmvu-pnvr>
- Montero Checa C. M., & Uccelli Labarthe, F. (2020). *Ruralidad y Educación en el Perú*. Informe GEM, UNESCO.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2025). *Plan Multisectorial ante Heladas y Frijaje 2025-2027*. Decreto Supremo N° 009-2025-PCM. SIGRID.