

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**“Aporte local para el desarrollo: El caso del Proyecto
Modernización de Refinería Talara”**

**TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO ACADÉMICO DE
MAGÍSTER EN ANTROPOLOGÍA**

**AUTORA:
CECILIA LUCY QUIROZ PACHECO**

**ASESOR:
ANTONIO ALEJANDRO DIEZ HURTADO**

Julio 2020

La prueba de una verdad es la conducta que inspira”

William James.

Citado por Ricardo Sanmartín
La calidad en la investigación antropológica





DEDICATORIA

*A Mariana y a Pedro, a mi esposo Rafael,
a mis padres, Eusebio y Lucy, a mis hermanas Claudia, Patricia.*

AGRADECIMIENTO

Agradezco a mi padre, Eusebio Quiroz, por su ejemplo y por ser la inspiración para seguir conociendo al Perú y a su gente, me enseñó que el país es más grande que sus problemas.

También debo agradecer el apoyo y la guía de la Ing. Clara Indacochea, quien me brindó la oportunidad de participar en múltiples espacios de diálogo entre la Empresa y la población en las zonas de las operaciones.



RESUMEN

La Participación Ciudadana es un mecanismo de relacionamiento directo entre el Estado, sus diferentes niveles de gobierno y la población de la localidad, que se presenta en dos espacios, uno formal e institucional, regulado por disposiciones legales y administrativas, y otro espacio paralelo, no institucionalizado que se produce a través de la movilización y la protesta social.

Se produce entonces la reconfiguración del espacio local y se hace evidente cuales son los temas e intereses priorizados localmente para el desarrollo, por lo que resulta necesario conocer el rol y las funciones de cada uno de los actores sociales, para incorporar en el diseño de las políticas públicas y en la ejecución de las acciones, las expectativas locales.

En el presente trabajo se analizara el caso del Proyecto de Modernización de la Refinería de Talara y los espacios de participación ciudadana que se han dado en torno a este, con sus características urbanas, para entender lo que implica la participación en el marco de los proyectos de inversión.

La hipótesis central del presente trabajo de investigación es que la participación ciudadana, como espacio de interacción, comunicación y diferenciación entre el Estado y los ciudadanos de la localidad, hace evidente la competencia, la tensión y el enfrentamiento que existe entre esta y los diferentes niveles del Estado, por el control de la actividad económica preponderante (recurso escaso), que a su vez es considerada como una herramienta para lograr el desarrollo local.

Se busca presentar cómo desde lo local, se aplica y entiende la participación de los ciudadanos en las decisiones y políticas nacionales, para lo cual se toma como referencia los procesos de participación ciudadana desarrollados en la localidad de Talara, en torno al Proyecto de Modernización de la Refinería Talara; así como analizar cómo, en un contexto de actividad de hidrocarburos, la participación ciudadana deja de ser exclusivamente un mecanismo de diálogo del Estado y asume también la función de convertirse en un mecanismo para presentar desde lo local, la visión de desarrollo de la población y de exigir la atención de otras demandas sociales.

La metodología aplicada está basada en un análisis de caso, la realización de entrevistas con actores locales, representantes de la empresa y autoridades; así como la participación de la investigadora en espacios de discusión locales, con la finalidad de comprender los hechos sucedidos y su origen, así como describirlos desde la perspectiva de los actores.

ÍNDICE

Dedicatoria	3
Agradecimiento	4
Resumen	5
Índice	6
Índice de Tablas e Ilustraciones	7
INTRODUCCIÓN	8
I.- DEFINICIONES FORMALES Y NO FORMALES: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
1.1. Definición, evolución y funciones.	12
1.2. El espacio como condición para la participación ciudadana	22
1.3. Actores en el proceso de participación ciudadana	25
1.3.1. La población	27
1.3.2. La empresa	29
1.3.3. El Estado	33
Balance	47
II.- LA CIUDAD DE TALARA: DE LO PRIVADO A LO PÚBLICO	
2.1. Ubicación Geográfica	51
2.2. Antecedentes e Historia: Company Town y Ciudad Abierta	55
2.3. Talara en la actualidad	63
III.- VISIÓN LOCAL DE FUTURO: MODERNIZANDO LA REFINERÍA DE TALARA	
3.1. Actividades de Downstream	74
3.2. Proyecto de Modernización de Refinería Talara (PMRT) en el debate	76
3.3. La participación ciudadana y el PMRT	77
3.3.1.- Estudio de Impacto Ambiental del PMRT	83
3.3.2.- Las Mesas de Diálogo y de Desarrollo	84
Conclusiones	100
Anexos	110
BIBLIOGRAFÍA	115

Indice de Tablas e Ilustraciones

Tabla 1 : La RSE y el Estado	37
Tabla 2: Resumen de la geografía y Población de Talara	54
Tabla 3: Ubicación de las refinerías en el Perú	79
Tabla 4: Mapeo de Actores Sociales	94
Tabla 5 Detalles Conceptuales de los temas de la Mesa	100
Tabla 6: Espacios de Diálogo en Talara	105
Ilustración 1.....	51
Ilustración 2.....	64
Ilustración 3.....	78



Introducción

En el marco del relacionamiento entre el Estado con sus ciudadanos se requiere de mecanismos que permitan el involucramiento activo y permanente de éstos en los asuntos públicos. Así surge la Participación Ciudadana como un medio para el relacionamiento directo entre el Estado, sus diferentes niveles de gobierno y la población de la localidad que definirían la agenda pública local.

Este medio es resultado de una nueva forma de interrelación que busca alternativas para permitir dar soporte al modelo democrático contemporáneo, para la gestión y provisión de bienestar de los ciudadanos desde lo local, redimensionando los espacios políticos, a través de una reconfiguración de la democracia a través de procesos que fortalecen los espacios locales (Castells, 1997), lo que a su vez genera la apertura de nuevos espacios para el ejercicio del poder.

Es así que uno de estos nuevos espacios se configura, en el caso peruano, a través de la estructura estatal que, desde el año 1993, ha reconocido y configurado mecanismos regulares de participación ciudadana en los procedimientos de aprobación de instrumentos ambientales para la industria extractiva, a fin de difundir información en torno a los proyectos de inversión y simultáneamente recoger las inquietudes y preocupaciones de la población en torno al proyecto en sí, como espacios de diálogo e intercambio de información, entre el Estado, las empresas y la población que habitan en las áreas de influencia de los proyectos; que permitirían identificar, priorizar y gestionar las expectativas y demandas de ésta antes y durante la ejecución de las actividades, así como también después que las inversiones se hayan retirado de la zona.

Otro espacio, menos institucionalizado, es el de la movilización de la opinión pública y la protesta social (Offe, 1988), que se produce cuando, pese al empeño que el Estado presenta para difundir la información entre los ciudadanos sobre los

proyectos, con ocasión de su ejecución se hacen evidentes los diferentes conceptos y percepciones entre Estado y localidad sobre las alternativas de desarrollo.

Es decir, la población, de forma paralela a los procedimientos administrativos respecto a los proyectos, a través de prácticas políticas, expresa y ejerce otros mecanismos por los cuales explicita su participación ciudadana para presentar la visión local, manifestando su opinión no solo respecto al proyecto en si sino también respecto a la propia gestión del Estado y los servicios que demanda su condición de ciudadanos, especialmente en aquellos casos considerados de particular complejidad social y en los que aparecen actores sociales y políticos que no han sido elegidos por nadie pero que representarían a la población frente al Estado (Luque, 2015).

Todos estos otros mecanismos y herramientas paralelos representan un panorama de reconfiguración del sistema democrático, que ya no se limita a la representación por delegación, sino que demanda y requiere una participación en la adopción de las decisiones que se refieren al futuro de la localidad e incorpora otros actores en el proceso de toma de decisiones respecto del desarrollo de actividades económicas locales y visiones de “futuros” deseables.

Resulta pues necesario conocer el rol y las funciones de cada una de las partes, para lograr escenarios de diálogo que recojan las manifestaciones de las expectativas de la población para que, en la medida de lo posible, sean incorporadas en el diseño de las políticas públicas y en la ejecución de las acciones correspondientes, para la adopción de decisiones incluyentes, que expresan de manera mucho más precisa las expectativas de la localidad (Inglehart, 1998).

El caso concreto del Proyecto de Modernización de la Refinería de Talara, es el que nos llama la atención y sobre el cual enfocaremos la presente investigación.

Donde hemos detallado “grosso modo”, la problemática de la presente investigación, queremos ahora señalar las hipótesis (central y específicas) que permitirán visualizar los objetivos de ésta correlativos a cada uno de ellas.

Los datos obtenidos a partir de un estudio de caso, han sido levantados en un período de 6 meses de trabajo de campo durante el año 2015, en los que viajé como funcionaria de la Empresa petrolera estatal, a la localidad de Talara, coordinando la participación de la empresa en la Mesa creada por el Ministerio de Energía y Minas para gestionar la conflictividad local en torno al proyecto Modernización de Refinería Talara. Los datos se reunieron en entrevistas con actores clave, la participación directa en las reuniones de la Mesa, observación y análisis de documentos.

En este sentido, el aspecto temporal de la investigación está delimitado por el tiempo que demando la ejecución de la Mesa de Talara y se enfoca en los aspectos políticos referidos a la participación ciudadana en este proceso.

La hipótesis central que se plantea es que la participación ciudadana, como espacio en el que se produce la comunicación, la interacción y la diferenciación entre el Estado y los ciudadanos de la localidad, evidencia la competencia, el enfrentamiento y la tensión que existe entre la localidad y los diferentes niveles del Estado, por el control de la actividad económica preponderante (recurso escaso) en la localidad, representado por la empresa estatal, que es considerada como una herramienta para lograr el desarrollo local.

Por su lado, las hipótesis específicas son las siguientes:

- (a) La expresión de mecanismos alternos de participación ciudadana brindan la posibilidad de ampliar el espectro de su cobertura de un contenido referido meramente a los temas específicos del proyecto o actividad de hidrocarburos, hacia la incorporación de expectativas sociales

de desarrollo no necesariamente vinculadas a las actividades industriales, priorizadas por los actores sociales de la localidad, generando nuevas formas de articulación política en el espacio local.

(b) En la práctica, la población local percibe que el control del proyecto y de los recursos aparejados, se ejecuta desde el Comité Local establecido en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para el proyecto, por lo que compite con las autoridades locales y el Gobierno nacional por ocupar mayores espacios en este Comité, considerando a los procesos formales como mero trámite burocrático sin mayores resultados.

(c) Las mesas de diálogo, como herramienta de relevamiento de información son espacios formales en los que la población local organizada presenta al Estado las prioridades locales, para que asuma la ejecución y financiamiento de éstas.

En referencia a los objetivos, podemos indicar que el objetivo general, es el analizar cómo, en un contexto de actividad de hidrocarburos, la participación ciudadana deja de ser exclusivamente un mecanismo de diálogo del Estado y asume también la función de convertirse en un mecanismo para presentar desde lo local, la visión de desarrollo de la población y de exigir la atención de otras demandas sociales.

CAPÍTULO I

DEFINICIONES FORMALES Y NO FORMALES: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1.1. DEFINICION, EVOLUCION, FUNCIONES.

Es a partir de 1980 cuando se hace evidente, en América Latina, la relevancia del concepto de “Participación Ciudadana”, como hecho social que visibiliza la capacidad de los diferentes actores sociales frente al Estado para influir en la agenda pública y en el debate político local (**Montúfar, 2008**).

En la región latinoamericana se produjeron cambios en los paradigmas político y económico a partir del retorno de la democracia como sistema político en la década de los 80, como acota Jelin (Jelin, 1996), a partir del cambio de rol que se le asignó al Estado, de proveedor exclusivo de bienes y servicios a “ente regulador”, en áreas como la liberalización y desconcentración de los mercados internos, la energía, la economía, la privatización de la infraestructura y servicios nacionales y el recorte de los presupuestos públicos, que se coordinaron con financieras multilaterales. Estos cambios han generado a la fecha la reconfiguración del espacio político y de la relación Sociedad-Estado.

Es así que el discurso de los actores sociales, desde la década de los 80, se ha enfocado ya no en el Estado como el actor principal del escenario político, sino que ha desplazado el enfoque desde el Estado hacia la sociedad civil y las entidades y organizaciones privadas, como nuevos actores que participan del proceso para generar desarrollo económico a través de la “deseable” inversión privada, lo que permite y garantiza, a su vez, la consolidación de la democracia. Desde diversas aristas, aparecen nuevos enfoques, que incorporan conceptos como *responsabilidad social corporativa, buen gobierno, eficiencia en la provisión de servicios, transparencia*, etc. en el discurso del sector no estatal, reconociendo

nuevas obligaciones de las organizaciones respecto de los “stakeholders” o grupos de interés que se vinculan con su gestión.

Coincidiendo con lo manifestado por Alejandro Diez, la participación ciudadana habría aparecido en el marco de actividades de colectivos civiles organizados con la finalidad de permitir la presencia activa de los ciudadanos y su participación directa en aquellos procesos de toma de decisiones locales referidas a su desarrollo (planes concertados, presupuestos participativos, etc), como un proceso desde la sociedad civil hacia el Estado; sin embargo, en el período a partir de los '90, el Gobierno Central desarrolló normas de cumplimiento de mandatos constitucionales, para incorporar en los proyectos de inversión, la perspectiva de la población ubicada en la zona de afectación de los impactos del proyecto. Esta incorporación se efectuó teniendo en cuenta la visión técnica de gestión de impactos, pero no incorporó la visión política¹, estandarizando un proceso que no permite un mecanismo adaptativo a los espacios políticos locales específicos.

Otra perspectiva se plantea también desde el desplazamiento hacia la promoción de una democracia participativa que reemplaza la idea de centralidad del Estado, y la noción de la representatividad delegada por la ciudadanía, que aparentemente, se habría convertido en el concepto que responde a la necesidad de fortalecer derechos fundamentales como las libertades políticas, mejoras económicas, identidad, etc.

Se habría producido entonces un proceso de cambio, de una “democracia representativa” hacia una democracia participativa, incorporando en las decisiones políticas una actuación comprometida y directa de la población. Como ha expresado Evelina Dagnino, la forma de pensar y hacer política en América Latina ha movilizado su eje “...del reino de la ideología y del Estado al apogeo de la hegemonía y la sociedad civil” (Dagnino, Olvera, & Panfichi, 2006).

¹ Diez, citando a Grompone, considera que esta fase sería la llamada “negación de lo político”.

La figura de la democracia participativa se presenta entonces como un mecanismo que requiere como insumo la incorporación de las inquietudes, preocupaciones y demandas de los ciudadanos antes que el Estado adopte decisiones o ejecute actividades que podrían afectar los derechos de los pobladores locales, reduciendo así la brecha de la democracia representativa, que es percibida como excluyente y lejana, y que no incorpora la visión de local en la decisión estatal.

Esta nueva forma de pensar la democracia se presenta como una herramienta que permite que la sociedad civil, organizada, se vincule con las instituciones públicas, lo que fomenta la sinergia y optimización de recursos para la representación de los intereses del conjunto de la sociedad. Y es que, la población, de apropiarse y hacer suyas las decisiones del gobierno, aseguraría la legitimidad y sostenibilidad de las políticas y programas del Gobierno².

El caso del aprovechamiento económico de los recursos naturales en el Perú, por ejemplo, contempla todo un andamiaje legal para realizar actividades de participación ciudadana respecto del proyecto de inversión, a través de las normas y procedimientos legales que establecen los trámites para las decisiones sobre su aprovechamiento económico, las que son efectuadas por los diversos niveles de gobierno.

Esto implica que las decisiones deben ser adoptadas en la esfera del Estado, considerando variables macroeconómicas pero no considera aquellas variables que pudiera presentar la población del área de influencia del proyecto autorizado, pues se asume que a través de la delegación a los representantes del Congreso y/o a otras autoridades regionales o locales elegidas, realizada con la votación

² Podría considerarse como un ejemplo de este mecanismo la experiencia de gestión identificada en espacios rurales, caso del Oleoducto Nor Peruano, en los que las organizaciones sociales vienen manejando discursos ideológicos que muchas veces no están alineados con la legitimidad y son contrarios a la sostenibilidad de las políticas y programas gubernamentales.

(elección), se delega también la capacidad de decisión; y correspondería únicamente que los ciudadanos acaten las decisiones de los gobernantes.

Sin embargo, a medida que el Estado y sus funciones se complejizan, la población percibe que el Estado se “aleja”; es decir, pierde contacto con la realidad local, que no considera las expectativas reales de la población y que para que sea posible satisfacerlas a cabalidad es importante que antes de tomar una decisión, esta se debata, sea puesta en consideración de aquellos a los que afectaría, se identifiquen sus impactos y alternativas y se financie la ejecución de los temas priorizados.

La transformación de la democracia que hemos descrito se produce como consecuencia que la cultura política está en permanente y constante evolución, por ello, de forma flexible y permeable, admite y excluye de manera dinámica actores e instituciones, lo que – acorde a nuestra visión, permite explicar la movilidad de los actores políticos.

Este hecho se debería tanto a variables culturales como a variables materiales e intereses estratégicos, que constituyen la estructura que enmarca los distintos modelos políticos y sociales y que mantienen un “status quo” hegemónico, que desplaza hacia la periferia a ciertos grupos, y los sitúa en una posición tradicionalmente subordinada, que no les permite a estos últimos participar de los procesos de decisión en nombre de un interés público, que coincide con el interés hegemónico.

La participación ciudadana resulta entonces un mecanismo para balancear y controlar esta desigualdad, influyendo en la agenda pública y en el debate político, lo cual también ha sido recogido en las normas y disposiciones legales, en las que se le entiende como un fin en sí misma, y por esta razón, se le entiende como un derecho básico de la persona humana y en este sentido, se encuentra recogido en

el texto de la actual Constitución del Perú, que es el derecho a la Participación Ciudadana.

La participación de los intereses locales en la agenda pública no debe limitarse únicamente a reconocer la presencia de la población en el área donde se desarrolla la actividad estatal, a través del conocimiento de sus características demográficas, económicas y socioculturales, sino también debe incluir sus inquietudes, opiniones, percepciones, sobre aquello que los ciudadanos esperan de la actividad estatal. Lo que significa que la actividad estatal debe adecuarse a las circunstancias económico sociales locales y no a la inversa.

Entonces, ¿qué debemos entender por “participación ciudadana”? Lo primero que debe quedar claro es que no existe un concepto unánimemente aceptado ni consensuado. No existe una definición conceptual y operativa unánime de participación ciudadana ni tampoco sobre los elementos que la constituyen.

En segundo término, debemos señalar que no hay muchos intentos por evaluar este mecanismo, a pesar del papel gravitante que estos procesos han tenido y tienen para el desarrollo local, lo que permitiría reconocer los elementos constitutivos de su implementación, su análisis y su proyección, para mejorar su aplicación e incorporación de la agenda local en el bienestar colectivo.

Podemos afirmar que la participación ciudadana se ejerce y es entendida a través de mecanismos-reflejo, entre los mismos actores que van cambiando de roles. Por un lado, la participación admitida y regulada por el Estado, la que cuenta con procedimientos y mecanismos legales y por el otro, aquella que la población demanda, que reclama la atención de necesidades locales no identificadas como prioritarias, aquella que se ejerce con presión de abajo hacia arriba y cuyos canales o vehículos de expresión no están regulados.

Desde la antropología política, se puede considerar a la participación ciudadana como un proceso en el que deben participar tanto los diversos estamentos del Estado, la población local, incluidas las empresas y la sociedad civil, para definir una agenda conjunta de la dirección hacia la que se pretende impulsar el desarrollo local (Remy, M.2011).

En este marco, existe la noción que la participación ciudadana debe ser tenida como un fin, ya que se cumple con ejercer el derecho reconocido en los Tratados Internacionales ratificados por el país y en el texto constitucional; y también puede ser reconocida como un medio, ya que a través de ella la ciudadanía alcanza a los estamentos del gobierno su visión propia de aquello que considera valioso para el bien local.

El proceso de participación ciudadana también cumple un papel de regulador de tensiones sociales, ya que permite reducir escenarios de conflicto entre las organizaciones estatales y la población, coadyubando a que las actividades se integren en procesos de desarrollo nacional-regional-local.

Desde la perspectiva estatal, esta participación de la población constituye el ejercicio de un derecho consagrado en las disposiciones constitucionales y en las normas internacionales, reglamentado y procedimentado por el cual, de forma individual o colectiva, los ciudadanos alcanzan y expresan al Estado inquietudes, perspectivas y opiniones, a fin de influir en la formulación y adopción de las decisiones estatales o de gestión, a través de actos, actitudes y procedimientos. Este mecanismo se ubica entonces en el ámbito de la administración y la gestión pública.

Para la perspectiva de la población, el proceso de participación ciudadana implica la expresión o manifestación de las demandas y expectativas a través de medios que “compelen” al Estado a aceptar la posición de la población respecto de determinada medida.

Este mecanismo de relacionamiento Estado-ciudadanía-sociedad civil nos permite analizar lo que constituye el “espacio de lo público” y cómo este se construye socialmente en el ámbito de estudio, no únicamente desde una perspectiva cultural, sino también procedimental, estratégico y de implementación de políticas públicas.

En línea con lo expresado precedentemente, coincidimos con Jules N. Pretty en el sentido que existen dos escuelas de pensamiento respecto a la participación ciudadana “...*La primera visión de la participación se resume en un aumento de la eficiencia [...] donde se fundamenta la idea de un mayor acuerdo entre las partes implicadas. La otra visión de la participación se expone como un derecho fundamental*” (Pretty, 1995); añadiendo que no obstante es deseable la legitimación de las decisiones estatales a través de la participación, podría producirse desestabilización en los procesos de planificación, debido a la amplitud de esta participación.

Desde la antropología, la participación ciudadana se ha ubicado dentro de los alcances del estudio del fenómeno político, considerándolo, en el enfoque de Cohen (Llobera, J.R., 1979, pág. 27), como parte integrante de un sistema, que tiene unidades interrelacionadas, cuyos segmentos se influyen. En este marco, la participación ciudadana conformaría la estructura del sistema democrático³.

El modelo conceptual de este sistema político comprende al conjunto de acciones a través de las cuales se gestionan los asuntos públicos. Las acciones a su vez pueden subdividirse en dos esferas a) la esfera administrativa y b) la esfera política. (Llobera, J.R., 1979, pág. 33), y la participación ciudadana responde a la esfera política, en la que se ejerce y se compite por el poder en el sistema.

Las acciones que se ejecutan dentro de la participación ciudadana pueden hacerse patentes a través de a) la manifestación y expresión colectiva de las fuerzas sociales que se organizan de forma espontánea y autónoma para defender intereses locales e incidir en la elaboración de la agenda pública y b) la ejecución del diseño institucional presentado desde el Estado.

Nos interesa especialmente enfocarnos en la expresión de las fuerzas colectivas que los ciudadanos exhiben para involucrarse en los procesos de elaboración, decisión y ejecución de determinados asuntos considerados públicos que son de su interés, que buscaría generar un espacio que les permita participar del proceso político para la toma de decisiones que les afecten. Se puede entender que la participación ciudadana es una variable o una pieza más en el proceso democrático (Panfichi, 2007), un proceso en el cual los ciudadanos deliberan y buscan formar parte del proceso de toma de decisiones que afectan sus actividades y su desarrollo.

³ La instauración histórica del sistema democrático moderno se acompañó por mitos, símbolos y expectativas, que le permitieron una suerte de “re-elaboración simbólica” y que sirvieron además de base para la construcción de la legitimidad del mismo sistema y que admitiría la incorporación de nuevos conceptos y reinterpretaciones del ejercicio de la ciudadanía.

La activación de una agenda con temas no priorizados por el Estado pero si importantes para los ciudadanos requiere de espacios de deliberación que permitan articular la ejecución de acciones de forma coordinada, definiendo roles y asignando responsabilidades, incorporando temas de interés de la ciudadana al debate.

Se identifica entonces a la participación ciudadana como *un proceso de intervención* en la política a partir de la irrupción de actores sociales que se sitúan frente al estado en nuevos roles, que responden a una estrategia que empuje al Estado a atender sus reclamos y satisfacer las necesidades básicas locales identificadas por los ciudadanos. Vista así, la participación ciudadana no es sino la acción intencionada de los actores sociales para el cumplimiento de objetivos específicos, la intervención directa del ciudadano en el debate público⁴.

Esta irrupción en la vida social tendría entonces por finalidad impulsar un cambio de dirección en los procesos actuales de la organización política y social en el que el grupo se desenvuelve (Espinosa, 2009), teniendo en consideración que esta conducta del grupo, que es una conducta que se expresa en formas simbólicas (Cohen A. , 1979), hace eco de las relaciones de poder que existen entre los ciudadanos y el Estado, que se perciben al margen de las decisiones estatales, afectados por los impactos que éstas generan e injustamente despojados de su identidad histórica con respecto a las actividades económicas en la zona (Muñoz, 1998).

No es un proceso lineal y homogéneo, sino el resultado de la dinámica de las relaciones entre actores políticos que se presentan en un escenario de intereses contrapuestos. Debe considerársele una herramienta democrática y no un fin en sí

⁴ Desde alguna perspectiva se considera como participación ciudadana solo aquella que se encausa en la convocatoria/invitación formal del Estado para debatir temas priorizados por el mismo Estado; sin embargo, la expresión de la participación ciudadana abarca más formas de relacionamiento Estado-ciudadano. También puede ser espacio de solución de conflictos, identificación de requerimientos, seguimiento y ejecución de compromisos e incluso para plantear temas identificados desde lo local para ser atendidos por el Estado.

misma, que permite ejercer la ciudadanía, en tanto derecho a participar activamente en la adopción de decisiones de gestión sobre asuntos públicos.

La participación ciudadana, en tanto elemento de *democratización de la gestión pública* del país ha sido identificada desde los procesos de organización y movilización corporativa de los distintos sectores sociales que propugnó el Gobierno de Velasco Alvarado (Ballón, 2009) para la modernización del Estado a través del modelo de “democracia de participación plena”.

Este modelo inicial fue desactivado en los años posteriores, para presentar un nuevo modelo de participación a través de la regionalización y descentralización impulsado por la gestión aprista, fomentando la participación de actores de la sociedad civil como sindicatos y gremios empresariales y profesionales. Este segundo modelo también fue disuelto a inicios de los años 90.

A pesar del esquema económico que se impuso en el país a partir de los años 90, también se implementaron distintas formas de participación ciudadana – el referéndum, iniciativa de reforma constitucional, iniciativas en la formulación de disposiciones regionales y municipales, así como el derecho de control de las autoridades, mediante la revocatoria.

La promoción de la participación ciudadana promovido desde el Estado como mecanismo democrático encuentra su punto de despegue y mayor auge en el Gobierno de Transición. Se institucionaliza y se impulsa la creación de espacios en los que se reúnan los representantes del gobierno en todos sus niveles y la sociedad civil⁵, además de fortalecerse el proceso de descentralización, que también incluyó espacios participativos.

⁵ Situación en la que se encuentra la llamada “Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza” y los Consejos Nacionales de Salud y Educación

Autores como Romeo Grompone (Grompone, 2002), Alejandro Diez (Diez A. , 2016)

María Isabel Remy (Remy, 2011), entre otros, tanto desde la antropología como de la sociología, han analizado la evolución, desarrollo, interrelaciones e impactos de este mecanismo para la democracia en el Perú, identificando que la profusión de espacios para la participación ciudadana, que han surgidos alentados desde Estado como también aquellos surgidos a iniciativa de la ciudadanía, requiere de mayor análisis y balance, además de involucrar el estudio no solo de poblaciones rurales.

También se ha identificado que los problemas estructurales como la pobreza hacen que sea difícil la representación política de importantes sectores sociales, ya que los reclamos “privados” o puntuales que se presentan al Estado reemplazan a los intereses políticos e identidades colectivas (que justificaban la relación Estado -Sociedad Civil); es decir, las condiciones de pobreza que requieren de acciones inmediatas para su atención ubican a sectores de la ciudadanía en un plano de demandas puntuales, que no permitirían la articulación política.

1.2. El espacio como condición para la participación ciudadana

La idea de un espacio vital no es una idea novedosa para la filosofía occidental. Desde Aristóteles (Aristóteles, 1996) se considera que todo Estado se desarrolla dentro de un territorio como requisito indispensable para la conformación del grupo como unidad política, entendido éste como el ejercicio del saber humano en su dimensión arquitectónica que posibilita y dirige todas las acciones sociales, las cuales llevan al hombre a buscar refugiarse en la libertad metafísica y asociarse con fines de convivencia; acción que es llevada a cabo con el propósito supremo de alcanzar la vida buena, que es, ideológicamente, la máxima que ha de guiar a toda praxis humana.

Para Aristóteles, el Estado perfecto se constituye sobre principios o concisiones esenciales, por lo que expresa que la primera de esas condiciones son los ciudadanos en un número determinado, condicionada ésta a su vez a una segunda exigencia: “la extensión de su territorio”. (Aristóteles, 1996:128).

Así, el concepto de territorio aristotélico se encuentra íntimamente relacionado con el despliegue de la personalidad del hombre como ciudadano que interviene en todos los quehaceres de la vida y a su vez, mediante el ejercicio de la acción -de la praxis política busca o tiende hacia la constitución de una vida política colectiva capaz de sortear las exigencias subjetivas de cada miembro de la polis.

Esta noción aristotélica de territorio ha resistido los cambios sociales durante el proceso de transformación de las estructuras mentales en torno a la libertad del individuo a través del tiempo, en lo especial lo relacionado con la idea de Estado como enclave político dentro del cual pueden los sujetos jurídicos desarrollar sus exigencias mínimas; no obstante el cambio de paradigma que representa hoy día el proceso de globalización económica, que pareciera proponer la desaparición de las fronteras físicas de los Estados, para facilitar el libre tráfico comercial⁶.

Este proceso de globalización del mercado sin fronteras, propicia y necesita la desregulación jurídica como único mecanismo capaz de garantizar la eficacia de la acción del mercado, por lo que la noción del espacio público en su dimensión geográfica tendería a desaparecer en este escenario posmoderno.

Ahora bien, la concepción general acerca de la noción de espacio territorial, ha sido entendida por la historia del pensamiento como elemento fundamental para la constitución de la comunidad política, que en el período clásico de la filosofía griega tuvo gran importancia para la constitución de la racionalidad dialógica; por

⁶ Podría considerarse dentro de esta figura la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Unión Europea (UE).

lo que podemos decir que el **espacio territorial es en el espacio público de participación del ciudadano griego** desde donde se comienzan a formar las características esenciales del hombre político de Occidente y que caracteriza a la conformación del actual Estado de derecho⁷.

En ese orden de ideas, considero que esta propuesta de Estado implica una actitud “impulsadora” de los sujetos en el ejercicio de la acción, actitud que entraña la predisposición de los individuos en comunidad para la consecución de los fines que Max Weber llama fines racionales. (Barry Clarque:1999)

Desde esta perspectiva, el espacio político como espacio de libre participación y discusión de los hombres en comunidad, transforma la organización política del Estado que le sirve de fundamento en elemento constitutivo de los derechos que lo estructuran, como vía para garantizar la libre participación que además se hace necesaria para la permanencia en una comunidad pacífica.

Por ello el bien común es fin en sí mismo, como pudiera decir Kant con Aristóteles, pero también es medio para el logro de los objetivos societarios de reproducción de la humanidad; el bien común es el resultado de la acción del Estado al cumplir con sus fines.

El ejercicio de la participación ciudadana se produce en realidades sociales y espacios determinados; y en el caso de las actividades de gestión de recursos naturales, los contextos en los que operan generan límites en las formas de participación, como es el caso de los sistemas de representación, formas institucionales, sistemas de valores, toma de decisiones, etc., que implican

⁷ Somos de opinión que el actual Estado de Derecho se está redimensionando y re-simbolizando por la configuración estructural que promueve la posmodernidad del Estado, caracterizado por la flexibilización del orden jurídico que involucra la concepción del Estado abierto, cuyas consecuencias se traducen en las rupturas epistemológicas de los paradigmas clásicos concebidos desde las nociones de Estado social de derecho y de Estado liberal.

condiciones específicas para definir los costos de la acción colectiva (Tanaka 2001).

Por su parte, el espacio local es un elemento vital para la ejecución y el desarrollo de actividades sociales que brindan sentido al grupo, le permiten identificarse, cohesionarse y definirse en torno a estas, ya que las experiencias aprehendidas/transmitidas, así como las propias vivencias, lo alimentan y le permiten reproducir la práctica social. Así, el grupo se “apropia” del espacio y lo asume como un símbolo de identidad.

Esta apropiación del espacio construye lo que Damonte (2011) denomina el territorio.

1.3. Actores en el proceso de participación ciudadana

Teóricamente, el concepto de participación ciudadana irrumpe en el esfera pública en la década de 1960 y se presenta en el trabajo de la socióloga norteamericana Sherry R. Arnstein, autora de “ A Ladder of Citizen Participation”. (Arnstein, 1969).

En este trabajo, Arnstein considera que a través de este mecanismo se confiere poder a los ciudadanos y este se redistribuye, con la finalidad de (i) incluir a la población en el ejercicio activo de la ciudadanía y (ii) compartir los beneficios de la sociedad de la abundancia.

Por su parte, Groupe URD (GROUPE, 2009), una organización internacional de ayuda humanitaria, a partir de su experiencia en proyectos de desarrollo que involucra la participación de la población, distingue varios tipos de participación que entre los que se pueden reconocer desde la manipulación hasta la libre movilización.

Propone una tipología para identificar la participación de acuerdo al grado de involucramiento de la población en el proceso para la adopción de las decisiones estatales. Así, sugiere considerar:

- a) Participación pasiva: En la que se brinda la información necesaria del proyecto que se genera sin consultar a la población directamente afectada (grupos objetivo); se informa generalmente sobre lo que va a suceder o sobre lo que ya sucedió.
- b) Participación como fuente de información o a través del suministro de información: Se alcanza al grupo objetivo preguntas para levantar información, sin que este grupo tenga ninguna capacidad de decisión respecto del contenido de las preguntas o su naturaleza ni sobre el destino de la información recabada. Los resultados no se comparten y no se comprueba su veracidad.
- c) Participación mediante consulta: Se le consulta al grupo objetivo y se toma en consideración su opinión, pero esta no es vinculante respecto de la toma de decisiones. También puede darse que se evalúa la incorporación de las opiniones en el enfoque de la investigación, sin que el grupo objetivo tenga capacidad de decisión.
- d) Participación a través de incentivos materiales: La población o el grupo objetivo proporciona materiales o mano de obra necesarios para poner en funcionamiento una intervención a cambio de una retribución, el margen de intervención en las decisiones es reducido.
- e) Participación funcional: Se subdivide el grupo objetivo en sub unidades que buscan responder a objetivos fijados previamente, involucrándose el grupo en la toma de decisiones.
- f) Participación interactiva: Se incluye desde el inicio al grupo objetivo, el que participa incluso en la planificación y ejecución, y tiene poder en la toma de decisiones.
- g) Autoayuda o iniciativas locales: No se requiere de terceros y es la propia localidad la que decide respecto de la iniciativa y gestión de las actividades.

Aunque puede recurrir a organismos externos para que apoyen sus iniciativas, el proyecto lo concibe y dirige la comunidad.

1.3.1. La población

Los diferentes actores involucrados en el proceso de participación ciudadana, en el marco de la industria extractiva, lo entienden, implementan y evalúan de manera diferente, dependiendo del rol que jueguen los actores sociales y del grado de intervención en las decisiones gubernamentales; y muchas veces los alcances de la Participación han sido definidos desde esta modalidad y promovidos por iniciativa de la población.

Se ha marcado así el desarrollo de las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y la población involucrada, a través de mecanismos paralelos a la normativa. Estos mecanismos, que expresan una *participación ciudadana activa*⁸, que se hace evidente a través de acciones ciudadanas, que promueven los valores democráticos y participativos y que se encuentran en el entorno de lo público. Se refieren a proyectos de inclusión o exclusión de actores políticos (**Massal, 2015**) y que conllevan, de diversas formas, distintos proyectos políticos entre los diferentes sectores de la sociedad (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

Estas experiencias de participación ciudadana, que presionan desde lo local, desde la población, generan como respuesta del Estado el establecimiento de Mesas de Diálogo y Comités de Monitoreo y Vigilancia Socio Ambiental, cuyas primeras expresiones se produjeron al margen de la normatividad oficial y que hoy son considerados como importantes

⁸ Como precisa Massal, en la definición de "...*ciudadanía activa*, los ciudadanos adoptan un papel protagónico en dos dimensiones: i) cumplimiento de obligaciones y deberes y ii) en la garantía y satisfacción de sus derechos, llegan incluso a constituirse en agentes que colaboran para que las autoridades e instituciones cumplan con los objetivos de toda o una parte de la sociedad...". (Massal, 2008)

mecanismos de expresión de la ciudadanía en las áreas de influencia de las actividades de hidrocarburos y han sido incluidos en las normas del sector.

Esta forma de expresión de la participación ciudadana ha permitido el reconocimiento y ejercicio de derechos fundamentales como los derechos civiles, políticos y económicos; sin embargo, también representa un riesgo importante de desviar la participación democrática hacia el logro de privilegios para un grupo determinado, sea este institucionalizado o informal; y “la proliferación de intercambios clientelares”.

A través de esta figura, se reconoce que el Estado puede ceder a las presiones de los grupos organizados y movilizados, permitiéndoles el acceso a su decisión, lo que podría afectar los derechos, el principio de igualdad política y el bienestar del grupo mayoritario. Esta figura reduciría la participación ciudadana a un mero intercambio de lealtades por recursos, recreando grupos de privilegio que burlan los mecanismos de representación para la movilización de sus intereses, institucionalizando un sistema de prebendas para algunos.

Inadecuadamente gestionados, estos espacios pueden originar acciones de fuerza como medidas de presión e impacto sobre la opinión pública, que desnaturalizarían el reclamo local para transformarlo en una suerte reivindicación política que no necesariamente conlleva o respalda la idea de desarrollo de la población y que respondería mas bien a los intereses particulares de algunos actores, que canalizando las inquietudes locales, se beneficiarían con la capitalización de prestigio u otros bienes valiosos socialmente.

Estas formas de participación constituyen maneras selectivas de participación en la “cosa pública”, generalmente utilizadas por asociaciones,

federaciones, u otros colectivos, que se agrupan informalmente para efectuar la demanda al Estado y luego se desarticulan.

La participación ciudadana debe superar las brechas entre la gestión pública y la población de las zonas en las que se desarrolla la actividad extractiva. Deben construirse canales de comunicación que permitan validar las visiones locales y facilitar la cogestión, el planeamiento local y la formación de redes, en la búsqueda de concertación y consenso con miras al bien común.

La adopción de decisiones, en estas condiciones, no debe desconocer los diferentes intereses ciudadanos, para lo cual resulta básico mantener la interlocución con los actores locales, evitando que esta comunicación sea captada por un grupo, ello para evitar la monopolización de la voz de aquellos que no se manifiestan por los canales formales, y asegurándose que no queden fuera de los planes y programas estatales.⁹

Adecuadamente gestionados, existen experiencias en las que la articulación que proveen todos estos mecanismos de interacción entre Estado y demás actores sociales en un espacio determinado, presentan resultados positivos para su fortalecimiento.

1.3.2. La empresa

La incorporación de los intereses, expresados a través de la participación ciudadana en cualquier de sus formas, de los llamados Grupos de Interés

⁹ Respecto a este punto, se ha reconocido en múltiples oportunidades que las llamadas “organizaciones indígenas” o “Federaciones” que agrupan a las Comunidades Nativas no necesariamente representan los intereses legítimos de las poblaciones, por lo que muchas veces es indispensable que se ejecute un mapeo de actores (mapas de poder o grupos de actores) y contar con información proveniente de una línea base actualizada para trabajar de forma más adecuada estos temas. El Estado, por ejemplo, podría consolidar la información social de los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados para elaborar la llamada “Línea de Base -País”.

de las empresas dentro de la gestión del negocio implica la visión de una “ciudadanía corporativa” que busca balancear los resultados de la actividad con las demandas y expectativas de la población de las áreas de influencia de sus operaciones, a través de la Responsabilidad Social Corporativa.

Tampoco existe consenso unánime para definir el concepto de Responsabilidad Social Corporativa (RSE), pero para efectos del presente trabajo, asumiremos que se refiere al balance y gestión de las expectativas de los grupos de interés con la gestión misma de la actividad económica, en este caso, con la gestión de las actividades de hidrocarburos **(Mirvis & Googings, 2006)**.

Como se mencionó, a partir de los años 90 en el Perú se ha producido una apertura comercial y económica, que se refleja en los tratados para el comercio internacional que ha suscrito, en los tratados bilaterales, en el establecimiento de la garantía de los llamados Contratos-Ley de protección de la inversión, así como marcos normativos estatales orientados a promover inversiones importantes especialmente las que involucran industrias extractivas, que se desarrollan muchas veces en áreas en las que la presencia del Estado es nula o insuficiente, bajo la creencia que la inversión promoverá la dinamización de la economía local y se generara a su vez importantes ingresos por concepto de tributo y de canon.

En estos espacios, la empresa se relaciona con sus llamados “grupos de interés”, que no son otros que aquellos colectivos o individuos que influyen o pueden ser afectados por las actividades que la empresa lleva a cabo y cuyos intereses también deben ser tenidos en cuenta en la gestión. Los entornos geográficos (costa, sierra selva) pueden ser diversos, pero la dinámica es la misma.

Las actividades extractivas, intensivas en capital y en, algunos casos, también en mano de obra, sobre todo en el caso de minería, hidrocarburos, actividades forestales y pesquería, suelen ser las que generan mayor tensión con la población de su entorno local.

Como resultado de esta interrelación entre las empresas y la población se ha hecho evidente que es necesario encontrar una nueva forma de armonizar la rentabilidad de las empresas con la gestión del Estado, la calidad de vida de la población y la integridad ecológica del planeta, en la trilogía de la llamada sostenibilidad, superando el modelo industrial clásico, que se basa en aspectos financieros y económicos, y no considera los impactos en otras áreas. Hoy se busca un punto de conexión entre la competitividad empresarial y la creación de valor social.

En este nuevo marco, las fronteras entre el Estado, la empresa y la sociedad se diluyen y se permean, ya no es tan evidente el distingo entre aquello que es privado y aquello que es exclusivamente público, entre lo exclusivamente económico y aquello que es social, y como consecuencia surge la Responsabilidad Social Empresarial, como una “revalorización de lo público no estatal”, es decir, el aporte del sector privado – y no exclusivamente el Estado, respecto a la ejecución de actividades en el terreno público.

Se replantea el rol de la empresa del siglo XXI como un “nodo relacional”, es decir, deben considerarse ya no como el eje central de sus relaciones con el entorno, sino como organizaciones en un marco de multilateralidad e interdependencia con sus grupos de interés, como un nudo en un sistema de relaciones.

No obstante, aun no se ha incorporado totalmente en la gestión empresarial este nuevo enfoque de gestión y dada la “voluntariedad” en la adopción de

sus políticas, aún coexisten aquellas empresas con y aquellas sin responsabilidad social.

La RSE es una tendencia emergente no mayoritariamente aceptada, pues aún persiste el modelo clásico empresarial propuesto por Friedman, de acuerdo al cual la responsabilidad social de las empresas consiste en generar ingresos como resultado de su objeto social y cumplir únicamente con aportar su parte proporcional al fisco.

Políticas y Principios Corporativos

Como hemos señalado, en el proceso de participación ciudadana que se ha venido construyendo con la industria de los hidrocarburos, se presentan e interactúan no solo el Estado y los ciudadanos individuales directamente, sino también otro actor social, que podríamos considerar en el grupo de ciudadanos frente al Estado. Este tercer actor son las empresas de hidrocarburos que realizan actividades en el Perú¹⁰.

Estas empresas se integran en un sistema de *holding* con matrices constituidas e inscritas en el extranjero y que tienen políticas y principios corporativos dentro de los que se recogen los de transparencia con el Estado y participación con la población de las áreas de influencia de las actividades desarrolladas.

Esta práctica de incorporación de misión, visión, políticas y principios corporativos que integran procedimientos participativos con la población del entorno de las operaciones es resultado de un proceso de desarrollo y evolución de las etapas de la llamada “ciudadanía corporativa” (Mirvis & Googings, 2006), que se hace evidente como un medio para presentar una propuesta de las empresas que

¹⁰ De conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica de Hidrocarburos (Ley N° 26221) y las normas aprobadas en el Reglamento de Calificación de Empresas Petroleras (Decreto Supremo N° 030-2004-EM) las empresas extranjeras que realicen actividades de exploración y producción de hidrocarburos en el Perú deben contar con sucursales en el país y designar un representante nacional.

responda a las expectativas sociales en cuanto al rol que les compete, más allá del mero interés económico y que abarca los espacios sociales. (Guevara, 2015).

Y es que desde aproximadamente la mitad de la década de 1990 que las industrias a nivel mundial están incorporando de forma paulatina temas otrora relegados o no considerados en la esfera empresarial, como es el caso de los derechos civiles, la libertad política, los derechos económicos y sociales, entre otros.

Podríamos suponer que este acercamiento de las empresas a estos temas más bien es el resultado de la presión social, por la mayor concertación de poder económico en algunos sectores, lo que se reconoce por las Naciones Unidas proponen, en 1999, a través del Pacto Mundial de las Naciones Unidas (ONU, s.f.), ya que en tanto la bonanza económica de los países se retrae y la de las empresas se expande, se incrementa la presión de los gobiernos por una mayor participación de las empresas en el escenario social.

Sería en este espacio que la ciudadanía corporativa se convierte en un instrumento de intervención social que hace posible y facilita el diálogo entre el Estado y los ciudadanos individuales, sin que ello suponga la sustitución del primero por la gestión de las empresas.

1.3.3. Estado

En esta nueva estructura tripartita, las funciones del Estado se redimensionan y se adaptan ante la ejecución de las actividades de la responsabilidad social empresarial; sin que esto implique que el Estado se desligue de sus funciones. Las actividades de las empresas son temporales, duran el mismo tiempo que sus operaciones; por el contrario, la presencia del Estado es permanente (Arroyo, 2012).

Coincidiendo con este autor, frente a la Responsabilidad Social de las empresas, existen cuatro niveles de identificación para la actuación del Estado (a) el Estado ausente ante la RSE (b) el Estado mediador de la RSE, (c) el Estado promotor de la RSE y (d) el Estado socio de las empresas con RSE.

Es importante que desde el Estado se establezca la necesidad de involucrarse con el ejercicio de las actividades de Responsabilidad Social de las empresas, creando sinergias y complementariedades, que le permitan a su vez cumplir con sus funciones frente a los ciudadanos, utilizando para el efecto, los recursos que las empresas proporcionan, generando “alianzas de sostenibilidad” con las empresas que están presentes en las zonas y tienen la capacidad de recursos económicos y humanos.

Es la definición de nuevos mecanismos para el proceso de toma de decisiones que involucren los intereses ciudadanos, que involucren a las empresas, sociedad civil y Estado; que privilegia más a la cogestión que al monopolio, y en el cual la decisión final le corresponde a la máxima expresión del Estado, previa evaluación de los aportes y sugerencias de los ciudadanos.

Desde la perspectiva del Estado, la participación ciudadana en las actividades de hidrocarburos es un espacio de flujo de información, regulado y normado. Surge como un espacio público en el que la población de las áreas de influencia de los proyectos de hidrocarburos se relacionan de manera directa, con los representantes de las empresas y con funcionarios del Estado, donde reciben información sobre las funciones y alcances de la actividad estatal, así como sobre las actividades de la industria y sus potenciales impactos en la vida cotidiana de las poblaciones.

En este contexto, el entorno de constante incertidumbre hace necesario que el Estado y su aparato administrativo redefinan prioridades, no solo desde una perspectiva centralizada, sino también incorporando la visión local, que asegure y

garantice el convencimiento y la colaboración local y que permita la legitimación de la decisión a adoptarse.

No debe perderse de vista que la participación ciudadana en las actividades de hidrocarburos debe mantenerse de forma permanente a lo largo de toda la vida del proyecto, para garantizar la transparencia y generar la confianza de la población, respecto al vínculo que la une con el proyecto. Este vínculo que se ejerce desde la continua y constante comunicación es un vínculo integrador de los esfuerzos individuales y contiene el espacio de diálogo de lo político, que alude además a un grado de debate sobre los asuntos comunes que atañen a la totalidad del grupo.

En este proceso deben considerarse como insumos todas las manifestaciones de los intereses, demandas e inquietudes de la población o los distintos grupos que la constituyen de forma tal que no solo se atienda a sus reclamos sino que los "saberes y visiones locales" sean incorporados en el diseño de las actividades para el fomento del desarrollo local.

El sentido básico de la participación ciudadana es intervenir y tomar parte en la cosa pública, lo que podría considerarse que constituye una suerte de diálogo con el Estado, una exigencia para validar la presencia del Estado y consolidar la condición de ciudadano del poblador local, a través de la provisión servicios básicos para aquellos que, dada su ubicación en las fronteras o en la periferia de la actividad estatal, no les ha sido factible acceder de forma regular, al ejercicio de sus derechos de ciudadano.

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana no es el sustituir al Estado en la toma de decisiones sino el formar parte del proceso en sí. Se refiere al mecanismo por el cual la población valida la actividad, sea estatal o empresarial y se compromete para el logro de un objetivo común, una suerte de contrato con obligaciones, beneficios y deberes para todas las partes intervinientes.

Sin embargo, la perspectiva de la participación ciudadana no debe verse solo desde la posición del Estado, sino también desde la perspectiva de la población, que ejerce y ejecuta sus actuaciones en el ámbito común de lo público, presentando sus inquietudes, reclamos, percepciones e intereses al Estado, reduciendo la brecha entre clase política/técnica y los ciudadanos.

Desde esta visión ciudadana, la participación busca re-establecer el vínculo entre los ciudadanos locales con el ejercicio de acciones de gobierno, pues pareciera que la llamada democracia representativa resulta hoy insuficiente como instrumento político para canalizar las demandas de una ciudadanía con mayor acceso a la información y conocimiento de sus derechos, que exige su reconocimiento como ciudadanos a través de la provisión de servicios básicos; lo que también es reconocido por el propio Estado, que busca implementar estrategias de acercamiento a la ciudadanía, a través de iniciativas “desde arriba”, mediante el establecimiento de Mesas y otros espacios similares.

Tal es el caso de la iniciativa del **i) Diálogo Tripartito** en las Actividades de Hidrocarburos, que el Ministerio de Energía y Minas ha instaurado en diversas regiones en la que se realiza actividad petrolera y **ii) otros mecanismos** que fomentan la participación de la población, como es el caso de las Mesas de Diálogo que la Presidencia del Consejo de Ministros ha impulsado en las regiones con actividades extractivas que han presentado movilizaciones sociales reivindicativas, los Planes de Desarrollo Concertado de los gobiernos subnacionales, etc.

Tabla 1 : La RSE y el Estado

Tipología de Estado	Características del Estado	Características de la RSE
El Estado ausente ante la RSE	Se da en aquellas naciones cuyos gobiernos no tienen políticas integrales o incluso parciales sobre la RSE y ésta es fragmentada y dispersa. En estos casos existe la RSE por parte de algunas empresas, pero no como una política del Estado sobre ella.	Las razones por las cuales una parte del empresariado ingresa a la RSE suele ser diversa, y por lo general es por razones de reputación o imagen ante los consumidores. Este tipo de comportamiento del Estado por lo general corresponde a países de desarrollo incipiente de la RSE.
El Estado mediador de la RSE	Existe en aquellos países o situaciones en que el Estado debe arbitrar conflictos sociales y/o ambientales relacionados a proyectos de inversión.	Aquí el Estado canaliza la financiación empresarial hacia proyectos sociales comunitarios y apoya la obtención de la licencia social. La RSE surge como fruto de una demanda social y tiene para las empresas por lo general un carácter pragmático, de prevención o gestión de conflictos.
El Estado promotor de la RSE	Se da en los países donde el Estado tiene un interés expreso en que se desarrolle la RSE, lo cual se convierte en una política de Estado.	Estado formula una política y estrategias para su promoción, incentivándola, mecanismos de certificación, estándares obligatorios, campañas de sensibilización, reportes públicos, premios y reconocimiento público, o pautas para el voluntariado empresarial.
El Estado socio de las empresas con RSE	Algunos países van más allá de la promoción y forman coaliciones con las empresas para afrontar temas de responsabilidad social.	Se trata de un tipo de relación, como una forma clara de alianza estratégica público-privada, si embargo ello lamentablemente se ha entendido en algunos países tan sólo desde una óptica de una política de concesión de servicios públicos.

Elaboración propia

Los actores que están involucrados en escenarios de las actividades de hidrocarburos en el Perú, como son las entidades multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, otras organizaciones de alcance más local, como el caso de la Corporación Andina de Fomento; las propias empresas, los órganos y organismos del Estado que las norman y regulan; así como los grupos de interés involucrados, se han venido desempeñando en contextos dinámicos y cambiantes de nuevas relaciones, incorporando nuevos conceptos, creando y adoptando nuevas herramientas para un comportamiento responsable.

Las fases y etapas de estos cambios no son estándares ni uniformes y, gracias a los adelantos tecnológicos y el flujo de información, la actuación de estos sujetos

puede ser conocida en cualquier parte del mundo. Los intereses y posiciones adoptados por los diversos actores ya no son conocidos exclusivamente en el ámbito local de las actividades empresariales, sino que están en capacidad de captar la atención de la opinión pública mundial y ser parte de la agenda de las organizaciones de la sociedad civil.

Con esta mayor difusión de las consideraciones sociales, ambientales y económicas que pudieran derivarse de las actividades del sector se han producido cambios en las exigencias y requisitos que condicionan el financiamiento internacional para las grandes inversiones .

Se pone un mayor énfasis y se demandan mayores exigencias específicas sobre participación y consulta con la comunidad, de manera tal que los impactos de la actividad no afecten negativamente a las personas o a su entorno. La empresa asume que la participación regular de la comunidad – con relación a los asuntos que podrían afectarla – juega un rol de importancia para identificar los impactos y reducir, minimizar o mitigar las consecuencias de este a la persona o al ambiente.

En el caso del IFC, a través de las Normas de Desempeño y sus correspondientes Notas, se estipula que las empresas financiadas se vinculen con las comunidades a través de procesos de difusión de información, consultas y participación informada.

Otros organismos multilaterales también han ejercido importante influencia en los procesos de participación, como es el caso de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que cuenta con tratados sobre empleo, condiciones de trabajo, seguro ocupacional, etc. Cuyos máximos exponentes son la “Declaración de los Derechos y Principios Fundamentales del Trabajador” y el Convenio 169, sobre los derechos de los pueblos indígenas.

La trazabilidad de la información sobre relacionamiento y participación de la comunidad en los potenciales temas de afectación del entorno social o ambiental producidos por las actividades de la empresa se da través de publicaciones como la del Global Reporting Initiative, (GRI) que mediante la Memoria de Sostenibilidad permite conocer el grado de involucramiento de la empresa con las comunidades de su entorno.

Podemos concluir que si bien no existen internacionalmente estándares específicos para promover participación de la comunidad local en temas de las industrias extractivas, este mecanismo de involucramiento es promovido de forma indirecta mediante el ejercicio de la Responsabilidad Social Empresarial o en el cumplimiento de políticas de sostenibilidad sociales y ambientales.

Jürgen Habermas (1989) plantea que los derechos a los que todo ciudadano aspira, son configurados mediante las discusiones libres y democráticas en las cuales son confrontadas las pretensiones de validez de cada uno, como procedimiento para llegar a un consenso en torno a las normas constitutivas del derecho, siempre que hayan participado todos los posibles afectados por las normas a institucionalizar.

Vale decir, que como condición para el cumplimiento de los fines racionales que el sujeto moderno y contemporáneo se propone, es indispensable la racionalización del territorio en tanto que espacio público de participación. Y es, en este sentido, un a priori para la conformación de la armonía social. (Harvey:2003)

Sin el espacio de participación, es imposible que puedan desplegarse todas las energías y las fuerzas sociales que vinculan a los sujetos en orden a un proyecto colectivo y común, que propicien la participación ciudadana y de la necesidad de encontrar soluciones a los problemas sociales, siempre en el marco del espacio público de participación que conforma el territorio.

Es en este contexto en el que Habermas plantea la conformación del Estado como producto de un derecho consensual, derivado de la racionalidad por la que los sujetos vinculan sus proyectos en el marco del territorio erigido en forma de derecho fundamental; sin él es imposible el diseño de la unidad comunitaria que presupone la transformación del caos social en orden comunitario. Por ello la Ética del discurso plantea que la sociedad contemporánea occidental debe desarrollarse en torno a dos principios: El principio democrático y el de la forma jurídica.

El primero se encuentra prefigurado como reglas de participación legítimamente impuestas, las cuales dependen, como se dijo, de la confrontación de las pretensiones de validez de los sujetos en comunidad; y el segundo, entendido como la estructura orgánica que la comunidad jurídica de comunicación como Estado democrático de derecho se da a los fines de garantizar la libre participación en la constitución de los discursos que fundamentan las normas jurídicas; por ello el último principio puede ser considerado como meramente funcional, del cual, al aplicársele el principio democrático, se desprenden las cinco esferas de derechos fundamentales: derechos de pertenencia a una comunidad jurídica, derechos individuales de libertad, derechos de tutela cautelar, derechos sociales y derechos políticos.

Es así que la participación ciudadana formalmente establecida para las actividades extractivas, comprendiendo estas las actividades de hidrocarburos, se desarrolla dentro del marco encabezado por la Constitución Política, que protege el derecho a la información de todos los ciudadanos y garantiza igualmente su derecho a participar en las decisiones del Estado.

El principio de Participación Ciudadana en este tipo de actividades ha tenido una importante evolución desde la Constitución de 1979, cuando fue recogido por primera vez, atravesando luego por las normas del Decreto Legislativo N° 613, que aprobó el Código del Medio Ambiente, reafirmandose en normas vigentes que se encuentran en el bloque constitucional.

Podemos considerar que en el caso de las actividades de hidrocarburos, la participación ciudadana es el proceso que faculta y facilita a los ciudadanos, sea en forma individual o colectiva, al ejercicio de su derecho para acceder a la información, su derecho a manifestar su opinión o su posición mediante diversos mecanismos siempre y cuando éstos se encuentre en el marco legal, con la intención de "...influir en la formulación y toma de decisiones gubernamentales..."

(Subirats, 2005)

Regulación Nacional

Para la legislación peruana, la participación ciudadana está garantizada y se enmarca en los derechos fundamentales que definen los límites y alcances del ejercicio de los derechos de la población respecto de la actividad de hidrocarburos:

- a) Es un derecho fundamental, recogido en el artículo 2° del actual texto de la Constitución Política del país y como tal es parte de los derechos que se reconocen como inherentes a las personas, pre-existentes al Estado y base fundamental para los valores de la conformación del Estado.
- b) El ejercicio de este derecho ciudadano debe darse de forma responsable y en un marco de respeto al bloque de constitucionalidad, sin afectar el Estado de Derecho.

Estas dos premisas nos permiten enmarcar los marcos legales establecidos para el ejercicio de la participación ciudadana en las actividades de aprovechamiento de los recursos naturales en el país, dentro de los que se enmarcan los hidrocarburos. La norma principal está contenida en el mandato constitucional del artículo 66 de la Constitución Política del Perú:

El estado es titular de los recursos naturales que yacen en el subsuelo y soberano en las autorizaciones para su aprovechamiento. (Art. 66° de la Constitución Política del Perú). Este principio fundamental reconoce la herencia colonial en la propiedad de los recursos naturales y cuya titularidad es exclusiva del Estado, quien decide la forma y peculiaridades para otorgar derechos de aprovechamiento de éstos. Es decir, el Estado es propietario de los recursos naturales que yacen bajo el subsuelo, mas no de la superficie bajo la cual se encuentran estos. El estado puede concesionar la extracción del recurso pero no otorga ningún derecho sobre la superficie.

La legislación que regulan la participación ciudadana para las actividades en el sector hidrocarburos surgen de forma independiente a las del sector minero a partir del año 2004 cuando, debido a la especialidad de ambos temas, la Administración dispuso su separación, para atender separadamente las situaciones en función a la especialidad de ambos temas.

Por esa razón, las disposiciones gubernamentales específicas para el sector de petróleo y gas se emiten por primera vez con la Resolución Ministerial No. 535-2004-MEM-DM, que reconoce la existencia de diferencias entre actividades extractivas, y estableciendo para cada subsector diferencias entre los mecanismos obligatorios y recomendados, la adecuación de la participación a las distintas etapas del proceso del proyecto, entre otras particularidades basadas en las diferencias tecnológicas y los procesos productivos que involucran.

Estas normas también recogen con la especial sensibilidad, los temas ambientales así como de la población en zonas como la Amazonía donde se realiza la exploración y producción de crudo.

Tratándose de los hidrocarburos, podemos identificar varias actividades con legislación propia.

1. **Exploración/producción:** Para efectos de la primera etapa de exploración y desarrollo comercial de los yacimientos, la legislación nacional les da a los contratos por hidrocarburos un tratamiento totalmente diferente a las concesiones mineras. Para efectos legales, se trata de contratos civiles y no administrativos, como si lo son las concesiones mineras. A diferencia de la minería, el contrato se celebra entre dos empresa (personas jurídicas), ambas constituidas bajo la forma de una sociedad anónima y no interviene ninguna organización ni estructura del Estado. PERUPETRO S.A. ¹¹ está a cargo del proceso de licitación, negociación, adjudicación y suscripción de los contratos, que tienen condición de “Contratos-Ley”, es decir, no pueden ser modificados unilateralmente por el Estado ni por la empresa; cualquier modificación se hace de común acuerdo.
2. **Las demás etapas de la actividad de hidrocarburos:** En el caso de las demás etapas de las actividades de hidrocarburos, distintas a las de exploración y producción y que abarcan el espectro del middle y downstream, no todas tienen los mismos requisitos de participación ciudadana.

En todas las normas aplicables a la participación ciudadana para las actividades de hidrocarburos, se reconoce la importancia y la necesidad de realizar talleres informativos convocados conjuntamente entre el Estado, el responsable del proyecto y, en su caso, la autoridad regional, definiendo los requisitos y condiciones para los talleres.

En cada etapa debía llevarse a cabo al menos un taller, incrementándose la cantidad de talleres en función a la dimensión o complejidad del proyecto o las características de la población del área de influencia, lo cual era definido a criterio de la autoridad ambiental sectorial.

¹¹ Creada por disposición de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, ley Nro. 26221

En los talleres previos a la elaboración de los instrumentos de gestión ambiental, el Estado tenía la obligación de recoger las opiniones y percepciones de la población respecto del proyecto. Se alcanzaba también información técnica y operativa sobre el proyecto, alcance normativo y sobre todo se informaba sobre los impactos que podrían producirse, así como los planes de gestión para mitigar estos impactos. Cabe resaltar la importancia de recoger los aportes y comentarios de los participantes para incorporarlos al instrumento de gestión.

Durante la fase de elaboración del instrumento de gestión ambiental, en los talleres debía difundirse información sobre el proyecto y sus avances y una vez presentado el instrumento ante la autoridad para su aprobación, se debía difundir los alcances a las autoridades regionales sectoriales y a la ciudadanía de la zona.

Finalmente, a través de una Audiencia pública, definida en literal f) del artículo 16° de la Resolución Ministerial como un “Acto Público” a cargo de la autoridad competente, se realiza la presentación del instrumento de gestión ambiental a la población, registrándose su participación del acto público, así como el registro visual y escrito de sus inquietudes e interrogantes sobre el proyecto a desarrollarse.

Este procedimiento administrativo de participación ciudadana ha evolucionado hasta las disposiciones del Decreto Supremo N° 002-2019-EM, norma que actualmente regula el ejercicio de este derecho, la que se basa en un conjunto de principios como la transparencia, la buena fe, la igualdad de derechos, el carácter de orden público de las normas legales, el enfoque intercultural, y la mejora continua y el enfoque intercultural. También considera los derechos de acceso a la información, a un ambiente adecuado, saludable y equilibrado, a la participación en la gestión ambiental, de acceso a la justicia y otros derechos sociales, económicos y culturales.

Por su parte, en las disposiciones del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM, también se establece la obligación del Estado de informar a la población sobre los potenciales impactos de las actividades y medidas de mitigación propuestas: así como el establecimiento de mecanismos de interrelación con los pobladores, en todas las fases del proyecto o actividad, incluyendo el cierre y el abandono.

En este proceso, el Estado debe presentar al contratista titular del proyecto de inversión ante la población del área de influencia y debe recoger las inquietudes, sugerencias y observaciones planteadas por la población involucrada y las autoridades regionales, locales y comunales, para incorporarlas en el instrumento de gestión y que se las tome en cuenta durante la evaluación de los referidos instrumentos.

De acuerdo las definiciones legales, el plan de participación ciudadana es un documento mediante el cual el titular del proyecto describe las acciones y mecanismos que se aplicará en la ejecución de su proyecto para informar a la población involucrada en el área de influencia del proyecto o actividad¹² acerca de los impactos del mismo.

Se ha dispuesto que una vez aprobado el plan de participación ciudadana para esta etapa, el titular del proyecto debe organizar, en coordinación con la autoridad correspondiente, una serie de talleres informativos, que deben desarrollarse en tres momentos: **i)** antes de la elaboración del instrumento de gestión ambiental, **ii)** durante la elaboración del instrumento de gestión ambiental y **iii)** después de su presentación a la autoridad competente pero antes de la audiencia pública.

¹² El área de influencia de la actividad de hidrocarburos es aquella en la que se producen los impactos directos de la actividad desarrollada.

Entre las obligaciones establecidas en la norma se señala que la autoridad competente debe informar a la población sobre el objetivo del evento; presentar los derechos y deberes de la población y las funciones del Estado respecto del proyecto, la normatividad ambiental y de participación ciudadana aplicables; por su parte, el titular del proyecto presentará a las autoridades y a la población en general a la empresa que se encargará del instrumento ambiental, los componentes del proyecto y términos de referencia del estudio ambiental.

Dependiendo de la cantidad de población involucrada se podrán coordinar la realización de mas talleres para informar acerca de la línea de base ambiental, los impactos y las medidas de mitigación y recogerá las observaciones y opiniones de la población involucrada.

En el instrumento de gestión ambiental debe incluirse los planes de manejo ambiental y el plan de relacionamiento comunitario, que incluye uno específico para la gestión de la participación ciudadana, cuyo contenido se elabora de manera coordinada con la población de la zona de influencia del proyecto y será ejecutado por el titular del proyecto.

El Organismo Especial de Fiscalización Ambiental (OEFA), en su calidad de ente encargado de velar por la ejecución de los compromisos ambientales, deberá verificar el cumplimiento del instrumento de gestión ambiental y todos sus componentes. Además, en el caso de las actividades de hidrocarburos, se requiere el cumplimiento del Decreto Supremo N° 003-2000-EM, que obliga a adoptar los mecanismos de participación contenidos en la Guía de Relaciones Comunitarias del Ministerio de Energía y Minas (León Castro, 2001).

Durante el desarrollo del proyecto de inversión el titular debe cumplir con desarrollar e implementar un programa de monitoreo y vigilancia ciudadana y/o establecer una oficina de información y participación ciudadana¹³.

Estos programas de monitoreo constituyen parte de la tarea de transparencia e información a la que se obliga el titular del proyecto y resultan complementarios a las actividades de supervisión, fiscalización y sanción de OEFA.

Para el caso del sector hidrocarburos, y en líneas generales, para los proyectos de inversión existe un marco regulatorio que busca fomentar la participación de la población y obliga a procesar en los instrumentos de gestión del proyecto las demandas locales, pero únicamente respecto del proyecto, a través de mecanismos obligatorios y complementarios, así como acciones de monitoreo y vigilancia ciudadana participativa y el establecimiento de una oficina informativa durante el período de ejecución.

Balance.

De lo previamente expresado se desprende que el sistema de la participación ciudadana, en tanto un mecanismo de reciente data en el proceso de la democracia participativa, tiene además de los elementos sociales tradicionales de los ciudadanos, el Estado y la relación entre estos, nuevos elementos:

- La incorporación del llamado “ciudadano corporativo”, que no es otro que las empresas con una participación e involucramiento mayor en los fenómenos sociales.

¹³ Los programas de monitoreo y vigilancia ciudadana se incorporaron en el Reglamento como mecanismo de participación ciudadana, a fin de permitir a la población misma levantar información directa sobre la gestión de los impactos y sus medidas de mitigación.

- El enfoque participativo de la relación de la población con el Estado, que ya no se limita a la simple aceptación de las decisiones administrativas; sino que demanda mayor involucramiento en el proceso de adopción de decisiones y que está en capacidad de colocar en la agenda pública aquellos temas que son particularmente importantes localmente.
- El fortalecimiento de las capacidades de conocimiento y negociación por parte de la población.
- La generación de confianza desde y hacia el Estado por parte de la población.
- La voluntad de diálogo transparente y fluido entre todas las partes.
- El empleo de las herramientas de negociación para lograr acuerdo.
- El involucramiento de los agentes con capacidad de decisión.
- El conocimiento del marco institucional.

Con estos nuevos elementos, la relación del Estado con los ciudadanos adquiere una dimensión diferente, más horizontal, con un rango de mayor información para la adopción de decisiones, con un horizonte mayor respecto de las inquietudes de la población y una mayor conciencia de la preocupación por los impactos que la actividad y de las expectativas respecto de sus resultados.

Estos elementos también sugieren la importancia de que los actores de este proceso social y político se mantengan en un diálogo permanente y fluido, que les permita detectar y resolver oportunamente potenciales focos de tensiones, contradicciones y problemas, discutirlos, analizarlos y proponer soluciones y alternativas consensuadas. Este mecanismo permite la construcción de confianza y tolerancia, previene los malos entendidos y las fuentes de conflicto.

Los componentes de análisis para entender la participación ciudadana, en el caso de las actividades de hidrocarburos, están determinados por el nivel de la construcción de ciudadanía, y el grado de reconocimiento de los derechos – civiles, políticos o económicos, que se dan en una relación simbiótica, ya que la construcción de la ciudadanía va aparejada a la inclusión y reconocimiento de derechos de los grupos excluidos, con lo cual se amplía el concepto de ciudadanía¹⁴.

Entonces, cuáles son los elementos sociales que hay que recoger para comprender el proceso de participación ciudadana en las actividades de hidrocarburos?

Desde la perspectiva presentada hasta el momento podemos visualizar categorías de análisis en relación a la participación ciudadana en el siguiente orden, teniendo en cuenta la relevancia del contexto en cual se desarrolla (SENPLADES: 2011):

- a) La participación en el poder político, que es limitada e insuficiente.
- b) La participación no convencional, a través de acciones colectivas de los movimiento sociales, ha adquirido fuerza para impulsar reclamos desde lo local.
- c) La participación asociativa, entre el Estado, la población y la sociedad civil, que ha adaptado sus intereses y demandas, diversos y específicos al mismo tiempo, a la coyuntura política, permitiendo a su vez la recomposición del tejido social.
- d) La participación en los espacios o interfaces socio-estatales, que replican situaciones de éxito anteriores en el ámbito nacional.
- e) Finalmente, la participación ciudadana en función a la construcción de la sociedad del Buen Vivir, en la que se da una participación efectiva en los espacios públicos de toma de decisiones.

¹⁴ Aquí el concepto de ciudadanía presupone una relación social que se basa en que alcanza a todos los habitantes de un país, sin excepción. (Grzybowski, 2004)

La Participación Ciudadana surge como la ejecución de un mandato legal¹⁵ , que permite a la sociedad civil idear y presentar nuevos mecanismos para responder y adaptarse a las formas del Estado, lo que a su vez generaría **i)** la adaptación de las relaciones del Estado Central con su representación local; **ii)** la reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la actividad empresarial; **iii)** el compromiso con la sociedad civil y **iv)** la aparición de nuevos criterios de representatividad e inclusión de la población local.



¹⁵ En este aspecto coincidimos con lo manifestado por Remy, en el sentido que la Participación Ciudadana es el resultado de las acciones del Estado para ofrecer transparencia al proceso de toma de decisiones cuyas consecuencias podrían afectar a la población. Además, la eficacia y vigencia de la participación depende directamente de la normatividad estatal, ya que su estructura y formulación son definidas por el Estado con mínima participación de la sociedad civil.

CAPÍTULO II

LA CIUDAD DE TALARA: DE LO PRIVADO A LO PÚBLICO

2.1. Ubicación Geográfica

Ilustración 1: Mapa de la provincia de Talara/Piura, con ubicación de la localidad



La ciudad de Talara, cuyas coordenadas geográficas son: Longitud: 81° 17' W. Latitud: 4° 35' S, se ubica en la provincia del mismo nombre, una de las 8 provincias que integran el departamento de Piura.

Se ubica en la parte noroccidental del departamento, su capital es Talara, conformada por los distritos de El Alto, La Brea, Lobitos, Los Órganos y Máncora. Su extensión territorial es de 1,116.90 km², seguido de los Distritos de La Brea con 692.96 km² y El Alto con 491.33 km². Su altitud va de los 3m.s.n.m hasta los 275 msnm.

Fue creada por disposición de la Ley N° 12649 del 16.03.56 y limita al norte con el Departamento de Tumbes, al este con la Provincia de Sullana, al sur con la Provincia de Paita y al oeste con el Océano Pacífico.

Las condiciones geológicas la ubican en un espacio de tablazos desérticos y bosques de algarrobo, cuenta con algunas de las playas más visitadas de esta parte de la costa peruana: Máncora, El Ñuro, Los Órganos y Cabo Blanco. En el sub suelo se presentan depósitos marinos que indican las últimas etapas de la transgresión marina que ocurrió en la zona y en el resto de la Costa Pacífica durante el Pleistoceno.

Como se ha mencionado, en la provincia de Talara se encuentran gran parte de los lotes petroleros en explotación en el país. La actividad de explotación de petróleo es la más antigua de esta parte de América y a la fecha es llevada a cabo por las empresas contratistas de los lotes petroleros que son fuente de la mayoría de empleos para los pobladores de la zona y articula el encadenamiento productivo más importante en la zona¹⁶.

¹⁶ Sin embargo, desde el año 2015, producto de la caída de los precios del petróleo a nivel mundial y de la crisis que esto representa, las empresas productoras de crudo en Talara han reducido su participación tanto en el mercado laboral como en el de servicios, lo cual habría generado una gran tasa de desempleo en la zona.

En la localidad de Talara también se desarrolla actividad pesquera en los puertos de Cabo Blanco y San Pedro, que abastecen de recursos marinos para el consumo local.

Las actividades de explotación de hidrocarburos, que comprenden la extracción de petróleo crudo y gas, se realizan al amparo de los contratos de licencia suscritos entre la empresa Perupetro S.A. – que representa al Estado peruano y las empresas contratistas en:

1. Los Lotes III / IV, a cargo de la empresa Graña y Montero Petrolera; que también tiene a su cargo los contratos de servicios de los Lotes I y V;
2. Lote VII / VI, explotados por la empresa china Sapet Development;
3. Lotes II / XV, explotados por la empresa Petrolera Monterrico;
4. Lote IX, por la empresa Unipetro ABC.
5. La empresa Olympic, a cargo de los Lotes XIII-A y XIII-B
6. La empresa CNPC, que está autorizada a la explotación del lote X.

En la zona, pero en operaciones costa afuera (off Shore), la empresa Savia Perú S.A. es titular de los lotes Z-2B y Z-6.

Tabla 2: Resumen de la geografía y Población de Talara

PROVINCIA	TALARA
1. Departamento	Piura
2. Capital	Talara
3. Poblacion censada 2017	129,396 habitantes
4. Densidad de población	46,2 Hab / Km2
5. Altitud	273 m.s.n.m distrito de El Alto
6. Superficie	2,799,49 Km2
7. Límite geográfico de la Provincia	Norte: Provincia Contralmirante Villar (dpto. Tumbes) Sur: Provincia de Paita Este: Provincia de Sullana Oeste: Océano Pacífico
8. División geográfica de la Provincia	06 distritos 1. Máncora 2. Los Órganos 3. El Alto 4. Lobitos 5. Pariñas 6. La Brea

Fuente INEI 2017

Elaboración: Propia

2.2 Antecedentes e Historia: De la Company Town a la Ciudad Abierta

En la zona de Talara, las actividades de hidrocarburos¹⁷ se iniciaron aproximadamente en 1863, cuando se perforó el primer pozo petrolero comercial en Sudamérica, en Zorritos, Piura, y con la construcción de la primera refinería en 1866¹⁸.

El primer producto fue el kerosene, necesario para la iluminación de las ciudades y posteriormente se amplió la capacidad a la producción de diesel, gasolinas y otros combustibles derivados del petróleo, con la introducción de los motores a inicios del siglo XX.

En 1870 la empresa Compañía Peruana de Refinar Petróleo se asentó en la localidad de Bellenue y Bebedero, en la provincia de Tumbes, a unos 4 kilómetros de la ciudad. Esta planta fue trasladada luego en 1879 a la localidad de Zorritos. No se tiene documentos oficiales al respecto, pero Enrique Flores Rosales (Instituto Riva Agüero, 2008) manifiesta que esta habría sido la primera refinería instalada en Sudamérica.

La construcción de esta planta industrial y los procesos de obtención de combustibles derivados del petróleo, así como su transporte y almacenamiento se habrían dado utilizando los materiales y conocimientos locales:

“... Cañas de Guayaquil y ramadas fueron los materiales usados para levantar las estructuras de protección de la maquinaria...”
(Instituto Riva Agüero, 2008)

¹⁷ La definición de las actividades de hidrocarburos se encuentran comprendidas en las disposiciones del Decreto Supremo N° 032-2002-EM, que aprueba el Glosario de las Actividades de Hidrocarburos.

¹⁸ Las actividades de hidrocarburos en zona de selva se iniciaron comercialmente casi 100 años después, en 1957 en Maquíá (Selva Central). Finalmente, el descubrimiento de crudo en los lotes 1AB y 8, en la Selva Norte, se realizó en 1973.

El muelle de Talara era inexistente cuando la refinería realizaba sus operaciones en la zona por lo que el transporte de la producción de la refinería debía darse por río. La producción era cargada desde los tanques de la planta, a través de una manguera, al buque.

La Guerra del Pacífico (1879-1883) generó el cambio de propiedad de la pequeña refinería de Talara a favor del industrial de origen genovés Faustino Piaggio, quien constituyó el “Establecimiento Industrial de Petróleo de Zorritos” y en 1898 impulsó la ampliación de la capacidad de la refinería para producir también bencina y lo que era conocido como “aceite lubricante”, hoy diesel.

Alrededor de la planta industrial vivían, a fines del siglo XIX unos 400 obreros con sus familiares (Instituto Riva Agüero, 2008), que contaban con “*servicio telegráfico y servicios de transporte a vapor..*”.

Convivían en el área de operaciones de la refinería también las actividades de exploración y producción de hidrocarburos, que abastecían de su principal insumo a la refinería. Estas actividades eran desarrolladas inicialmente por pequeños capitales nacional pero que dada la magnitud del negocio internacional, fueron siendo desplazados por un gigante mundial como fue la Standard Oil.

Esta empresa fue adquiriendo la titularidad de los pozos y yacimientos de hidrocarburos en la zona de Piura y Tumbes, constituyéndose la International Petroleum Company (IPC) como una subsidiaria de la Standard Oil .

Juan Luis Orrego Penagos (Instituto Riva Agüero, 2008:150) señala que la cantidad de trabajadores de la industria en la zona en 1905 era de aproximadamente de 850 trabajadores y sus familias.

Para 1938, merced de las actividades de exploración y de refino de la IPC en la zona de Talara, *“el personal de empleados y trabajadores de la empresa era de 4 447 personas, que recibían los mejores salarios en el rubro y podían acceder a una serie de beneficios sociales y recreativos en las instalaciones que se construyeron para estos fines”* (Instituto Riva Agüero, 2008:179).

A partir de 1934, operando simultáneamente a la empresa privada en Talara, se da inicio a la actividad petrolera estatal, a través del Departamento de Petróleo del Cuerpo de Ingenieros de Minas¹⁹, cuyo Programa preliminar incluyó la División de Tecnología y Control del Comercio del Petróleo y sus Derivados, a cargo de la exportación de este producto, la venta al mercado interno, un laboratorio y una refinería nacional, que se instaló en Villar, cerca de Zorritos y que procesaba 1200 barriles diarios de crudo. Es así que en 1948, para gestionar las actividades de hidrocarburos del Estado, tanto de upstream como de downstream en la costa norte del Perú, así como en otras zonas del país, se constituye la Empresa Petrolera Fiscal.

Al finalizar la II Guerra Mundial, la producción de combustibles en el país se vio afectada y se perdieron los mercados europeos, que posterior a la guerra fueron abastecidos por los yacimientos de Oriente Medio²⁰ como manifestó José Luis Bustamante y Rivero en el Mensaje a la Nación de 1947; produciéndose entonces un descenso en la producción y el incremento de la demanda interna por combustibles, debido al mayor número de plantas industriales a nivel nacional y al incremento de vehículos automotores en el parque interno.

En esta etapa se procesó en las dos refinerías existentes un total de 8'280,041 barriles, de los cuales el 95.79% correspondían a la refinería de propiedad de la IPC en Talara y 4.10% a la Refinería estatal. De forma simultánea, en la década de 1940 la IPC realizó inversiones para mejorar las condiciones de los

¹⁹ Creado por Decreto Supremo de 9 de marzo de 1934.

²⁰ Citado por Candela (Instituto Riva Agüero)

trabajadores de la empresa, construyendo viviendas para obreros, escuelas, postas médicas e incluso en la construcción de la Iglesia de Talara.

Hasta la década de 1960 la actividad de hidrocarburos se concentró en el noroeste del país, que se configuró como la zona petrolera por excelencia, y la IPC mantuvo su condición de productora principal de los combustibles derivados del petróleo, merced a la Refinería de Talara.

Sin embargo, con la agenda política establecida en el marco de la difícil situación económico financiera por la que atravesaba el Perú en 1968, a través de la llamada “Acta de Talara” el 13 de agosto de 1968 se confirió a la IPC una concesión de 40 años para continuar operando la Refinería de Talara, plazo tras el cual debía entregar los activos al Estado.

Las cláusulas del “Acta de Talara” no pudieron ejecutarse, pues el 3 de octubre de 1968 se dio el golpe de Estado del General Velasco Alvarado, lo que reconfiguró el panorama político-petrolero del país. Luego de la nacionalización decretada, la empresa estatal asumió la administración y el mantenimiento de la ciudad (Aranda Dioses, 2015), se confirió el área territorial de la ciudad como propiedad de la recientemente creada PETROPERU, la que además era titular de todas las obligaciones hasta entonces asumidas por la IPC, como parte de los activos y pasivos expropiados – lo que incluía el mantenimiento de las zonas de residencia y provisión de servicios como agua, gas, limpieza y baja policía, gestión de residuos, etc a los pobladores de la localidad. En este escenario, el Gobierno Local se limitaba a la prestación de algunos servicios comunales.

Esta situación no era sostenible económicamente para PETROPERU, pues la empresa no estaba en capacidad de realizar la gestión municipal y de forma simultánea atender la gestión propiamente empresarial. Esta situación motivó que se produjese la llamada “*apertura de la ciudad*”: dejó de ser una Company Town, pues el análisis económico dio como resultado que era perjudicial para la empresa

asumir las funciones de administración de la ciudad en la que habitaban aproximadamente 75,000 ciudadanos, de los cuales 45,000 no estaban vinculados con las actividades de la empresa.

Para estos fines se dictaron los dispositivos legales²¹ que conformaron el Plan “Talara: Ciudad Abierta”, el mismo que se inició en el mes de febrero del año 1972, permitiendo el surgimiento de un nuevo espacio público, que a diferencia de la anterior administración de la ciudad a cargo de la empresa americana IPC, obligaba a los pobladores a asumir el costo de los servicios y de la gestión propia de la ciudad, lo que significó un recorte en los ingresos de los habitantes de Talara.

A partir de 1969 la vida social en Talara se transformó, la propiedad de las viviendas fue entregada a los trabajadores de la empresa y el Estado, a través de sus diversos órganos, hubo de asumir la gestión de los servicios públicos otrora proveídos por la IPC.

Una mayor presencia de empresas dedicadas a la actividad petrolera y la apertura de la ciudad, también generaron un importante movimiento migratorio hacia Talara, que no pudo ser absorbido en por la oferta laboral local, lo cual originó desocupación, informalidad y mayor índice de inseguridad.

Como puede apreciarse, hasta antes de la nacionalización del petróleo, las actividades sociales en Talara giraban en torno a la actividad petrolera, es decir, co-existían dos espacios diferentes pero interconectados, **i)** los lugares de explotación y producción y **ii)** el alojamiento y servicios para los trabajadores.

²¹ Por ejemplo, se dictaron los dispositivos N° 19243 (28.12.71); que autorizó a PETROPERU a otorgar en propiedad a sus trabajadores las viviendas que ocupaban y la Resolución Suprema N°387-71-EM7DS, que establecía que los servicios públicos debían ser administrados por las entidades competentes

Esta coexistencia de espacios caracteriza a las llamadas “Company town” o ciudades campamento, establecidas por las empresas extractivas en zonas cercanas a la zona de producción, como una forma de hacer posible la extracción de recursos en localidades aisladas, o en lugares de difícil acceso como un medio para garantizarse mano de obra estable para el proceso productivo.

Para Horace Davies, citado por Borge (Borge, 2012) las Company towns “...*están habitadas mayoritaria o exclusivamente por empleados de una empresa o grupos de empresas a las que pertenecen las viviendas y los bienes raíces de la localidad...*”; por lo que se puede afirmar que las Company towns son localidades cuyo control está ejercido por una o más empresas, que además proveen el alojamiento y servicios conexos a sus trabajadores.

Como se puede apreciar, estas ubicaciones físicas en las que se encontraban los centros residenciales y de provisión de servicios también eran de propiedad de las empresas y en ellos se ejecutaron importantes inversiones a cargo de éstas, así como actividades de desarrollo y planificación, de forma independiente de cualquier jurisdicción y de manera autónoma a las autoridades locales.

En este marco, la empresa propietaria de la llamada “Company Town” asumía el rol de:

- a. Propietaria de las instalaciones
- b. Control y asignación de alojamientos
- c. Provisión de servicios médicos y sanitarios
- d. Abastecimiento de agua
- e. Abastecimiento de energía
- f. Oferta de bienes suntuarios
- g. Policía y supervisión de la vida social de los trabajadores

Tal es así que la distribución espacial en la “ciudad campamento” tenía la misma lógica que la jerarquía establecida para la producción, se disponía el orden en

barrios para los diferentes tipos de obreros, supervisores, e incluso la plana gerencial. El acceso a la vivienda y a los servicios conexos dependía entonces del tipo de trabajo desempeñado por el trabajador, buscando la generación de comunidades que aseguraran la provisión de fuerza de trabajo estable, leales a la empresa, fortaleciendo su lazo con ésta última a través del establecimiento y ejecución de “políticas de bienestar”, que se tradujeron en dependencia de los trabajadores a la empresa.

En 1969, después de los procesos de estatización de las operaciones e instalaciones de la IPC en Piura, Talara fue declarada “Ciudad Abierta” y dejó de ser formalmente una “Company Town”, ciudad campamento o asentamiento petrolero cerrado; sin embargo, la percepción de los pobladores locales no habría asumido el nuevo rol de ciudadanos que adquirieron con la apertura de la ciudad hacia la estructura estatal.

Esta situación produjo un quiebre súbito en las relaciones de los trabajadores con la Empresa, pues el Estado asumió un nuevo rol **i)** como propietario de los activos (campamento y servicios conexos) además de la infraestructura productiva de la refinería y **ii)** como garante de la seguridad y autoridad política en la zona (policía y actividades ediles).

Este nuevo escenario habría producido un incremento en la confrontación entre los trabajadores y el titular del capital (Estado), pues la situación de bienestar no se ha mantenido en las mismas condiciones anteriores y se ha hecho evidente la diferencia en los conceptos de desarrollo entre el dueño de los activos y los habitantes de la localidad.

Además, se produjo la diversificación de las actividades económicas locales, sin que ello desplace, hasta la fecha a la actividad petrolera como la principal fuente de trabajo en la zona.

Se puede apreciar del recorrido histórico de las actividades petroleras en el noroeste peruano, entre ellas las actividades de refino, que Talara ha tenido, hasta 1968, una posición hegemónica en el abastecimiento de combustible al mercado interno, y con el golpe de Estado, se reivindicó su condición de centro de producción de petróleo y combustibles, así como sus derivados, lo que habría posibilitado en la población de la zona la generación de una identidad específica, vinculada con la importancia nacional de las actividades petroleras, su condición de proveedores de combustible para el país y defensores de la dignidad nacional.

Sin embargo, también se juega el papel de receptores de los beneficios que la Empresa confirió a sus trabajadores y sus familias, dentro del campamento de la empresa, que posteriormente paso a ser la ciudad de Talara. Después del proceso de expropiación en 1968, los beneficios otorgados inicialmente a los trabajadores solo se mantuvieron en algunos casos para algunos los funcionarios de la nueva empresa PETROPERU, en la zona residencial de “Punta Arenas”²², respecto del resto de la ciudad.

En este marco de reconfiguración del espacio y de los actores políticos en Talara, cuando la empresa-proveedora es sustituida por el Estado, el poder local – tanto formal como no-formal (Frente de Defensa, Asociaciones de Vivienda, Asociaciones de Discapacitados, etc), busca también re-ubicarse, generando nuevas formas de articulación política y de interrelacionamiento, para legitimarse como interlocutor representando a la población frente a las normas del Estado, como señala Diez (Diez A. , s.f.).

El proceso de incorporación de la población de Talara a la dinámica ciudadana de relación con el Estado debe responder, entonces, a un proceso de cierre de brechas entre la micro política local y la política del gobierno central.

²² Que cuenta con servicio de agua potable, luz, desagüe y alcantarillado que la ciudad en torno al campamento carece, pareciendo un “oasis en medio del desierto”.

2.3. Talara en la actualidad

Como hemos descrito, el origen de la actual ciudad de Talara siempre estuvo vinculado a las actividades de hidrocarburos, primero como asentamiento cercano a las actividades de hidrocarburos y posteriormente como una “Company Town” o campamento de operaciones, vinculado con las actividades de la refinería y con las de exploración producción de petróleo crudo que se desarrollaban en la zona²³

Población de Talara

El Censo del INEI del año 2017 presenta para la localidad de Talara una población de 144 150, de la cual 141 953 habitan en área urbana y 2 197 en área rural de la provincia. Talara concreta uno de los porcentajes más bajos de población en el área rural (0.6%) de todo el departamento.

Los habitantes de la provincia de Talara representan el 7.7% de la población total del departamento de Piura. La razón de esta población tan baja se debería a que gran parte del territorio de Talara es desértico y semidesértico y la población está concentrada mas cerca a las ciudades.

Tomando en cuenta su superficie, que es de 1,116.99 Km², la densidad poblacional, de acuerdo a la información publicada por la Dirección de Censos y Encuestas del INEI, alcanza los 93.33 hab. / km². En ese sentido, el promedio de ocupación del territorio en la provincia de Talara es, de acuerdo al Censo 2017, 47.60 hab / km².

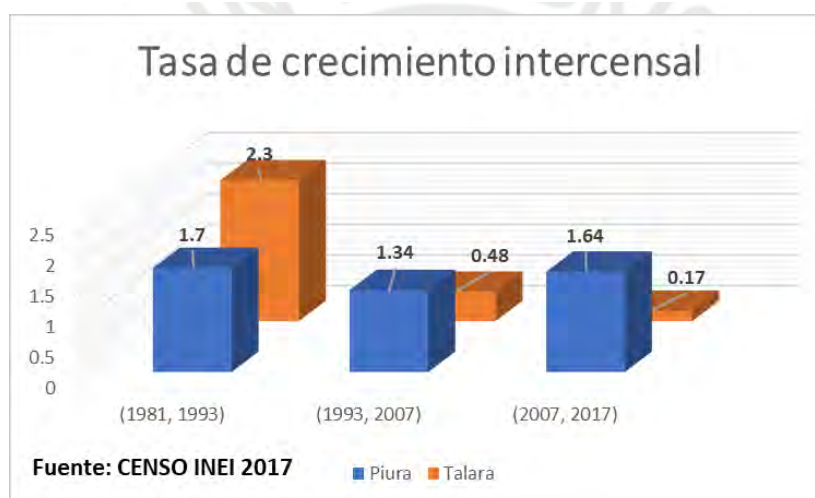
La tasa del crecimiento poblacional de la provincia de Talara presenta una tendencia decreciente en los últimos 20 años; es así, que mientras en el periodo

²³ En 1906 los pozos productores de crudo en Piura eran 200 y el número se incrementó hasta 287 en el año de 1908. (Archivos de PERUPETRO S.A.) y la mayor demanda de crudo a lo largo del siglo XX ha generado también una mayor cantidad de personas brindando servicios conexos y trabajando directamente en la industria. Se estima, según Estudio Actuarial de la SNMPE al año 2012 que cada puesto de trabajo directo en la industria genera 9 puestos de trabajo indirecto.

intercensal de 1981 – 1993, la tasa de crecimiento de Talara fue de 2.30; en el periodo intercensal de 1993-2007, la tasa se redujo a 0.48. Mientras que la tasa de crecimiento intercensal de Talara 2007-2017 ha continuado bajando , calculándose esta en 0.17. (INEI, Sistema Estadístico Nacional. Compendio Estadístico Piura 2017, s.f.).

Es importante acotar que la reducción que ha sufrido Talara es una de las más altas del país.

Ilustración 2: Tasa de Crecimiento Intercensal Talara/Piura



Elaboración:propia

Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la población de Talara

Según Plades (Falla, 2010), a pesar que Talara cuenta con algo de 80 empresas ligadas a la actividad de hidrocarburos y servicios vinculados, muchos de los habitantes viven en una situación de necesidad y la población no cuenta de los beneficios que debiera dada la importancia del aporte de la localidad al erario nacional.

Así, se identificó en el censo del 2017, que “... el 46.9% de la población tiene necesidades básicas insatisfechas, el 18.8% reside en viviendas con características físicas inadecuadas, el 17.1% se encuentra hacinado y el 25.9% reside en viviendas sin desagüe....” (INEI, 2017)

Esta situación genera una doble impresión de la localidad, por un lado el la precariedad de las condiciones de vida de la población por la falta de servicios básicos y la atención de sus necesidades y por el otro, la percepción de bonanza producto de la gran cantidad de inversiones ejecutadas en este circuito económico.

Por su parte, según el Plan de Desarrollo Concertado 2012 – 2021 de Talara, esta provincia y sus distritos mantienen todavía porcentajes altos de población con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI) con una tasa de 32.3%.

Actividades económicas principales en la zona

- **Pesca**

La extracción de recursos hidrobiológicos es una de las actividades económicas principales desarrolladas en Talara. La producción es mayoritariamente para consumo de la población y en menor escala para actividades industriales. Se registra entre las especies extraídas la pota, calamar, jurel, merluza, cabrilla, congrio, mero, etc.

Esta actividad económica se desarrolla de forma artesanal, con un estimado de aproximadamente 400 embarcaciones, de las cuales corresponde el 87.5% a pescadores locales. La infraestructura portuaria fue construida y reacondicionada en la década de los 80.

- **Agricultura y ganadería**

No constituye una actividad económica muy extendida, debido a las condiciones climáticas y geográficas, además del escaso recurso hídrico. El último Censo Nacional Agropecuario (INEI, 2012) recogió que existían en el distrito de Talara 87 productores agropecuarios, lo que realizaban sus labores en una extensión superficial de 239.12 has. de terreno. De estos terrenos, 35.5 has. eran terrenos agrícolas entre tierras bajo riego (33.25 has) y tierras en secano (2.25 has.). Se registraron ganado vacuno, caprino, porcino y pollo de engorde.

- **Comercio**

La actividad que capta la mayor parte de la PEA en Talara es el comercio; sin embargo su crecimiento ha sido desordenado y la actividad es desarrollada mayoritariamente por comerciantes informales y/o pequeños comerciantes.

La infraestructura de los mercados y centros de abastos datan de la época de operación de la empresa Internacional Petroleum Company (IPC) y su diseño consideró una población menor a la actual. Existen actualmente el Mercado Modelo, Mercado Talara, Mercado Central y Mercado Acapulco.

Con la entrada en construcción del Proyecto de Modernización de Refinería Talara (PMRT) cadenas mayoristas se han instalado en la localidad, como es el caso de Plaza Veá.

- **Extracción y procesamiento de Petróleo, gas natural y minerales**

Las actividades de hidrocarburos constituyen parte importante de las actividades económicas del distrito de Talara, además de considerarlas vinculadas con el desarrollo histórico y crecimiento de la localidad.

Los hidrocarburos provienen de los yacimientos productores ubicados en tanto en tierra (on shore) como en el zócalo continental (off shore). En la década de los noventa, cuando se produjo el cambio del modelo económico del país y se redujo la presencia estatal en las actividades empresariales, los lotes de hidrocarburos y otras actividades conexas realizadas en casi su totalidad por la empresa petrolera estatal PETROPERU, fueron segmentadas y privatizadas, entregándose su titularidad a empresas privadas por un período de 20 a 30 años.

Desde la Ley No. 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, se priorizó la libertad económica, la inversión privada y la libre competencia, el Estado está facultado a negociar lotes de hidrocarburos en la zona donde se ubican los yacimientos y los entrega a los contratistas privados mediante diversas modalidades contractuales²⁴.

En lo que respecta a la producción minera, y actividades de la gran minería, se tiene las actividades de la Compañía Minera Miski Mayo S.R.L. en la Unidad Minera Bayóvar 2.

La producción fiscalizada de petróleo y gas de todo el departamento de Piura, que genera la transferencia de canon, ha presentado altibajos en los últimos períodos, básicamente por caídas en el precio en el mercado internacional, la baja de inversiones y menor producción. (INEI, 2017).

- **Turismo**

Se ha incrementado el desarrollo de la actividad turística, considerando atractivos naturales existentes en la provincia, especialmente las playas como Las Peñitas, Capullanas y Malacas; impulsados por la Municipalidad Provincial.

²⁴ Artículo 10° de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, LeyN° 26221.

Hay incremento de traslados y movilizaciones tanto de nacionales como extranjeros, especialmente en el distrito de Máncora, zona de gran flujo turístico (INEI, 2017).

Hay incremento del número de hospedajes, y en el Registro Nacional de Municipalidades del año 2015 consta que se efectuaron eventos con miras a fortalecer las capacidades locales en materia de turismo, capacitando a los promotores de turismo y desarrollando actividades para fomentar la conciencia turística (INEI, 2017).

Educación

En el Censo del 2017 la información respecto a los porcentajes de niveles educativos son altos para la provincia de Talara, ya que el 24,1% de la población cuenta con estudios superiores no universitarios y el 16,5% con educación universitaria.

La población estudiantil está constituida por un aproximado de 33 000 alumnos, en todos los niveles de la educación básica regular, concentrándose la mayoría de la población estudiantil en el distrito de Pariñas (68.2%).

Se ha identificado que en Talara la infraestructura de los locales escolares se encuentra en mal estado y la antigüedad de los locales de los centros educativos del Estado es mayor a 50 años, fueron construidos para los hijos de los trabajadores por la Empresa IPC y no han sido modernizados.

Hay instituciones para formación superior (2) y una filial de la Universidad de Chimbote (privada). El Instituto "Luciano Castillo Colonna", cuenta con 500 alumnos y existen carreras como computación, informática, enfermería, contabilidad, mecánica automotriz, entre otras, y recibe apoyo directo de la

empresa estatal con becas para alumnos locales y parte de su financiamiento proviene del canon petrolero.

Salud

Hay desnutrición identificada en el distrito, y de acuerdo a la información oficial correspondiente, del total de niños desnutridos en Talara, el 73% se concentra en el distrito de Pariñas. Respecto al seguro de salud, se registra que los trabajadores cuentan con seguros de salud (más del 23%)

Sin embargo, hay déficit de infraestructura en centros de salud en la localidad y tampoco hay suficiente personal médico para atender a la población (INEI, 2017).

Servicios de Abastecimiento de agua y electricidad en las viviendas en Talara

La información oficial registra que el 72.6% de las viviendas en Talara está conectada a la red pública de abastecimiento de agua y electricidad, y de acuerdo a la información del Censo 2017 "... 5.4% utiliza agua de la red pública fuera de la vivienda pero dentro de la edificación y solo 1.4% se abastece de un pilón de uso público..." (INEI, 2017).

Talara cuenta con una red de tuberías que abastece a la localidad, pero no hay un caudal suficiente de agua para asegurar un abastecimiento permanente a las viviendas, lo cual ha generado medidas para el racionamiento obligatorio en el abastecimiento. (INEI, 2017).

Migración y vivienda

El Censo 2017 registra que en Talara el mayor porcentaje del uso de suelo urbano es para uso de vivienda, pero en consolidaciones precarias (23,8% o

aproximadamente una de cada cuatro casas. La ubicación de las viviendas es en los nuevos asentamientos humanos de la periferia de la ciudad.

Las viviendas más antiguas se ubican en Talara Cercado, donde el 15,6% las viviendas han sufrido un proceso de deterioro.

Se identificó que el 12,1% de las viviendas no tiene características físicas adecuadas, hay un porcentaje importante de viviendas con problemas de hacinamiento (10,3%).

Respecto a la migración, de la información oficial se tiene que en el año 2016 vivían en Talara 133 123 habitantes y en el censo del 2017 se registró un total de 144 150, que podría explicarse por la presencia de mayor cantidad de trabajadores requeridos para la construcción del proyecto. (INEI, 2017).

Situación económica de la provincia

De acuerdo a lo manifestado por las autoridades locales de la Municipalidad Provincial de Talara²⁵, por cada 200 personas en situación de pobreza extrema se requiere un comedor popular. El censo 2017 registró una población de extrema pobreza en Talara de 2251 personas, por lo que se requerirían 12 comedores.

La Iglesia Católica, en coordinación con la Municipalidad Provincial de Talara también ofrece desayunos escolares a los niños de escasos recursos de la zona.

Las empresas con actividades en la zona también implementan diversos programas para apoyar el fortalecimiento de las capacidades locales a través de convenios con el sector educación y las autoridades locales, para brindar a la

²⁵ Conversación con el anterior Alcalde de Talara Sr. Bolo (10.12.2015)

población herramientas para el desarrollo de competencias y habilidades que puedan ser aplicadas en el ámbito personal y laboral.

Su preocupación se centra tanto en la Educación (becas a jóvenes en edad escolar y universitaria, y padrino a colegios e institutos) como en la Salud (campañas médicas). En el primer caso, destacan las becas integrales en siete especialidades técnicas de alta demanda laboral que ofrece Petroperú, a través de SENATI y SENCICO.

Asimismo, mantiene campañas sostenidas de desayunos escolares, entrega de paquetes de útiles escolares y cruzadas de salud para las poblaciones menos favorecidas.

Petroperú, del mismo modo, viene ejecutando proyectos que buscan promover el desarrollo productivo y contribuir a reducir la pobreza de los pescadores en la bahía de Talara. Este proyecto que representa una inversión de S/.230,823.00 tiene como propósito incrementar la eficiencia productiva y reducir el índice de accidentes en altamar.

Petroperú S.A. es, probablemente, la empresa local que mayores programas sociales implementa en la provincia de Talara. Dentro de su plan de Gestión Social, desde hace bastante tiempo viene ofreciendo programas de diversa índole en apoyo a la comunidad; sin embargo estas actividades no se enmarcan dentro de la Participación Ciudadana – a pesar del enfoque puesto en el fortalecimiento de capacidades locales y la ejecución de proyectos de desarrollo y apoyo al gobierno local, ya que se trata más bien de actividades ejecutadas de forma voluntaria y no estructurada ni necesariamente consensuada con la población.

En este entorno social es que se ejecuta el Proyecto Modernización Refinería Talara (PMRT), que es un mega proyecto de ingeniería y construcción que contempla la implementación de nuevas instalaciones, así como la modernización

y ampliación de las instalaciones existentes, para aprovechar las sinergias con la producción de crudos nacionales y optimizar los procesos para producir combustibles menos contaminantes.

Sin embargo, el desarrollo del proyecto ha generado sobre expectativas en la población local y tiene repercusiones a nivel nacional. Se ha manifestado sobre la posible existencia de “conflicto de intereses” que no permitiría su desarrollo. Así, después de varios incrementos en su monto de ejecución, hoy el destino de esta modernización gira en torno a las negociaciones que se encuentran realizando ejecutivos de la empresa sobre el monto de inversión, que ha alcanzado los 3,514 millones de dólares (Gatoencerrado, 2013).

Como se ha mencionado, en Talara el escenario es de gran expectativa, pues, a decir de los representantes de las diversas organizaciones civiles, esperan que los trabajos contraten el porcentaje de la mano de obra local ofrecida.

El inicio de los trabajos de construcción habría generado una sobredimensionada expectativa en todo ámbito de (trabajo, economía, renta, responsabilidad social y ambiental, etc.)

Debe tenerse en cuenta que en la Provincia de Talara los índices de desarrollo se han incrementado gracias principalmente a las actividades petroleras y al aumento del canon petrolero. Según un estudio de la Sociedad Peruana de Hidrocarburos (SPH, 2018), el 47.8% del Canon y Sobrecanon Petrolero, equivalentes a S/. 676 millones, fue transferido a Piura durante el año 2013. Sin embargo, dadas las condiciones económicas actuales de los precios del crudo, el escenario no resulta favorable.

El monto ha sido distribuido entre las municipalidades provinciales, distritales, Gobierno Regional, universidades nacionales e institutos superiores. Antes la Universidad Nacional recibía por completo el 5% del canon, pero ahora lo debe compartir con la Universidad de Frontera, ubicada en Sullana.

Las provincias que más dinero reciben por canon son Talara y Paita, dado que ambas son zonas productoras de petróleo y gas. Hace poco Piura fue considerada como productora gracias a unos pequeños pozos de petróleo ubicados en el distrito de La Unión. Sin embargo, Piura recibe menos dinero que Talara y Paita.



CAPÍTULO III

LA VISIÓN LOCAL DE FUTURO: MODERNIZANDO LA REFINERÍA DE TALARA

3.1. Actividades de Downstream

Las actividades de refinación en Talara se ejecutan con una configuración de procesos que deben adecuarse a las disposiciones ambientales, y simultáneamente, adecuar o modernizar sus instalaciones para procesar los crudos pesados que provienen de la Selva peruana.

Si la planta no cuenta con infraestructura adecuada para responder a estos requerimientos, se tendría que destinar recursos públicos de la caja fiscal para importar crudos livianos cada vez más escasos y de mayor precio, a fin de mantener la carga de la refinería, e importar también productos terminados de alto valor comercial que no serán de fácil acceso, como es el caso del Diesel 2, con la finalidad de abastecer al mercado local.

La actual producción de la refinería, diseñada para naftas y residuales de poco valor para el mercado internacional, tampoco responde a las necesidades del mercado interno, por lo que resulta imprescindible redefinir los procesos de la Refinería Talara, de forma tal que se pueda garantizar el cumplimiento de los requisitos y legales y las condiciones de calidad establecidas por la normativa nacional.

También debe incrementarse su nivel de capacidad y conversión para procesar la mayor producción de crudos pesados provenientes de los lotes de la selva norte, e y desarrollar el autoabastecimiento de energía eléctrica para la planta, cuyo excedente incluso puede servir para incrementar capacidad de distribución del SEIN en Talara .

El proyecto Modernización de Refinería Talara (PMRT), diseñado para mejorar la producción de crudos de acuerdo a las disposiciones ambientales, e incorporar los procesos de refinación de crudos pesados, ²⁶ se ubica dentro de las instalaciones de la actual Refinería, en la zona industrial de Talara, al oeste de la localidad del mismo nombre, en a la costa norte del país, en el distrito de Pariñas, provincia de Talara, departamento de Piura.

El insumo principal en los procesos industriales que actualmente se ejecutan en la Refinería Talara es el petróleo crudo producido por las empresas licenciatarias en la misma zona de la Refinería, lo cual permite su transporte por una red de ductos hasta su almacenamiento en los tanques localizados en las zonas El Tablazo de Talara Alta y en la misma Refinería.

La carga de la planta se completa con los crudos provenientes de los lotes de la selva norte del país e importaciones internacionales. Los productos desembarcan en el Terminal Multiboyas en la zona de Punta Arenas; son transportados desde el Buque Tanque mediante líneas submarinas e impulsos de bombeo hasta el patio de Tanques de la Refinería y el Tablazo.

Para el proyecto se requiere la construcción de nuevos tanques y la implementación de nuevas unidades de procesos que se ubicarán próximas a las unidades existentes, con espaciamientos de acuerdo a los estándares de seguridad establecidos por la normativa nacional a fin de dotar de seguridad a las instalaciones.

La construcción de las nuevas unidades no implica el uso de nuevas áreas superficiales adicionales a las de las instalaciones de la actual planta de Refinería, por lo que los impactos ambientales se mantendrán contenidos en el mismo espacio.

²⁶ El PMRT tiene una garantía legal de viabilidad: la Ley N° 30130.

No obstante que en el diseño del proyecto se han tomado en cuenta los estándares internacionales de la industria para este tipo de construcciones, así como disposiciones nacionales aplicables, el diseño preliminar puede ser modificado, de requerirlo la ingeniería de detalle, para asegurar el cumplimiento de las buenas prácticas y las normas internacionales.

El Proyecto Modernización Refinería Talara (PMRT) es un proyecto de ingeniería y construcción que contempla la implementación de nuevas instalaciones, así como la modernización y ampliación de las instalaciones existentes, con la finalidad de:

- i) Desulfurizar los combustibles que se producen
- ii) Mejorar el octanaje de naftas,
- iii) Procesar crudos más pesados; y,
- iv) Implementar nuevas facilidades que requerirá la Refinería Modernizada.

Los estudios de las nuevas instalaciones se han efectuado, de acuerdo a lo que PETROPERU manifiesta en su Memoria de Sostenibilidad 2014, bajo el concepto de “desarrollo sustentable que rige las operaciones de PETROPERÚ, aplicando los estándares establecidos en las normas vigentes y los lineamientos de organismos multilaterales como el Banco Mundial” (PETROPERU, 2015).

3.2. PMRT en el Debate Político:

A pesar de haberse manifestado por el gobierno que el motivo del proyecto de modernización de Refinería Talara estaba basado en el cumplimiento de normas ambientales, en la mejora de la calidad de los combustibles en el país y en la optimización de las instalaciones industriales de la planta, la interpretación que un sector de la política nacional percibió fue la intención de preparar a la empresa

para el relevo masivo de personal, la venta de acciones, y nuevas reglas para la gestión de la petrolera estatal, en una suerte de privatización de las operaciones.

No obstante, es innegable que la empresa petrolera estatal requiere urgentemente de una reforma en su gestión, que le permita dejar el papel de ser la caja chica del gobierno, y que la faculte para adoptar decisiones de carácter económico y estratégico empresarial, con celeridad y racionalidad económica.

Sin embargo, la tan ansiada independencia de la empresa respecto de la injerencia política en la designación de sus directores y de sus gerentes corporativos no se ha concretado, a pesar de las sucesivas normas emitidas para autorizar “la reorganización” de la empresa, habiéndose conseguido únicamente incorporar en las planillas a personal no calificado en puestos clave, que no conoce la dinámica del sector y que tampoco entiende la función que cumple una empresa de propiedad del Estado. (Gutierrez, 2013)

3.3. Participación Ciudadana y actividades de downstream en el PMRT.

Por un lado, es necesario reconocer, como hemos expresado precedentemente, que cuando tratamos de la necesidad de implementar diseñar o ejecutar mecanismos de participación ciudadana para las actividades de hidrocarburos desde el Estado, es porque se señala la existencia de un proceso previo, que excluyó o mantuvo ajenos a los espacios de relación con el Estado y sus actividades, a los ciudadanos; lo que habría generado la percepción de una brecha entre las decisiones del Estado, las actividades de las empresas y los derechos de los pobladores locales²⁷.

Esta brecha entre aquello que la población quiere o ve como un “futuro deseable” hace necesario que exista una sintonía entre las necesidades reales de la

²⁷ Derechos referidos a un ambiente saludable, al trabajo, al desarrollo, entre otros, que podrían verse afectados por las actividades de las empresas.

población, la visión de las autoridades de todos los niveles de gobierno (locales, regionales y nacionales) y el aporte de la empresa, es decir, que este futuro deseable debe recoger necesariamente el proyecto local. (A. Diez, 2016).

Así, es importante que “lo local” – representado por las acciones, proyectos y “visiones de futuro” se construyan con los elementos que brindan los actores locales, los vínculos que existen entre ellos y los vínculos que existen con la empresa.

Por otro lado, la cadena de valor de la industria de los hidrocarburos comprende una serie de actividades que se inician con la etapa de exploración y producción – a la que se conoce como *upstream* (*aguas arriba*); la etapa de procesamiento, refinación, transporte y distribución, a la que se denominada *downstream* (*aguas abajo*) y finalmente las actividades de comercialización, que son necesarias para que los consumidores accedan a los productos derivados de los hidrocarburos.

Ilustración 3: Flujograma de las actividades de hidrocarburos



Fuente: Brochure institucional PETROPERU

El segmento downstream comprende a todas las actividades, sean éstas técnicas, comerciales y normativas vinculadas con los procesos industriales para la obtención de los combustibles derivados de los hidrocarburos, su transporte y distribución; es decir, las actividades de refinación, transporte, comercialización y distribución de los combustibles.

En este mismo segmento del downstream, existen 7 refinерías en el país, que están ubicadas en Lima (Conchán y Refinería La Pampilla); Iquitos (Refinería Selva), Piura (Refinería Talara), entre otras localidades.

Tabla 3: Ubicación de las refinерías en el Perú

Nombre	Operador	Ubicación	Destilación Primaria	Destilación al vacío	Craqueo Catalítico
La Pampilla	REPSOL YPF	Callao	X	X	X
Talara	PETROPERU	Talara-Piura	X	X	X
Conchán	PETROPERU	Lima	X	X	
Iquitos	PETROPERU	Maynas-Loreto	X		
Pucallpa	PETROPERU	Coronel Portillo-Ucayali	X		
El Milagro	PETROPERU	Ucubamba-Amazonas	X		
Shiviyacu	Pluspetrol Perú	El Tigre-Loreto	X		

Fuente: SNMPE

Elaboración: Propia

El proceso industrial que se da en las refinерías permite la obtención de combustibles (gasolinas, búnker, Turbo A1, etc.) a partir de la refinación de petróleos crudos, con un contenido mayor o menor de azufre. Es en este contexto que se promulga la Ley N° 28694.

De conformidad con las disposiciones de la Ley N° 28694, el combustible que se procese en las refinерías en el Perú debe contener 50 partes por millón de azufre, lo que equivale a afirmar que el combustible que se procese debe ser más limpio.

Para lograr este combustible limpio, las dos refinerías más grandes en el país (Refinería Talara y Refinería La Pampilla) han debido realizar importantes modificaciones en sus estructuras para producir diesel y gasolinas con menos de 50 partes por millón (ppm) de azufre y procesar crudos pesados. En el caso de la Refinería “La Pampilla” el monto de las inversiones para la adecuación de la infraestructura es de US \$ 741 millones (El Comercio, 2015) y en el caso de la Refinería Talara, aproximadamente a US \$ 3 700 millones de dólares, sin incluir el costo de las unidades auxiliares .

Los estudios sobre la relación de las actividades de hidrocarburos y la población de las áreas de influencia de los proyectos se han venido desarrollando casi exclusivamente respecto de la exploración y producción de hidrocarburos en la zona amazónica, ello en consideración a la vulnerabilidad de la población, la falta de políticas en temas indígenas y las magnitud de las intervenciones en estos espacios.

Estos estudios que no se dan sin embargo, respecto de las otras fases de la actividad petrolera, que se consideran más cercanas al concepto “industria” en general, por su ubicación en zonas adyacentes a puertos y centros urbanos.

Es el caso de las actividades de refinación, que se llevan a cabo en las plantas refineras de crudo, las mismas que son complejos industriales en los que se procede a la separación física de los componentes del petróleo crudo a través de un proceso industrial que consta de varias etapas, razón por la cual las plantas de refino constan de equipos, torres de destilación y tuberías. Cada refinería posee un esquema de procesamiento particular, que va de acuerdo a su capacidad, tecnología y al tipo de crudo que pueden procesar.

Existe una relación importante entre la población local urbana y semi urbana con las actividades de refinación, transporte y distribución de los productos derivados

de los hidrocarburos, con los impactos que produce la actividad, la ejecución e megaproyectos y la generación de expectativas y demandas de la población.

En el caso de Talara, la relación con la población involucra incluso relaciones familiares; la política laboral de las empresas implicaba puestos de trabajo transferidos de padres a hijos, una continuidad en la relación laboral dentro de la *Company town*, única alternativa laboral. *“PETROPERU es nuestra empresa y nosotros la defendemos.”*

Como se ha manifestado, la relación de la población con la industria de los hidrocarburos en Talara es casi simultánea a la aparición de la industria en el Perú. Desde 1863, que se perforó el primer pozo comercial en el país en la localidad de Zorritos (Noroeste peruano), existe una relación entre los pobladores y las actividades extractivas e industriales vinculadas con los hidrocarburos, relación que se ha construido en etapas o fases:

1. Hasta 1969, la figura de la participación ciudadana era inexistente, pues la localidad de Talara era una ciudad-campamento, gestionada por la Empresa y construida para que la fuerza/mano de obra estuviese ubicada cerca a la materia prima a procesar en la refinería.
2. A partir de 1969, cuando Talara se convierte en ciudad abierta e ingresa a la esfera de gestión del Estado, cuando los habitantes de la localidad asumen una condición de ciudadanos.

En este marco es que se inicia la construcción de la relación ciudadano-Estado, y la re-construcción o reconfiguración de la relación ciudadano-empresa.

La participación ciudadana y el PMRT

Existen herramientas en las que se plasma la participación ciudadana como vehículo de expresión de las expectativas locales respecto de aquello que se percibe como valioso para el futuro.

Uno de estas herramientas está conformada por los planes municipales de desarrollo local, que en caso de Talara se aprobaron en el año 2013 a través del “Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado 2012-2021” (Talara. 2012).

Este documento, en cuya elaboración participaron autoridades ediles de todos los distritos de Los órganos, Máncora, Lobitos, La Brea y El Alto y “la sociedad civil”, presenta el enfoque en el que las autoridades y los pobladores locales basan la propuesta de actividades de desarrollo local.

Es de notar que en documento oficial juega un rol preponderante la actividad de hidrocarburos, que se describe como fundamental y estructural, tal es así que en la visión histórica que se presenta de Talara lo primero que se reconoce en el documento es que la localidad es “...conocida por el petróleo ...la riqueza en el subsuelo..., la riqueza en el zócalo, la actividad petrolera....”.

La referencia histórica a la relación de la localidad de Talara con la industria de los hidrocarburos es evidente del documento revisado; incluso, se menciona expresamente el vínculo de esta actividad con otras actividades económicas en Talara, como es el caso del turismo, ya que en el Plan comentado se presentan como “atracciones turísticas” además de “ ..las hermosas playas...” a las plataformas petroleras, los caballitos o Lurking y la propia Refinería de Talara.

Sobre la base de estas “fortalezas” tanto la sociedad civil como las autoridades locales construyen los ejes de desarrollo, enfocándose en la reducción de la pobreza, el acceso a servicios básicos, Estado y Gobernabilidad, economía y

competitividad, para lo cual cuentan con el financiamiento proveniente del canon y sobre canon de hidrocarburos, así como los programas de apoyo de Desarrollo Petrolero. Dentro de las actividades identificadas como prioritarias, que también se financiarían con cargo a este concepto se encuentra la construcción de infraestructura como carreteras y otras vías.

Además de esta “visión local para el desarrollo”, en la interrelación establecida entre la empresa y la población a través de las normas y disposiciones legales vigentes desde el año 1993, también se recoge en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del PMRT, el Plan de Relacionamiento Comunitario en la zona de influencia de los impactos del proyecto, que contiene también el consenso empresa/población sobre aquello que es considerado como lo que debe ser el aporte de la empresa para la construcción del *futuro deseable* de la localidad.

3.3.1.- Estudio de Impacto Ambiental del PMRT

Todas las actividades de hidrocarburos que se desarrollan en el país cuentan con su respectivo plan, que incluyen en su oportunidad la realización de talleres y reuniones con la población, en las que se expresan su visión y expectativas de desarrollo local, con cargo a las actividades de Relacionamiento Comunitario de las empresas.

En el Plan de Participación Ciudadana del instrumento de gestión ambiental aprobado por el Estado para el proyecto de Modernización de Refinería Talara²⁸ se estableció como una obligación la conformación de un “Comité Local”, que formalmente tenía por finalidad participar en los procesos de contratación de mano de obra local y de difusión de información sobre el proyecto.

²⁸ El EIA del PMRT fue aprobado por Resolución Directoral N° 087-2011-MEM/AE de fecha 30.03.2011. El Plan de Relacionamiento Comunitario de dicho instrumento de gestión consta de 6 programas: Contratación de Mano de Obra Local, Comunicación y Participación Ciudadana, Capacitación y Educación Ambiental, Apoyo al Desarrollo Local, Relación con afectados directos y Programa de Monitoreo Socio Ambiental Participativo.

Sin embargo, debido a la cercanía del Comité a las esferas de decisión de la Empresa como del Gobierno central, asumió de facto el rol de un espacio articulador de los actores políticos de la zona, en el que la población y los poderes locales se interrelacionan y construyen simultáneamente las dimensiones locales del Estado²⁹ y cuyo control se disputa entre las organizaciones de la sociedad civil que participan.

La participación de la población en el Comité Local del EIA inicialmente fue limitada, pero después del mes de abril del año 2015 se reconoció como único interlocutor de la población frente a la empresa y al Estado, legitimándose la representación de todos los sectores de la población y los representantes de los poderes locales, cuya inclusión se pacta a partir de la representación de las organizaciones y entidades reconocidas por el Frente de Defensa que son impuestas en el Comité Local.

3.3.2.- Las Mesas de Diálogo y de Desarrollo

A esta participación ciudadana “legal/formal” u “oficial” se puede añadir las manifestaciones de la población, para requerir o demandar al gobierno, a través de marchas, plantones o paros, la atención de temas de importancia, como el caso de la marcha contra la privatización de PETROPERU, en la que participaron las organizaciones sindicales, comités vecinales, del Vaso de Leche y otras instituciones de la provincia de Talara, para oponerse a decisiones del gobierno nacional ³⁰.

²⁹ Siguiendo lo planteado por Diez, el Comité Local del EIA se habría convertido en un espacio donde se configuran i) nuevas formas de articulación política y ii) se reordena el espacio local.

³⁰ <https://larepublica.pe/archivo/305385-marcha-contra-privatizacion-de-petroperu-sera-multitudinaria>. Visitado el 09.04.2019.

Estos medios no formales de participación ciudadana fueron utilizados por la población, a fin de organizar sus demandas a las empresas petroleras de la zona del Noroeste, en el año 2005, tanto *off shore* como *on shore*, lo que promovió la instalación de una primera mesa de diálogo entre la sociedad civil y las empresas de hidrocarburos de la provincia de Talara, sin intervención del Gobierno Nacional.

El fin de esta primera mesa fue tratar, principalmente, la problemática del empleo y el abastecimiento de agua para la ciudad de Talara y distritos, siendo su coordinador técnico, Alejandro Narváez, quien trabajaba directamente con la empresa PETROBRAS.

Al inicio, la población y autoridades locales participaron activamente en esta primera mesa, pero por falta de presupuesto y la ausencia del Gobierno Central, no se lograron los resultados esperados, por lo que el trabajo fue aletargándose, hasta casi suspenderse.

En el año 2008, luego de un periodo de inactividad de tres años, se reactivó la Mesa de Diálogo de Talara contando con la participación de las autoridades provinciales, las organizaciones de la sociedad civil y las principales empresas de la provincia.

En esta segunda etapa de la mesa tampoco se aprecia mayor participación del gobierno central. Este espacio continuó reuniéndose con cierta regularidad hasta el año 2013.

Es de notar que el desarrollo del proyecto ha generado sobre expectativas en la población local y tiene repercusiones a nivel nacional. A pesar que la decisión para la ejecución del proyecto fue adoptada al mas alto nivel del Ejecutivo, se han manifestado dudas sobre la posible existencia de “conflicto de intereses” que afectarían su desarrollo.

Así, después de varios incrementos en su monto de ejecución, hoy el destino de esta modernización gira en torno a las negociaciones que se encuentran realizando ejecutivos de la empresa sobre el monto de inversión, estimado a la fecha en aproximadamente 5,000 millones de dólares.

“Es preocupante el panorama que vive esta provincia por la incertidumbre del Proyecto Modernización refinería Talara (PMRT). El presidente Ollanta Humala olvidó su promesa de la hoja de ruta de fortalecer Petroperú”, así describió el presidente de la Cámara de Comercio de Talara, Ronny Fernández la situación.

En Talara la expectativa de la población y de los representantes de las diversas organizaciones civiles es que tanto en las labores de construcción como de operación de la futura instalación industrial, se garantice la contratación de la mano de obra local. Se expresó que *“...los talareños tenemos experiencia en el trabajo en las refinerías, cuando se hace el overhold nos contratan a nosotros para el mantenimiento...no vienen ingenieros de Lima...”*

Y es que, como se mencionó, el desarrollo de las actividades de hidrocarburos en la provincia de Talara data desde mediados del siglo XIX; y en este sentido, la población local conoce y ha convivido con la actividad industrial/extractiva por mucho tiempo.

La vinculación de los habitantes/trabajadores con la ciudad campamento, está definida respecto del espacio en el que se desarrollan sus actividades cotidianas y en que se expanden sus redes sociales, actividades sociales que dan soporte al colectivo y que les permite “apropiarse” de estos espacios y delimitarlos (Damonte, 2011); la ciudad es suya, y la empresa lo garantiza; así, un funcionario de la empresa estatal entrevistado manifestó: *“... durante las operaciones antes de la intervención de Velasco, los trabajadores mantenían una relación de absoluta dependencia con la empresa, que incluso se encargaba de atender cambios de los vidrios que se rompían, los focos que se quemaban y hasta el mantenimiento de los jardines, a través de jardineros de la empresa...”*

Posteriormente, la vivencia de esta relación se reconfigura a partir de la década de los 70, cuando se da inicio a la migración de no-trabajadores hacia Talara y se conforman los dos grandes conos de la ciudad, con habitantes cuya relación con las actividades petroleras ha sido tangencial y que han desarrollado sus actividades económicas de forma independiente a la industria hidrocarbúfera. Este grupo está compuesto por pescadores, agricultores, transportistas, comerciantes, ganaderos, albañiles, etc.

La confluencia de las dos culturas que conviven en el entorno del proyecto ha motivado que se produzcan cambios importantes en el mecanismo de relacionamiento de la población con las actividades de hidrocarburos en la zona, específicamente, desde la apertura de la ciudad en 1969 y el proceso de privatización de PETROPERU.

Mesa de Trabajo del PMRT, cumplimiento del Plan de Relacionamiento Comunitario del EIA.

En ese contexto, en el marco de las actividades de Relacionamiento Comunitario de la empresa estatal³¹, titular del proyecto de Modernización de la Refinería Talara, se ejecutaron y llevaron a cabo varios talleres, reuniones “Open House” y visitas guiadas, con la población en cumplimiento de los compromisos del EIA del proyecto. Los talleres y las demás acciones se hicieron a fin de alcanzar a la población información sobre los impactos ambientales y sociales de los componentes proyecto.

Sin embargo, intuyendo la empresa que los talleres y reuniones, así como las visitas guiadas, no resultarían suficientes para canalizar las presiones sociales sobre el proyecto, se fomenta un nuevo espacio de diálogo complementario, al

³¹ En ejecución de los compromisos asumidos en el EIA, a través del Programa de Comunicación y participación Ciudadana.

que denomina “Mesa de Trabajo del PMRT”, como un espacio en el que participan no solo la empresa sino otros estamentos, órganos y organismos del Estado, que se agruparon para para brindar información a la población de Talara sobre los avances del proyecto y recoger sus opiniones y/o comentarios sobre el mismo.

Como relatan las fuentes entrevistadas de la población, los funcionarios de la empresa no consideraron a todas las organizaciones de la sociedad civil que se presentaron para participar de este espacio, pese a las reiteradas solicitudes presentadas por diferentes actores, lo cual generó una posición de fuertes reclamos al proyecto y la deslegitimación de posición de la empresa, que “ *...no quería hablar con todos los pobladores*” y “*solo quería escuchar a los que están de acuerdo o no reclaman...*”.

La primera reunión de esta Mesa de Trabajo se llevó a cabo el 25 de noviembre del 2014 y participaron autoridades del Gobierno Regional de Piura, la Municipalidad Provincial de Talara y funcionarios de la empresa estatal y en calidad de asistentes representantes de organizaciones sociales, como aparece del acta correspondiente.

En esta reunión, pese a que los acuerdos y compromisos con la población de Talara estaban ya recogidos en el texto del Estudio de Impacto Ambiental del PMRT, los funcionarios de la empresa se comprometieron adicionalmente a la contratación de personal preferentemente de la provincia de Talara (talareños), como mínimo un 70% en mano de obra no calificada para desempeñarse en la etapa constructiva del PMRT.

Otro compromiso que se asumió en este espacio fue el establecimiento de una instancia interinstitucional integrada por un representante de la Municipalidad Provincial de Talara, la Dirección Regional de Trabajo de Piura, la empresa y los contratistas, que se encargaría de velar por el cumplimiento de los compromisos de contratación de personal local para el proyecto.

Este último compromiso no podía ser cumplido, pues estaba en oposición a las obligaciones asumidas en el EIA del PMRT, que ya preveía un mecanismo de contratación de mano de obra local³²

Por su parte, la población participante de la Mesa recibió la oferta de la contratación de mano de obra como “...una recompensa justa por todo el apoyo que siempre se ha brindado desde el pueblo...” a la empresa estatal; pero exigía también aceptar la participación de la sociedad civil – representada especialmente por los gremios y sindicatos locales, en la Mesa, lo que no era un punto negociable en la posición de la empresa.

El 13 de febrero de 2015, se llevó a cabo la segunda reunión de la Mesa de Trabajo del PMRT, la misma que contó con la participación de autoridades locales y regionales, funcionarios de la empresa y representantes de la iglesia y cámara de comercio local.

Sin embargo, ni la empresa ni las autoridades locales reconocían como legítimo al representante de los gremios y de los sindicatos ni como interlocutor válido al Frente de Desarrollo Energético del Ambiente y de los Recursos Naturales de Talara, por lo que reiteraron la posición de no admitirlo como participante en las reuniones de la Mesa, como se aprecia de la lectura de las copias de las listas de asistentes a las sesiones de la Mesa.

En este espacio actúa como “operador de legitimidad” el que los funcionarios de la empresa se reúnan y escuchen las demandas de la población.

³² En el EIA del PMRT se establece que la contratación de mano de obra local pasa por un procedimiento en el que la población – a través de un Comité Local- conformado por representantes de la sociedad civil, participa del procedimiento de contratación.

Sin embargo, ante la negativa de la empresa de validar la participación del Frente de Desarrollo ni de su representante, lo que se consiguió fue que la población se consolide bajo el liderazgo de una única organización civil, el llamado “Frente de Desarrollo Energético del Ambiente y de los Recursos Naturales de Talara” para exigir y demandar a la empresa la admisión de un representante en el procedimiento de contratación de mano de obra del proyecto.

Mesa de Desarrollo de Talara:

El escalamiento³³ de las tensiones entre la población de Talara, que considera *su derecho* que la empresa los contrate y las demandas laborales por trabajo en el PMRT resultó como consecuencia de una inadecuada gestión de las expectativas de la población y un manejo deficiente de la comunicación de la empresa.

En este clima tenso de oposición entre la población y la empresa, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) de la Presidencia del Consejo de Ministros convocó a una reunión a las principales instituciones y organizaciones representativas de la provincia de Talara con el fin de escuchar sus demandas.

El Frente de Desarrollo Energético del Ambiente y de los Recursos Naturales de Talara, excluido de la Mesa del PMRT, empoderado y liderando el reclamo de la población, convoca a un paro general de la ciudad de Talara el día 8 de abril de 2015 para exigir el cumplimiento irrestricto de los acuerdos, planes y programas del Estudio de Impacto Ambiental del PMRT y para exigir su participación en los procedimientos de contratación de mano de obra local para el proyecto.

La Plataforma de Lucha del Frente incluyó:

³³ En la interrelación habitual de los individuos o los colectivos que perciben que sus intereses son enfrentados o que están compitiendo por determinados resultados, es natural el surgimiento de conflictos cuya gestión resulta necesaria para evitar que escalen y complejicen aún más la dinámica de la relación. El surgimiento de estos conflictos no deviene en negativo *per se*, ya que pueden ser utilizados como medio para buscar consensos y soluciones creativas a los problemas que se presentan.

Plataforma de lucha

Frente de Desarrollo Energético del Ambiente y de los Recursos Naturales de Talara

1. *Presencia de Premier, ministro de energía y minas para solucionar problemática del PMRT y ministros de otros sectores para atender la demanda de agua, salud, trabajo, justicia y contaminación ambiental.*
2. *Ratificar el diálogo, solo a través de la presencia de la mesa de desarrollo de PCM-DS-106-2012 PCM.*
3. *Respeto al trabajo para los Talareños –contratación del 90% de mano de obra calificada y no calificada-, participación del empresariado del área de influencia directa, cumplimiento de la convocatoria de selección de personal de acuerdo al plan de relaciones comunitarias (PRC) publicado en el EIA del PMRT.*
4. *Anulación de la Ventanilla Unica Laboral al no participar la sociedad civil organizada para la debida fiscalización.*
5. *Cambio de malos funcionarios de Petroperú, exclusión de la mesa de desarrollo de la PCM.*
6. *Entrega del contrato del PMRT firmado con Técnicas Reunidas, entrega del estudio del Impacto Ambiental, copia del EIA del muelle híbrido MU2 ubicado en el sector de Rompe Olas, copia de la habilitación y licencia portuaria y municipal entregadas a Petroperú y Técnicas Reunidas.*
7. *Investigación de la empresa de imagen D&C por el supuesto contrato sobreevaluado, con anuencia de funcionarios de Petroperú.*
8. *Anulación de Resolución Judicial sobre varadero artesanal que tiene litigio el gremio de pescadores y la empresa Maichi.*

9. *Rechazo de los trabajadores petroleros a los incentivos que promueve las empresas en contra de la masa laboral, especialmente contra Petroperú.*
10. *Participación en el PMRT de los 1,500 alumnos que han sido capacitados en SENATI y SENCICO, que ha tenido un costo de 8.5 millones de soles, por lo que solicitamos informe detallado.*
11. *Que Petroperú, Técnicas Reunidas y las empresas operadoras como Graña y Montero, Cosapi y otros, se comprometan a invertir un 5% de sus utilidades en elaborar proyectos u otras obras productivas para dar valor agregado a los recursos naturales.*
12. *Sincerar la deuda tributaria de Petroperú a la Municipalidad de Talara, con el compromiso de efectuar el pago a través de un cronograma.*

Así, el día 8 de abril la ciudad de Talara amaneció paralizada, con los accesos a la ciudad bloqueados, sin transporte público, sin actividades en los centros de abastos y con suspensión de las actividades de los colegios y otros centros de estudios. Al paro convocado por el Frente se sumaron los gremios de construcción civil, pesca, sindicato de metal mecánica, Juntas Vecinales, los gremios de estudiantes y posteriormente la Cámara de Comercio de la localidad.

La empresa estatal pretendió dar respuesta a los argumentos del Frente, a través de algunos comunicados en los que se indicó que la mayoría de los puestos de trabajo en la etapa del proyecto venían siendo ocupados por talareños, señalando que “...más del 90% de puestos de trabajo...” los que a la fecha de la .paralización venían siendo desempeñados por talareños.

El aparato del Gobierno Central reaccionó como respuesta al paro promovido por el Frente y con fecha 21 de abril del año 2014 la Ministra del Sector Energía y Minas, en reunión de trabajo con representantes del Frente de Desarrollo Energético del Ambiente y de los Recursos Naturales y Organizaciones Sociales

de la Provincia de Talara y, los representantes de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros (ONDS-PCM), acordaron la conformación de otro espacio oficial, denominado “Mesa de Desarrollo de la Provincia de Talara”, que se instaló el 28.04.2015, encargándose a la OND-PCM la secretaria técnica.

El respaldo de la población de Talara a las nuevas demandas planteadas desde el discurso del Frente de Defensa se evidencia en la concurrencia masiva a las convocatorias para las reuniones de las mesas de trabajo que se conformaron para la ejecución de la Mesa de Desarrollo referida precedentemente, presentando un proceso que genera un nuevo vínculo entre los ciudadanos de la localidad de Talara y el Estado.

La Mesa de Desarrollo de Talara mantuvo su actividad desde el 28 de abril hasta el mes de agosto del 2015, sesionando a través de cuatro sub-mesas:

- Laboral.
- Asuntos contractuales y tributarios.
- Medio Ambiente
- De servicios básicos (Pesca, Agua y Desagüe, Infraestructura Educativa, Salud).

Participaron casi exclusivamente representantes del Frente de Defensa y se contó con la presencia de algunas otras pocas organizaciones civiles locales, como la Cámara de Comercio de Talara; así como órganos y organismos de los diversos niveles de gobierno (UGEL Talara, direcciones regionales del Gobierno Regional como la DIRESA y la Dirección Regional de Gestión de Recursos Naturales, a través del Comité de Gestión de la Bahía de Talara).

No asistieron los representantes de la municipalidad de Talara por propia voluntad ni de otras organizaciones civiles, como la Iglesia Católica.

Es importante notar que el nivel de gobierno local se sienta “al otro lado de la mesa” del Gobierno Nacional o Regional, sus reclamos y demandas se alinean con las de la población. Incluso en la Mesa de Trabajo de Temas Laborales y Contractuales participa activamente una regidora municipal, como abanderada de los reclamos de la población.

Tabla 4: Mapeo de Actores Sociales

Mapeo de actores sociales Mesa de Desarrollo de Talara

ESTADO	Sociedad Civil	Sector Empresarial
<ul style="list-style-type: none"> • Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad – PCM • Oficina General de Gestión Social- MINEM • MINTRA • MINAM • MINEDU • MINSA • MINVIV • PRODUCE-Pesca • Gob. Regional Piura • Municipalidad Provincial de Talara 	<ul style="list-style-type: none"> • Frente de Defensa de Desarrollo Energético del Ambiente y de los Recursos Naturales <ul style="list-style-type: none"> – Gremio Construcción Civil – Gremio metalmeccánico – Gremio Pescadores – Políticos locales (periodistas, extrabajadores del estado) – Juntas vecinales 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa estatal • Técnicas Reunidas • Sub-Contratistas • Otras empresas petroleras • Cámara de Comercio de Talara. • Otras industrias locales

Elaboración propia

En el proceso de la Mesa de Desarrollo, a partir de los roles desempeñados, se identificaron los siguientes actores:

- a) Los dirigentes de las organizaciones formales y no formales que conforman el Frente de Defensa, mayoritariamente varones, cuya participación se refiere a la inclusión de actividades económicas para sus segmentos.
- b) Funcionarios del Gobierno Central y de la Empresa.

c) Funcionarios del Gobierno Local y otros representantes del Estado a nivel local.

La defensa de los intereses locales se concentra en el Frente, que aparece en competencia por los recursos con los funcionarios del gobierno local, en tanto que los funcionarios del Gobierno Central y de la empresa, juegan un papel de evaluadores técnicos, encargados de la formulación y negociación de los acuerdos, rol en el que se encontrarían presionados por los representantes del Frente de Defensa y los funcionarios del gobierno local.

Demandas y Compromisos

De los pedidos contenidos en la Plataforma de Lucha del Frente de Defensa se concretaron inicialmente algunos como la presencia de la Ministra del Sector y el punto 2 de la plataforma, que está referido a la instalación de la Mesa de Diálogo.

Sin embargo, a través de las gestiones de la Mesa se logró que:

- La sociedad civil generara la posibilidad de ejercer control sobre el proyecto y por ende sobre los recursos del Gobierno Central.
- Se concreten beneficios directos para la población de Talara.
- La aparición de grupos técnicos para adaptar las demandas locales.

Como se ha mencionado, las actividades de la Mesa de Desarrollo culminaron en el mes de agosto del año 2015, sin que hasta la fecha se haya instalado el Comité de Seguimiento de Acuerdos, en cumplimiento de las normas sobre el particular.

El proceso mantuvo una estructura jerárquica original que Diez denomina “la inversión hacia abajo” pues la empresa y el Estado Central son los que continúan adoptando las decisiones sobre la priorización de proyectos de desarrollo, presupuestos, su ejecución, limitándose a admitir o reconocer la existencia de demandas y reclamos locales que no fueron visibilizados con anterioridad,

legitimándolos en la Mesa. No obstante, no se articulan nuevos vínculos con el poder central, por lo que la posibilidad de atender los reclamos locales se dará en función al grado de presión que cada grupo de la sociedad civil pueda ejercer sobre la empresa o el Estado Central³⁴.

Durante su vigencia, la Mesa de Trabajo ha ejecutado las siguientes acciones:

Mesa de Trabajo de Temas Laborales y Contractuales: Presidida por el MINTRA. Sostuvieron 6 reuniones con los representantes del Frente de Defensa; sin embargo, no ha habido un único representante del sector y se ha alternado la presidencia y la representatividad con funcionarios de SUNAFIL y la Dirección General de Trabajo del MINTRA. En las reuniones han participado los representantes de los gremios vinculados con construcción civil, metalmecánica y algunos ingenieros.

Respecto a la ejecución del PMRT, los representantes de los sindicatos manifiestan que los trabajadores están capacitados para trabajar en el proyecto, directa o indirectamente: “... *hay buenos soldadores y no se necesita que vengan de Lima ni de otros países....*”

Por ello se requiere que la empresa certifique y contrate a la población tanto para actividades calificadas como para labores de albañilería, soldadura, acarreo de materiales, etc. Se realizaron capacitaciones en temas laborales y se ha cumplido con realizar verificaciones y fiscalizaciones a PETROPERU y sus empresas contratistas y subcontratistas a cargo de SUNAFIL, para responder al reclamo de la contratación de “*mano de obra foránea*” en detrimento de la población de Talara..

³⁴ Lo que Diez (2016) denomina “clientismo” o “poder del cliente”

Lamentablemente, la población no valida los resultados de la Mesa y mantiene el reclamo de la instalación de una oficina del MINTRA en Talara para controlar a las empresas a cargo de la construcción del proyecto.. También se ha cumplido con difundir entre la población asistente las convocatorias y ofertas de trabajo requeridas por las empresas contratistas, de acuerdo a los compromisos del EIA.

Mesa de Trabajo de Medio Ambiente: Presidida por el MINAM; sostuvo 6 reuniones con la población acreditada. Fue el espacio más dinámico de todos los espacios de trabajo generados por esta Mesa de Desarrollo; sin embargo, el Jefe de la OAS-MINAM ha sido desconocido como interlocutor válido por los representantes del Frente, quienes demandaron su retiro. Asisten representando al frente ex trabajadores del Estado, especialistas en temas ambientales y asesores del frente así como representantes del gremio de pescadores.

Se percibió que el enfoque de los delegados del Frente no es sobre los impactos ambientales producidos por la industria en la zona, sino el mejor aprovechamiento económico de la chatarra y residuos de operaciones, especialmente la chatarra proveniente de las plataformas marinas de la Bahía. Han solicitado el monitoreo de los sedimentos de la Bahía para conocer de la ubicación de los restos de las operaciones.

Se han atendido las solicitudes del Frente en materia de capacitación a cargo de OEFA y ANA en temas de monitoreo de aguas superficiales. OEFA está supervisando el cumplimiento de los Estudios de Impacto Ambiental de las empresas en la zona, tanto en temas ambientales como sociales. También la ANA viene ejecutando el monitoreo participativo de las aguas superficiales de la Bahía de Talara.

Las solicitudes de información sobre la situación de las plataformas petroleras en la Bahía de Talara aún no han sido atendidas; así como tampoco las actividades

referidas a la Gestión de Residuos Sólidos, a cargo de la municipalidad provincial de Talara.

Mesa de Trabajo de Asuntos Técnicos, Tributarios y Legales: Presidida por el MINEM. Han sostenido tres reuniones y en ellas no ha participado la municipalidad de Talara como acreedor tributario. El Frente demanda a PETROPERU se paguen “las deudas tributarias que se le debe a la municipalidad de Talara”, pero no se ha identificado la deuda ni los montos.

Sin embargo, como se ha mencionado con anterioridad, pese a que la municipalidad provincial de Talara no asiste a las sesiones de la mesa de trabajo, por lo que no se conoce el estado situacional de las demandas y reclamos de la población, el MINEM ha exigido a PETROPERU conocer si existe o no deuda tributaria y el estado de esta.

Mesa Multisectorial, la que a su vez también se ha subdivido por temas:

a) **Sub Mesa de Pesca.** De acuerdo a lo manifestado por la representante de PETROPERU en esta sub mesa, PRODUCE no ha estado asistiendo a las reuniones convocadas y no ha atendido ni coordinado los pedidos de pescadores, que están relacionados básicamente con capacitación y certificación para buzos artesanales, artes de pesca y aparatos de pesca, la entrega de estos últimos habría sido solicitada a las empresas de hidrocarburos de la zona. Ha habido tres convocatorias a esta mesa.

b) **Sub Mesa de Saneamiento.** El MINVIV solicitó a los representantes del Frente se le alcance el listado de proyectos de saneamiento presentados ante la municipalidad de Talara y hasta la fecha no han sido alcanzados. El Ministerio ha recurrido a la Cooperación Suiza, que asesoró en la elaboración de los proyectos, el listado.

De los 21 proyectos y perfiles presentados se ha priorizado tres que cuentan con el expediente SNIP correspondiente, dos de ellos en Máncora y uno en Talara. Este último requiere actualización.

c) Sub Mesa de Educación: En coordinación con la UGEL Talara, el MINEDU ha identificado 30 expedientes para adecuación y modernización de infraestructura en Talara.

Los expedientes no están actualizados ni cuentan con presupuesto o financiamiento para su ejecución.

d) Sub Mesa de Salud: El MINSA se ha comprometido con la construcción de un hospital en Talara, para lo cual requiere de la donación de un terreno que la municipalidad provincial de Talara efectuará a su favor, a través de un Acuerdo de Consejo Municipal que debe darse en los próximos días. El inicio de la construcción del hospital estaría previsto a partir del Año 2016. Sin embargo, hasta la fecha no se ha concretado la construcción.

Tabla 5 Detalles Conceptuales de los temas de la Mesa

DETALLES CONCEPTUALES	TRIBUTARIOS Y CONTRACTUALES	AMBIENTE	LABORALES	SUB MESA MULTISECTORIALES			
				PESCA	SANEAMIENTO	EDUCACIÓN	SALUD
SECTOR RESPONSABLE	MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS	MINAM/OEFA	MINTRA/SUNAFIL	PRODUCE	VIVENDA	MINEDU/UGEL	MINSA/GOB REGIONAL
TEMÁTICA CENTRAL	Determinación de Deuda Tributaria de la empresa estatal a favor de la Municipalidad Provincial de Talara	Determinación de Contaminación Ambiental producto de actividades de hidrocarburos en la provincia de Talara	Supervisión del Cumplimiento de la contratación de mano de obra local en las actividades de hidrocarburos en la provincia/Instalación de Oficina de SUNAFIL en Talara	Situación de las actividades pesqueras en la provincia de Talara	Diagnóstico y situación del abastecimiento de agua potable y alcantarillado para la provincia de Talara	Situación de la Educación en la Provincia de Talara. Evaluación y mejoramiento de la infraestructura existente	Situación de la Salud en la Provincia de Talara. Evaluación y mejoramiento de la infraestructura de postas e instalaciones médicas existente
PARTICIPACIÓN[1]	Representantes del Frente de Desarrollo/representantes de la Empresa/sector involucrado	Representantes del Frente de Desarrollo/representantes de la Empresa/sector involucrado	Representantes del Frente de Desarrollo/representantes de la Empresa/sector involucrado	Representantes del Frente de Desarrollo/representantes de la Empresa/sector involucrado	Representantes del Frente de Desarrollo/representantes de la Empresa/sector involucrado	Representantes del Frente de Desarrollo/representantes de la Empresa/sector involucrado	Representantes del Frente de Desarrollo/representantes de la Empresa/sector involucrado
ESTATUS ACTUAL	La empresa estatal canceló montos reclamados y prescritos	OEFA realizó monitoreos y supervisiones tanto a las actividades on shore como a las plataformas petroleras off shore. No se impusieron sanciones.	SUNAFIL realizó inspecciones inopinadas y no se determinó infracciones a las normas laborales sobre contratación de mano de obra extranjera.	Se realizaron capacitaciones a los pescadores de la zona. La actividad se hizo en coordinación con el Gob. Regional	Aun no se implementan los proyectos de agua y saneamiento a cargo de VIVENDA	Aun no se ejecutan proyectos para mejoramiento de la infraestructura educativa estatal en la zona.	La empresa estatal ha asumido el compromiso de atender la rehabilitación de la infraestructura del MINSA y del Gobierno Regional en la zona.

[1] Las empresas del sector hidrocarburos con operaciones en Talara no participaron en las mesas de trabajo, a pesar de haber sido convocadas por el MINEM para el efecto.

Elaboración propia

A pesar del despliegue de actividades realizado por las agencias del Estado para atender los reclamos y las demandas de la población, se percibe que las acciones ejecutadas son insuficientes, no se realizan construcciones, no existe infraestructura, no hay mejor infraestructura educativa, no se implementa la Oficina de SUNAFIL.

Conclusiones

En la provincia de Talara el proceso de construcción de la identidad de la población y la sociedad civil organizada gira en torno a la actividad económica preponderante, constituida las actividades de hidrocarburos, que durante mucho tiempo han sido la principal fuente de ingresos de las familias y pobladores locales.

Las actividades de hidrocarburos están identificadas por la población y las autoridades de Talara como estructurales para el desarrollo de la localidad. Se las identifica como fondo de financiamiento para la ejecución de las actividades de desarrollo y se considera al canon y sobre canon petrolero como importantes fuentes de financiamiento.

La propia construcción de la identidad urbana de la localidad surge a partir de la ciudad campamento y transita hacia la ciudad abierta, habiendo sido diseñada y construida como parte de la infraestructura de las operaciones de la Refinería de Talara. La gestión de la ciudad campamento así como la provisión de servicios a los habitantes estuvo a cargo de la empresa IPC hasta 1968.

La visión de desarrollo está centrada en la actividad petrolera como articuladora interna y externa. Se presenta una marcada e histórica convivencia de los habitantes con estas actividades. Con la incorporación de Talara a la condición de ciudad abierta, parte integrante de la estructura del Estado, se producen una serie de vacíos – antes no percibidos por la gestión de la empresa, en la atención de las demandas y reclamos por servicios de la población, lo que habría generado una sensación de “abandono” o “vulnerabilidad” que requieren de la redefinición de los roles de la estructura de autoridad. La construcción del proyecto Modernización de Refinería Talara reincorpora en el escenario a un actor – Estado, y se genera la oportunidad para plantear los reclamos por demandas no atendidas.

La tensión y el enfrentamiento que se producen entre la sociedad civil y el Estado por el control de las actividades económicas evidencia que las pretensiones del Estado no son percibidas como legítimas y son cuestionadas y que no se habrían contrastado con la visión local de desarrollo para validarlas, lo cual produce una crisis de autoridad que motiva o justifica el planteamiento de medidas de presión al considerar que sus derechos o sus intereses no están siendo atendidos; incluso que la propia supervivencia de la localidad estaría siendo afectada. En este marco,

las decisiones del grupo deben encaminarse a “recuperar lo propio” y a gestionarlo de forma tal que los beneficios “retornen” a la localidad.

La empresa estatal no es percibida sino como una herramienta para lograr el desarrollo local, a través de la re distribución tanto de los ingresos y aportes económicos como del trabajo y la contratación de mano de obra local.

Desde la instalación de la Mesa de Desarrollo de Talara, en el mes de abril de 2015, se desactivaron los otros espacios de diálogo existentes y el único canal de comunicación de la población con el Gobierno Nacional para la satisfacción de sus demandas, se dió a través de las presiones ejercidas sobre el PMRT; especialmente en lo que respecta a la satisfacción de expectativas laborales y contratación de mano de obra local, tanto calificada como no calificada³⁵.

La participación ciudadana se percibe entonces como un “derecho “ de la población de defender sus demandas frente a la actividad del Estado, que integra a las instituciones del Gobierno Central y a la empresa como su “herramienta”, por lo que cada sector económico de la sociedad civil reclama espacio y financiamiento.

Se produjo el cambio de los funcionarios y la estructura de la empresa estatal a cargo del relacionamiento con la población local en Talara, enfocándose sobre todo en perfiles dialogantes que procuren mantener canales de comunicación abiertos. Una de las entrevistadas estaba especialmente orgullosa de la capacidad

³⁵ En mayo del año 2015 y en enero del 2016 la sociedad civil convocó a paros locales para exigir a la empresa estatal la contratación exclusiva de mano de obra local para el proyecto. En el año 2019 la empresa estatal también ha asumido un rol proveedor de servicios básicos, como es el caso de la rehabilitación del Centro de Salud Talara II “Carlos Humberto Vivanco Maurico”, cuya titularidad corresponde al MINSA y al Gobierno Regional Piura, incluyéndolo en el marco del Plan de Relaciones Comunitarias del PMRT. (Nota de Prensa N° 81-2019-PETROPERU)

que demostraron las movilizaciones para “..obligar a la empresa a cambiar a esas personas que no querían escuchar al pueblo...”³⁶.

Tratándose de un espacio de concertación política para lograr consensos, y fomentar la democratización de las decisiones, no se ha aprovechado para fortalecer la relación de la empresa estatal con la población promoviéndose la transparencia en el proceso de contratación de mano de obra local o simplificándolo. Se manifestó que “ ..si bien las convocatorias ahora son abiertas, la selección es a puertas cerradas y no se publican los resultados...y si vas a preguntar te dan un número telefónico para que veas si saliste seleccionado. Lógico, eso lo hacen para que el pueblo desconozca quienes fueron seleccionados y así pasen desapercibidos los recomendados de la empresa...siguen las burlas...”

La ejecución del Plan de Relacionamiento Comunitario del EIA del PMRT fue asumido como una prioridad por la administración de la empresa estatal, como respuesta a los reclamos de la población, considerando la elaboración de los diagnósticos y propuestas para las actividades y los programas de forma participativa con los representantes de los grupos sociales; sin embargo, persiste la sensación que la empresa estatal “..no quiere el diálogo..” y que no respeta sus compromisos, especialmente el tema de contratación de mano de obra local.

Es en este tema del trabajo y la contratación de mano de obra local donde se ha concentrado la mayor cantidad de reclamos y se mantiene la percepción que “...el pueblo de Talara sigue abandonado y dejado de lado en el PMRT....”.

La participación ciudadana para las actividades de hidrocarburos en la provincia de Talara se produce en el marco de dos canales: i) el institucional o formal, que

³⁶ Sin embargo, desde el año 2017, las actividades de relaciones comunitarias han sido lideradas por funcionarias que no gozan de respaldo de la población, y a quienes se acusa de “engañar y mentir” y que “nadie soporta en Talara”. En la entrevista se manifestó que “las contrataciones se han hecho a los amigos de las funcionarias, que no saben ni conocen nada sobre Talara...”.

resulta del cumplimiento de las normas legales, como es el caso del “Plan de Desarrollo Provincial Municipal Concertado” y la participación ciudadana en el marco de los instrumentos de gestión ambiental y **ii)** el “oficioso” que resulta de la necesidad de la población de canalizar sus reclamos de una forma que “garantice” que serán oídos y atendidos ya sea por la empresa o por el gobierno nacional.

La Participación Ciudadana no forma parte de la Responsabilidad Social de las empresas, que son percibidas mas bien como parte de los elementos de negociación entre el Estado y la población.

La empresa petrolera estatal es un elemento que integra el espacio de reconfiguración de la relación de los poderes locales con el Gobierno Central, que permite a lo local reclamar y expresarse en el proceso de construcción de consensos sobre su “futuro deseable”³⁷, a partir de los recursos con los que cuenta.

El establecimiento de espacios de diálogo en Talara se ha limitado básicamente al relevamiento y recepción de las expectativas y demandas de la población local respecto de la provisión de puestos de trabajo vinculados con actividades de upstream y downstream; para minimizar el riesgo de afectación de las operaciones por paralizaciones o similares. Esta ha sido la exigencia prioritaria de la sociedad civil.

A la fecha no hay mayor presencia ni actividades de las Agencias del Estado, no hay más trabajo en el proyecto, como esperaba la población, no se ven las inversiones de la empresa.

³⁷ Diez sugiere que el concepto de desarrollo debe ser compartido por el grupo de beneficiarios, por lo que su construcción debe ser participativa e incluyente y no provenir “impuesta” desde arriba.

Tabla 6: Espacios de Diálogo en Talara

**Espacios de Diálogo establecidos en el ámbito de la provincia de Talara
(vinculados con el PMRT)**

	Mesa de Diálogo de la industria de los hidrocarburos en Talara	Mesa de Trabajo del PMRT	Mesa de Desarrollo de la Provincia de Talara
Origen	Empresas de Upstream con operaciones en el Noroeste.	PETROPERU S.A.	Ministerio de Energía y Minas/Presidencia del Consejo de Ministros
Año de instalación	2005	2014	2015
Finalidad	Tratar la problemática del empleo y el abastecimiento de agua para la ciudad de Talara y sus distritos	Brindar información a la población de Talara sobre los avances del PMRT y levantamiento de opiniones y/o comentarios de los pobladores sobre el mismo.	Atender reclamos y demandas formuladas por el Frente de Desarrollo Energético del Ambiente y de los Recursos Naturales de Talara, respecto de servicios básicos insatisfechos, incluidos reclamos laborales de la provincia.
Participantes	Población local, autoridades municipales, empresas de upstream con operaciones en el noroeste.	Instituciones y organizaciones de los diferentes niveles de gobierno, agrupadas para tratar temas y alcances relacionados con el PMRT y su instrumento de gestión ambiental	Frente de Desarrollo Energético del Ambiente y de los Recursos Naturales de Talara, sociedad civil, Municipalidad de Talara, Iglesia Católica, UGEL Talara, MINEM, MINAM, MINTRA, OEFA, MINEDU, PRODUCE, VIVIENDA

Elaboración propia.

No se ha concluido la articulación entre la visión de desarrollo desde lo local (Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado) con las actividades propuestas en los instrumentos ambientales y con las demandas y reclamos de la población, a pesar que la visión conjunta de futuro es lo que garantiza la sostenibilidad tanto para los proyectos de inversión como para la visión de desarrollo propia.

La aprobación del Estudio de Impacto Ambiental del PMRT, a cargo del Ministerio de Energía y Minas, la realización de los “talleres de participación ciudadana”, visitas guiadas y otros mecanismos participativos, no resultaron suficientes para gestionar las expectativas e inquietudes de la población de Talara respecto de las demandas de trabajo y servicios que se requieren en la localidad.

Si bien, el establecimiento de talleres y audiencias públicas para la presentación de los instrumentos de gestión ambiental significa un paso inicial en el proceso de relacionamiento con la población, la experiencia ha demostrado que las inquietudes y demandas de la población, expresadas en los diversos espacios participativos de Talara, no se circunscriben a la mitigación de impactos producidos por las actividades, sino a la atención y provisión de bienes y servicios cuya titularidad le corresponde al Estado.

La Mesa de Desarrollo de Talara se constituyó, entonces, en un espacio de democracia participativa, en el que la población local, negoció directamente con el Gobierno Nacional, la atención de bienes y servicios, no necesariamente vinculados o derivados de la construcción del PMRT, sin la intervención de ningún órgano intermediador de la estructura estatal.

La priorización de los bienes y servicios demandados al Gobierno Nacional fue establecida únicamente por la sociedad civil de Talara, lo que en algunos casos incluso enfrentó los intereses locales con los intereses del resto de la colectividad nacional (contratación exclusiva de mano de obra talareña y no contratación de la denominada “mano de obra foránea”).

Es necesario, sin embargo, que el Gobierno Nacional mantenga un proceso constante de diálogo con la población y los demás actores involucrados en el proceso, ya que son espacios públicos e institucionalizados de encuentro, negociación, deliberación y construcción de acuerdos entre los diferentes tipos de actores, cada uno con sus intereses propios.

De otro lado, los procesos de Participación Ciudadana han sido percibidos por el Estado desde la perspectiva legal únicamente, como meros procedimientos que deben ejecutarse, como un requisito más que debe cumplirse, perdiendo el Estado de vista que podrían ser los espacios para construir mejores relaciones entre la empresa y la población y consolidar los mecanismos democráticos.

Se han desperdiciado las oportunidades de construir desde la Participación Ciudadana; no se han desarrollado indicadores ni se han evaluado los impactos de estos procesos.

Se puede considerar que, como en el caso de la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas, la desconfianza se ha vuelto un valor institucionalizado, tanto desde el Estado, como de las empresas, para acceder a que terceros intervengan en la toma decisiones o en el diseño de los proyectos, políticas o prácticas

En el caso de las empresas, es notoria la falta de capacidad con la participación con los empleados y funcionarios a cargo de temas relacionados con población, que consideran a la participación como un asunto de relaciones públicas o de imagen, o de marketing.

Existen otros factores que pueden ser considerados para entender la respuesta de la población respecto de la ejecución de la participación ciudadana en el proyecto de inversión, están referidos a la falta de homogeneidad de la políticas de relacionamiento de las distintas empresas en la misma zona, la percepción de las obligaciones contraídas por el Estado en relación con la población, y la capacidad de agencia de los actores sociales involucrados.

Como todo mecanismo de diálogo y negociación, la participación ciudadana es susceptible de mejora en la eficiencia. Uno de estos puntos, de vital importancia

para que se produzca un diálogo fluido es la adopción de un lenguaje que sea común a las partes y que evite distorsiones en la aprehensión de conceptos .

Debe incorporarse en la participación ciudadana no solo los principios de buena fe y veracidad en su realización, sino también una mirada enfocada en la comunicación, para garantizar que se dé una doble vía para la decodificación de los mensajes, evitando la brecha cultural y social, reduciendo el grado de discriminación que enfrenta la población en su trato cotidiano con funcionarios públicos, técnicos, periodistas, etc.

Otro problema recurrente guarda relación con el tipo de instancias organizativas de la sociedad civil llamadas a participar en los procesos de participación ciudadana para actividades de hidrocarburos. En este sentido, las normas aprobadas han establecido que la participación alcanza a todos los miembros de la población, incluidas las organizaciones de base, con el fin de evitar fricciones y divisiones internas en la población.

Finalmente, cabe destacar la necesidad de establecer un mecanismo adicional de monitoreo social para verificar el cumplimiento de los acuerdos suscritos por el estado, las compañías petroleras y la población. El contenido y alcance de dichos acuerdos son establecidos de común acuerdo entre los actores, no existen disposiciones de tipo legal o administrativo que regulen este tipo de acuerdos; salvo las contenidas en el Código Civil, por lo que estas convenciones y/o acuerdos son materia exclusiva de la esfera privada y están sometidas a la jurisdicción de jueces o tribunales arbitrales en caso de incumplimiento de alguna de las partes.

Los mecanismos de Participación Ciudadana son una herramienta importante para gestionar y atender los problemas que surgen con relación a la industria de los hidrocarburos, pero es necesario también generar otros mecanismos que ayuden a vencer la mutua desconfianza y fortalecer las capacidades de los actores para

participar con eficacia y lograr beneficios que favorezcan tanto al proyecto como a la población.



Anexo 1 : Copia de la Convocatoria del Frente de Defensa al paro del 8 de abril de 2015.



1. Presencia de la premier ANA JARA, ministra de energía y minas para solucionar la PROBLEMÁTICA del PMRT y ministros de otros sectores para atender la demanda de agua, salud, trabajo, justicia, contaminación ambiental.
2. Ratificar el diálogo, solo a través de la presencia de la mesa de desarrollo de PCM-DS-106-2012 PCM.
3. Respeto al trabajo para los talareños contratación de la mano de obra calificada 90 %, no calificada 90%, participación del empresariado del área de influencia directa, cumplimiento de la convocatoria de la selección de personal de acuerdo al plan de relaciones comunitarias (PRC) que esta publicado en el EIA DEL PMRT.
4. Anulación de la ventanilla única laboral por ser una burla para los trabajadores, al no participar la sociedad civil organizada para la fiscalización, los nombrados han sido colocados a dedo por el Alcalde, coludidos por malos funcionarios.
Ratificamos nuestra propuesta de integración de un miembro de la sociedad civil organizada, por cada distrito de la Provincia de Talara.
5. Cambio de los malos funcionarios de Petroperú, exclusión de la mesa de desarrollo de la PCM de la señor GRISEIDA TORREJON, SEÑOR BARRERA, y del representante de uno de los sindicatos de Petroperú, JUAN CASTILLO MORE por haber sido declarado persona no grata, por el frente de defensa y desarrollo, por falta de lealtad y tracción al pueblo de Talara, ponerse a espaldas de las organizaciones sociales, aprovechándose cuando las necesito para la privatización de Petroperú.
6. Entrega del contrato de modernización (PMRT) firmado con técnicas reunidas, entrega del estudio del impacto ambiental (EIA) copia del EIA del muelle híbrido MU2 ubicada en la zona denominada rompe olas, copia de la habilitación portuaria, licencia portuaria que se le otorgo a Petroperú; presentación de las licencias municipales de las construcciones de oficinas y edificios en Talara por parte de Petroperú y técnicas reunidas.
7. Investigación de la empresa de imagen D y C por el contrato sobre evaluado, con ausencia de funcionarios de Petroperú.
8. Anulación de la resolución judicial, sobre el varadero artesanal que tiene en litigio el gremio de pescadoras de San Pedro de Talara y la empresa MAICHI. Varadero propiedad de los pescadores artesanales por posesión ancestral.
9. Rechazo de los trabajadores petroleros, a los incentivos que promueve las empresas petroleras en contra de la masa laboral. Especialmente contra Savia Perú.
10. Participación en el PMRT de los 1500 alumnos que han sido capacitados en SENATI – SENCICO, capacitación que a tenido un costo de 8.5 millones de soles, solicitamos informe detallado.
11. Que Petroperú, técnicas unidas y las empresas operadoras como Graña y Montero, Cosapi y otros se comprometan a invertir un 5% de sus utilidades, en elaborar proyectos y/o obras productivas para dar un valor agregado a los recurso naturales.
12. Sincerar la deuda tributaria de Petroperú a la municipalidad, monto exacto, el compromiso de la empresa y cronograma de pago.



Anexo 2

Documentos de la Mesa de Desarrollo.

Las mesas de diálogo en la provincia de Talara ingresan a su etapa final

El comisionado de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Macrorregión de Piura y Tumbes, José Luis Gonzales Carrasco, informó que las cuatro mesas de diálogo instaladas por el Ministerio de Energía y Minas en Talara, entraron en su etapa final con resultados positivos que favorecen a los pobladores.

mil mujeres serán capacitadas con esta finalidad.

Añadió que buscan mecanismos que traten de resolver la contaminación.

En la Mesa Técnico Legal tratan de resolver la discrepancia entre Petroperú y la municipalidad por el cobro de la deuda de arbitrios; y en la Multisectorial, lograron que el Estado invierta

MESA DE DESARROLLO DE LA PROVINCIA DE TALARA
BALANCE DE CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS
28.01.2016

MESA/PRESIDENCIA	N° TOTAL DE COMPROMISOS	CUMPLIDOS	EN PROCESO	NIVEL DE AVANCE
MEDIO AMBIENTE/MINAM	10	06	04	60%
ASUNTOS TRIBUTARIOS/MINEM	01	-	01	0%
TEMAS LABORALES/MTPE	04	02	02	50%
SANEAMIENTO/MVCS	10	04	06	40%
SALUD/MINSA	03	01	02	33%
PESCA/FONDEPES	04	04	-	100%
EDUCACIÓN/MINEDU	06	02	04	33%
TOTAL	38	19 50%	19 50%	

Fuentes

Entrevistados

Cantidad	Fecha	Descripción
3	2018-12-20	Personal Sub Gerencia Relaciones Comunitarias PETROPERU
2	2018-12-18	Sub Gerente y funcionario Proyecto Modernización Refinería Talara (PMRT)
6	2018-12-09	Pobladores de Talara no pertenecientes al Frente de Desarrollo
4	2018-12-09	Pobladores de Talara miembros del Frente de Desarrollo y del Comité Local del EIA del PMRT
2	2018-12-05	Funcionarios y exfuncionaria PCM participantes en la Mesa de Desarrollo de Talara



Bibliografía

- Alvarez, S., Dagnino, E., & Escobar, A. (1998). *Cultures of Politics/politics of Cultures. Revisioning Latinamerican Social Movements*. Boulder: Westview Press.
- Aranda Dioses, E. (2015). *Del Proyecto Urbano Moderno a la Imagen Trizada. talara 1950-1990*. Lima: Ediciones COPE.
- Aristóteles. (1996). *La Política*. Madrid: Editorial Alba.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of Citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners Vol 35 N° 4*, 216-244.
- Arroyo, J. (2012). *Promover al Promotor. El estado ante la Responsabilidad Social Empresarial*. Lima: CENTRUM.
- Ballón, E. (2009). Participación y Poder. Una reflexión general. *Perú Hoy. N° 16. Luces y sombras del poder*.
- Borge, M. (2012). *Company Towns. Labor, Space and Power Relations across time and continents*. USA: Palgrave Macmillan.
- Castells, M. (1997). *El futuro del Estado de Bienestar en la sociedad de la información*. Barcelona: Ariel.
- Castillo, G. (2009). *La Participación Ciudadana en la Minería peruana: Concepciones, Mecanismos y Casos*. Lima: OXFAM.
- Castro de la Mata, G. (2012). *Independent Advisory Panel on Development Issues in South-Central Perú - 2011 Report*. Lima: UPCH. Recuperado el 04 de Abril de 2019, de www.southperupanel.org/pdf/SouthPeruPanel2012.pdf
- Ciudadana, P. (2004). *Guía para la Vigilancia Ciudadana*. Lima.
- Clarque, B. (1999). *Ser ciudadano*. Madrid: Sequitur.
- Cohen, A. (1979). La Antropología Política. El Análisis del Simbolismo en las relaciones de poder. En J. Llobera, *Antropología Política* (págs. 55-82). Barcelona: Anagrama.
- Cohen, R. (1979). El Sistema Político. En J. Llobera, *Antropología Política* (págs. 29-53). México: Anagrama.
- Dagnino, E., Olvera, A., & Panfichi, A. (2006). *La disputa por la Construcción Democrática en América latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Damonte, G. (2011). *Construyendo territorios. Narrativas territoriales Aymaras Contemporáneas*. Lima: CLACSO - GRADE.
- Diez, A. (2016). *Minería y Planes de Desarrollo Local en Cajamarca. El caso de Hualgayoc (2000-2008)*. Lima: Dpto Ciencias Sociales PUCP.
- Diez, A. (s.f.). *Presupuestos municipales, participación y reordenamiento de los espacios políticos*. Recuperado el 04 de Julio de 2019, de <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/336>.
- Dourojeanni, M. (2012). *Indígenas, Campesino y grandes empresas: Experiencias de los Programas de Monitoreo SocioAmbiental Comunitarios*. Lima: ProNaturaleza.
- EP. (2013). *Principios de Ecuador*. Obtenido de https://equator-principles.com/wp-content/uploads/2018/01/equator_principles_spanish_2013.pdf
- Espinosa, M. (2009). La participación Ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, 71-109.
- Falla, C. (2010). *Programa de Vigilancia Social de Empresas transnacionales*. Obtenido de www.viso.plades.org.pe

- Gamboa, C. (2008). *Breve Análisis del Proyecto de Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el desarrollo de las actividades de hidrocarburos*. Lima: DAR.
- Gatoencerrado. (2013). Recuperado el 13 de 05 de 2019, de <http://www.gatoencerrado.net/store/noticias/75/75984/detalle.htm>
- Gluckman, M. (2009). *Costumbre y Conflicto en África*. Lima: UCH.
- Grompone, R. (2002). *Los Dilemas no resueltos de la descentralización*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- GROUPE, U. (2009). *Manual de la participación para actores humanitarios: Cómo mejorar la implicación de las poblaciones afectadas por la crisis en la respuesta humanitaria*. Groupe URD.
- Grzybowski, C. (2004). *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y ciudadanos*. México: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Guevara, T. (2015). *Abordajes Teóricos sobre las transformaciones sociales, económicas y territoriales en las ciudades latinoamericanas contemporáneas*. Obtenido de <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/708>
- Gutierrez, C. (2013). *Debate trastocado: De refinería Talara a Petroperú*. Obtenido de <https://lamula.pe/2013/12/17/debate-trastocado-de-refineria-talara-a-petroperu/cesargutierrez/>
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Massachusetts: MIT Press.
- Harvey, D. (2003). *Espacios de Esperanza*. Madrid: AKAL.
- Held, D. (1997). *La Democracia y el Orden Global*. Barcelona: PAIDOS.
- IFC. (2012). *Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social*. Washington: World Bank Group.
- INEI. (2012). *IV Censo Nacional Agropecuario*. Obtenido de <http://censos.inei.gob.pe/Cenagro/redatam/>
- INEI. (s.f.). *Sistema Estadístico Nacional. Compendio Estadístico Piura 2017*. Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1505/libro.pdf
- Inglehart, R. (1998). *Modernización y Posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. CIS .
- Instituto Riva Agüero. (2008). *Historia del Petróleo en el Perú*. Lima: Ediciones COPE.
- Jelin, E. (1996). *Construir la Democracia. Derechos Humanos, Ciudadanía y Sociedad en América latina*. México: Editorial Nueva Sociedad.
- JNE. (2008). *Guía de participación Ciudadan del Perú*. Lima.
- La Pampilla producirá diesel limpio desde el 2016. (27 de 05 de 2015). *Diario El Comercio*, pág. B7.
- Landa, C., & A., V. (2007). *La Constitución Política del Perú 1993*. Lima: PUCP.
- León Castro, C. (2001). *Guía de Relaciones Comunitarias*. Lima: Ministerio de Energía y Minas.
- Llobera, J.R. (1979). *Antropología Política*. Barcelona: Anagrama.
- Luque, R. (01 de 06 de 2015). (D. ". República", Entrevistador)
- Massal, J. (2015). *Representación o Participación? Los retos y desencantos andinos en el Siglo XXI*. Lima: IFEA.

- Ménard, R. (2011). *Guía para la implementación de Comités de Monitores y Vigilancia Ambiental Participativos*. Lima: PERCAN.
- Merino, M. (2008). *Participación Ciudadana en la Democracia*. México: UNAM.
- MINEM. (2009). *Guía de Participación Ciudadana en el Sub Sector Hidrocarburos*. Lima: Oficina General Gestión Social.
- MINEM. (s.f.). TUO Ley Orgánica de Hidrocarburos. Obtenido de www.minem.gob.pe
- Mirvis, P., & Googings, B. (2006). *Stages of Corporate Citizenship: A developmental Framework*. Boston: Center for Corporate Citizenship at Boston College.
- Montúfar, C. (2008). *Representación y Participación Ciudadana en Ecuador: Tensiones y Complementariedades*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Muñoz, B. (1998). La política social y la participación ciudadana desde la óptica de la Antropología Social. la irreductibilidad de la Política. (C. d. Sociales, Ed.) *Ultima Década*.
- Offe, C. (1988). *Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.
- ONU. (s.f.). *Global Compact*. Obtenido de www.pactomundial.org
- Panfichi, A. (2007). *La Participación Ciudadana en el Perú. Disputas, Confluencias y Tensiones*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- PCM. (2012). *Aproximaciones: Mesas de Diálogo, Mesas de Desarrollo y conflictos sociales en el Perú*. Lima: Willaqniki N° 5.
- PLADES. (2007). Informe sobre Actividad de extracción de hidrocarburos en Talara. Obtenido de <https://es.scrib.com/document/263081681/Talara-Desarrollo-y-Oportunidades>
- Pretty, J. (1995). *The many interpretations of participation*. Londres: Tourismus in Focus.
- Ramírez Pallet, A. (2008). Participación ciudadana en Actividades de Hidrocarburos:Comentarios al nuevo reglamento. *Revista peruana de Derecho de Empresas*.
- Remy, M. I. (2011). *Participación Ciudadana y Gobiernos Descentralizados*. Lima: Grupo propuesta Ciudadana.
- SENPLADES. (2011). *Tendencias de la Participación Ciudadana en el Ecuador*. Quito: Colección Discusiones.
- SNMPE. (2016). *Reporte Estadístico Minero Energético*.
- SPH. (2018). Desempeño del Sector Hidrocarburos en el Perú (2008-2018). Lima.
- Subirats, J. (12 de 2005). *Democracia, participación y transformación social*. Obtenido de <https://journals.openedition.org/polis/pdf/5599>.
- SUNAT. (2017). *Nota Tributaria Niv. 2017*.
- Talara. (2012). *Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado 2012-2021*. Obtenido de www.munitalara.gob.pe/uploads/documentos/plases/pdc.pdf
- Tanaka, M. (2001). Participación Popular en Políticas Sociales:Cuando puede ser democrática y eficiente y cuando todo lo contrario. *Colección Mínima. Vol 44. IEP*.