

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Escuela de Posgrado



Procesos de comunicación del sector público para la titulación de tierras de comunidades
campesinas 2016-2019

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Comunicaciones que presenta:

Joel Fernando Jurado Tasayco

Asesora:

Carla Giuliana Colona Guadalupe

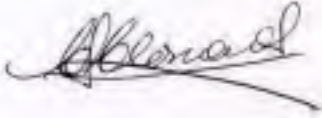
Lima, 2022

Declaración jurada de autenticidad

Yo, Carla Giuliana Colona Guadalupe, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Procesos de comunicación del sector público para la titulación de tierras de comunidades campesinas 2016-2019, del autor(a), Joel Fernando Jurado Tasayco,dejo constancia de lo siguiente:

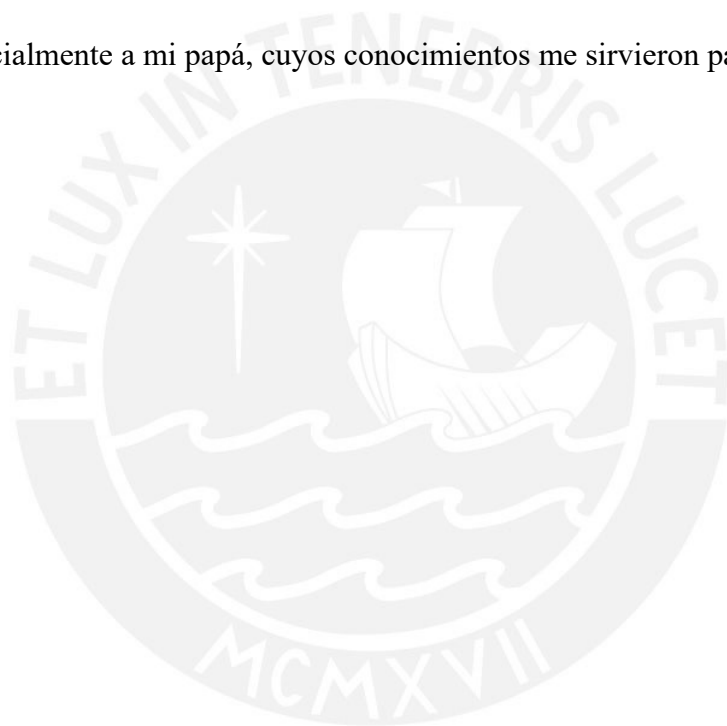
- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 21 %. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 25/11/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: 28/11/2022

| | |
|--|--|
| Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: Colona Guadalupe Claudia Giuliana | |
| DNI:06408563 |  Firma: |
| ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0702-2854 | |

Dedicatoria

A mis padres, especialmente a mi papá, cuyos conocimientos me sirvieron para esta tesis.



Resumen

La presente investigación analiza la comunicación para el alineamiento decisional de las políticas y planes en las entidades del Estado involucradas con uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y las Recomendaciones de la OIT relativas a la eliminación de la extrema pobreza en las poblaciones más vulnerables, que en este caso fueron las comunidades campesinas.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), mediante la Agenda para el Desarrollo Sostenible y la Declaración 169, posicionan la necesidad de la titulación de tierras como medio de erradicación de la extrema pobreza de las comunidades campesinas. Dichos lineamientos son una exigencia con rango constitucional para el Estado peruano y los organismos implicados del gobierno central y regional en beneficio de las comunidades campesinas cuya población se debate mayormente en la extrema pobreza.

La metodología empleada ha sido cualitativa, comprendiendo las técnicas del análisis de contenido para verificar el alineamiento decisional contenido en las políticas y planes del Gobierno Central (Foro del Acuerdo Nacional, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego) y los Gobiernos Regionales de Apurímac, Cusco y Junín, en los años 2016-2019. También se ha utilizado, de modo secundario, entrevistas en profundidad a funcionarios encargados de la titulación de tierras y congresistas de la Comisión de Titulación de Tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas del Congreso de la República en el año 2019. Los resultados confirman la inexistencia de un alineamiento a las decisiones internacionales por parte del Foro del Acuerdo nacional y del MIDAGRI; la ruptura de la cadena de valor

público con las Entidades Ejecutoras de los Gobiernos Regionales; y, la exclusión de las comunidades campesinas de las principales decisiones sobre propiedad territorial integral, consulta previa para mejorar su capacidad de negociación y acceder a los beneficios del subsuelo y de los recursos productivos colindantes.

A partir de esta desatención comunicacional y decisional, las comunidades campesinas, además de extremadamente pobres, quedan como los sectores más afectados por la desigualdad horizontal; es decir, por la discriminación étnico racial, cuyas consecuencias en el ordenamiento social son imprevisibles.

Palabras clave: Comunicación en el sector público, Comunidades Campesinas, Titulación de tierras, PNUD, OIT, Gobiernos Regionales, Alineamiento decisional.

Abstract

The present investigation analyzes the communication for the decisional alignment of the policies and plans in the State entities involved with one of the United Nations Sustainable Development Goals and the ILO Recommendations related to the elimination of extreme poverty in populations. most vulnerable, which in this case were the peasant communities.

The United Nations Development Program (UNDP) and the International Labor Organization (ILO), through the Agenda for Sustainable Development and Declaration 169, position the need for land titling as a means of eradicating extreme poverty of the peasant communities. These guidelines are a requirement with constitutional rank for the Peruvian State and the central and regional government agencies involved for the benefit of

peasant communities whose population is mostly struggling in extreme poverty.

The methodology used has been qualitative, including content analysis techniques to verify the decisional alignment contained in the policies and plans of the Central Government (National Agreement Forum, Ministry of Agrarian Development and Irrigation) and the Regional Governments of Apurímac, Cusco and Junín, in the years 2016-2019. Secondly, in-depth interviews with officials in charge of land titling and congressmen of the Land Titling Commission of the Peasant and Native Communities of the Congress of the Republic in 2019 have also been used. The results confirm the non-existence of an alignment to international decisions by the National Agreement Forum and MIDAGRI; the rupture of the public value chain with the Executing Entities of the Regional Governments; and, the exclusion of peasant communities from the main decisions on integral territorial property, prior consultation to improve their negotiation capacity and access to the benefits of the subsoil and adjacent productive resources.

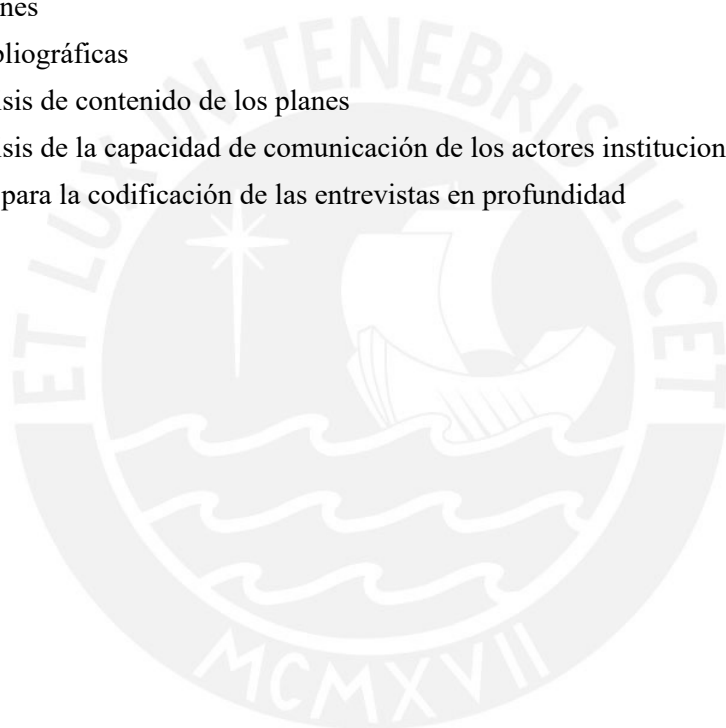
From this communicational and decisional neglect, peasant communities, in addition to being extremely poor, remain the sectors most affected by horizontal inequality; that is, due to ethnic-racial discrimination, whose consequences on the social order are unpredictable.

Keywords: Public Communication, Peasant Communities, Land titling, UNDP, ILO, Regional Governments, Decisional alignment.

Tabla de contenido

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Introducción | 10 |
| 1.1 | Delimitación temática, temporal y de los sujetos institucionales y sociales a estudiar | 13 |
| 1.2 | Situación actual del objeto investigado | 15 |
| 1.2.a | Relación de las comunidades campesinas con la pobreza y extrema pobreza. | 16 |
| 1.2.b. | Relación titulación jurídica de la tierra, pobreza y visibilidad de las comunidades. | 18 |
| 1.3 | Temática de la tesis | 22 |
| 1.4 | Temporalidad | 24 |
| 1.5 | Sujetos institucionales y sociales bajo estudio | 25 |
| 1.5.a. | Primer campo de estudio. | 26 |
| 1.5.b. | Segundo campo de estudio. | 28 |
| 1.6 | Justificación | 29 |
| 1.7 | Planteamiento del problema | 30 |
| 2. | Estado del arte | 32 |
| 2.1 | Estrategia de comunicación de la Agenda para el Desarrollo Sostenible al 2030 y de las políticas públicas | 33 |
| 2.2 | Estrategias de comunicación de los pueblos originarios | 37 |
| 2.3 | Comunicación en instituciones públicas | 37 |
| 3. | Marco teórico | 39 |
| 3.1 | Especificidad de la comunicación en la Gestión Pública | 39 |
| 3.2 | Grado de Globalización del Estado y vigencia del Estado- Nación autónomo | 40 |
| 3.3 | Grado de libertad de los medios de comunicación | 42 |
| 3.4 | Coordinación y comunicación dentro de la burocracia estatal. | 43 |
| 3.5 | Relación de la comunicación con el poder | 44 |
| 3.6 | La Comunicación como Entendimiento | 47 |
| 3.7 | Papel de las comunicaciones en la implementación de los ODS en los gobiernos nacionales y locales | 48 |
| 3.8 | Pobreza monetaria | 49 |
| 4. | Diseño metodológico | 50 |
| 4.1 | Alineamiento | 52 |
| 4.2 | Documentos de instituciones receptoras nacionales involucradas: Foro del Acuerdo Nacional, Ministerio de Agricultura y Riego y Gobiernos Regionales | 53 |
| 4.3 | Relación de las variables vinculadas a la tierra según PNUD y la OIT | 55 |
| 4.4 | Diseño metodológico para la pregunta específica 1 | 59 |
| 4.5 | Diseño metodológico para la pregunta específica 2 | 59 |
| 5. | Análisis | 61 |
| 5.1 | Alineamiento entre las recomendaciones de PNUD al 2030, la OIT y los planes de largo y | |

| | |
|---|-----|
| mediano plazo de las entidades estatales peruanas del gobierno central involucradas | 62 |
| 5.2 Alineamiento de la Visión de Perú al 2050. | 62 |
| 5.3 Alineamiento de la Política Nacional Agraria. | 66 |
| 5.4 Alineamiento del Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio de Agricultura y Riego (PESEM): 2016-2021. | 70 |
| 5.5 Alineamiento de los Planes de Desarrollo Regional Concertado de los Gobiernos Regionales de Junín, Cusco y Apurímac 2016-2021. | 70 |
| 5.6 Conocimiento y opinión de los funcionarios del GORE sobre el alineamiento decisional del Gobierno Central con relación a las recomendaciones del PNUD y de la OIT | 74 |
| 5.7 Análisis de lo expresado en la Mesa del Congreso de la República sobre titulación de comunidades campesinas y nativas | 81 |
| 6. Conclusiones | 85 |
| Referencias bibliográficas | 89 |
| Anexo 1: Análisis de contenido de los planes | 99 |
| Anexo 2: Análisis de la capacidad de comunicación de los actores institucionales nacionales | 104 |
| Anexo 3: Guía para la codificación de las entrevistas en profundidad | 106 |



Índice de tablas

| | |
|---|-----|
| Tabla 1: Comunidades campesinas reconocidas, tituladas y por titular. Fuente COFOPRI (2010)..... | 21 |
| Tabla 2: GRADO DE ALINEAMIENTO DECISIONAL CON LA VISIÓN DEL FUTURO PERÚ AL 2030. Elaboración propia | 63 |
| Tabla 3: GRADO DE ALINEAMIENTO DECISIONAL DE PNUD- ODS CON LA POLÍTICA NACIONAL AGRARIA DEL MIDAGRI | 67 |
| Tabla 4: GRADO DE ALINEAMIENTO DECISIONAL CON LOS PLANES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES. Elaboración propia..... | 71 |
| Tabla 5: Análisis de alineamiento GORE Cusco Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado de Cusco al 2030. Fuente: CEPLAN (2016) | 72 |
| Tabla 6: Análisis de alineamiento Plan de desarrollo Regional Concertado de Apurímac al 2030 | 73 |
| Tabla 7: Análisis de contenido de la Visión de futuro al 2050 | 99 |
| Tabla 8: Análisis de contenido de la Visión de futuro al 2050 – parte 2 | 100 |
| Tabla 9: Análisis de contenido del PNUD | 101 |
| Tabla 10: Análisis de contenido del PNUD – parte 2..... | 102 |
| Tabla 11: Análisis del alineamiento PNUD-OIT y Plan estratégico sectorial multianual del MINAGRI | 103 |
| Tabla 12: Análisis del alineamiento PNUD-OIT con el Plan de desarrollo regional concertado Junín al 2050 | 104 |
| Tabla 13: Indicadores de capacidades relativas a la propiedad jurídica de la tierra en favor de las comunidades campesinas | 105 |
| Tabla 14: GUÍA PARA LA CODIFICACIÓN DE LAS ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD. Elaboración propia..... | 106 |

1. Introducción

La presente tesis aborda los procesos de comunicación en el sector público durante la implementación de las políticas recomendadas por los organismos multilaterales del PNUD y la OIT, referidas a la titulación de tierras en favor de las comunidades campesinas y nativas como medida fundamental, para erradicar la extrema pobreza de sus habitantes. Se concibe la comunicación bajo el enfoque de Niklas Luhmann (1993); es decir, en el campo de la Comunicación para el desarrollo y, específicamente, en su aplicación para el sector público. Esta particularidad hace que el marco teórico propuesto aborde aspectos de comunicación política y aspectos de comunicación en la administración pública. A partir de estos marcos de referencia, como bien sostiene, Donsbach (2006), la identidad de la investigación en comunicación es como su naturaleza: horizontal.

Desde el 2016, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) viene ejecutando la Agenda para el Desarrollo Sostenible al 2030, siguiendo la estrategia de comunicación de los planes de largo plazo, con objetivos, metas e indicadores que comprometen a los países miembros como el Perú a ejecutarlos. Precisamente, esta investigación se orienta a descubrir los procesos de información, comunicación y recepción de estos planes en el Perú; asimismo, la manera en cómo se asimilan sus contenidos y narrativas por parte de los actores institucionales implicados, observando si existe entendimiento entre las partes y también, la explicación, en caso existan divergencias en la comunicación.

Del conjunto de 17 Objetivos de desarrollo sostenible, la tesis se concentra en el Objetivo 1, “Fin de la pobreza”, específicamente, la meta 4 que se refiere a la

erradicación de la extrema pobreza de los pueblos originarios mediante la titulación jurídica de sus tierras (Naciones Unidas, 2018). Con tal fin, el presente trabajo abordará solamente las comunidades campesinas andinas.

La investigación ha encontrado ruidos, rupturas y desencuentros en los códigos y en las narrativas; ello impide que actualmente se logre entendimiento en el proceso de comunicación entre los actores institucionales externos (ONU), los del Gobierno Central (entes Rectores), los Gobiernos Regionales (entes ejecutores) y los actores sociales (clientes y objeto final de la comunicación para el desarrollo).

Se concluye así que, entre el Gobierno Central y el PNUD y la OIT existe un bajo nivel de alineamiento decisonal; es decir, de transcripción de las medidas recomendadas por los organismos internacionales. Asimismo, entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales, no se ha tejido la malla de recursos de información, capacitación, normativas y metodologías de acción y comunicación oficiales y formales, para que los organismos regionales hagan su parte de trabajo y continúen la secuencia del entendimiento que conduzca a la implementación de las recomendaciones. Lo mismo sucede entre los Gobiernos Regionales y las comunidades campesinas, a partir de lo cual éstas pierden su calidad de interlocutores y se invisibilizan.

Finalmente, es interesante verificar cómo es interpretada esta falta de comunicación entre la ONU y el CEPLAN (Organismo nodo del Perú) con los informes que se entrecruzan para dar cuenta de ello. Como lo destacan reconocidos especialistas, los procesos de comunicación en el sector público, son de una índole bastante diferente al sector privado. Ello en consideración a que ninguna acción, proyecto, política o iniciativa de comunicación, puede ser implementada sino se encuentra previamente

refrendada por las leyes, normas, políticas públicas, planes y proyectos, debidamente presupuestadas por las autoridades correspondientes.

La investigación demuestra que el proceso de comunicación del Estado peruano, específicamente en lo referido a la titulación de tierras de los años 2016 al 2019, muestra desconexión y autonomía de los organismos multilaterales, pues no se ha encontrado evidencia que los acuerdos sean compartidos por los diversos actores involucrados. Se ha constatado, además, la falta de alineamiento decisional interno, de coordinación y entendimiento, entre las políticas y planes del Gobierno Central provenientes del Foro del Acuerdo nacional y del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, y los Gobiernos Regionales que son los entes del Estado, encargados de efectuar la titulación, en Apurímac, Cusco, y Junín, donde se encuentra la mayor concentración de comunidades campesinas. Esto haría notar que, actualmente, dichos departamentos no tienen mucha importancia como interlocutores.

1.1 Delimitación temática, temporal y de los sujetos institucionales y sociales a estudiar

Contexto histórico social.

En el Siglo XXI, las políticas públicas cada vez son menos nacionales. En la era de la sociedad de la Información, como consecuencia de la globalización sociocultural, de los mercados y, sobre todo, de la gestión estatal, es notorio el predominio cada vez mayor de los Estados supranacionales sobre los Estados nacionales (Maliska, 2006). Esto viene sucediendo en los países en desarrollo inclusive cuando han tratado de reproducir este modelo a nivel regional como Mercosur y la Alianza del Pacífico en Latinoamérica (Bolívar, 2010).

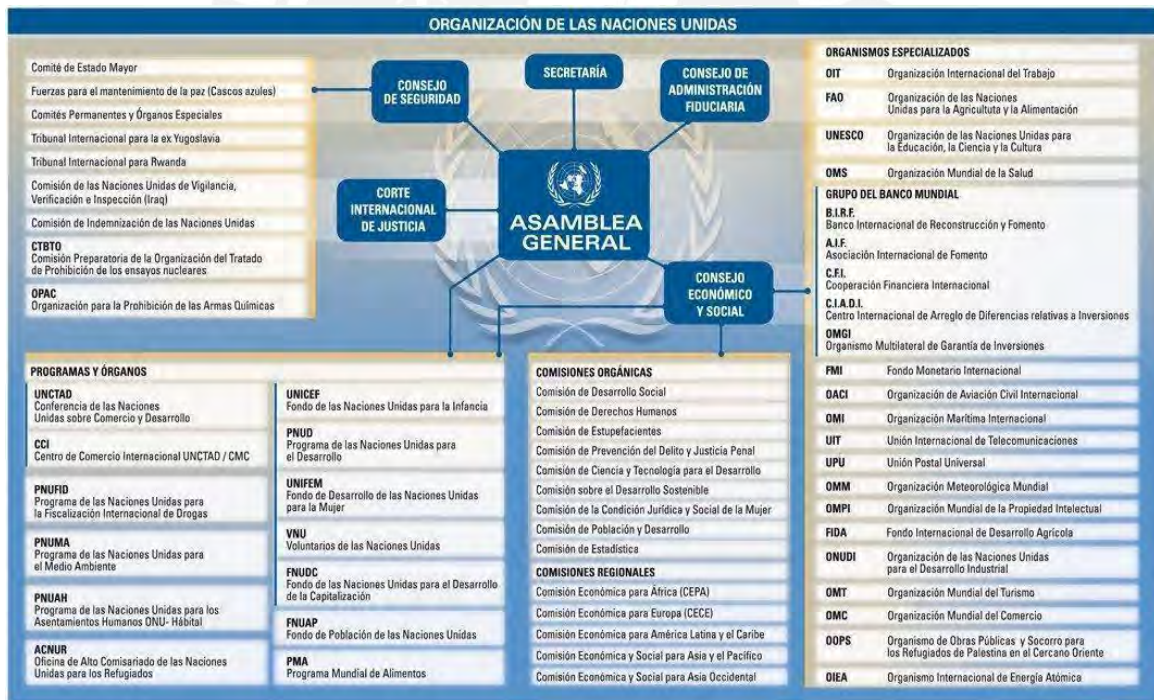


Figura 1: Organigrama de la Organización de las Naciones Unidas.

Fuente: Naciones Unidas. (2022). *Órganos principales*. New York. Recuperado de

<https://www.pinterest.es/pin/675328906596043789/>

Las entidades de esta naturaleza que operan como instituciones multilaterales reconocidas en el sistema mundial son organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con sus programas especializados; Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Mundial de la Salud (OMS), Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO), Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros. Estos organismos cobran creciente importancia en las decisiones estatales nacionales, las mismas que se traducen en políticas e inversiones públicas sujetas a supervisión y evaluación permanentes. Estos sistemas contienen elementos de los denominados poderes fácticos (Garretón, 2002) para tener efectivo poder: El poder económico por el manejo de fondos y la regulación financiera internacional como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y el poder militar como el Consejo de Seguridad (Ver Figura 1 en la página 6).

Ahora bien, uno de los mecanismos más importantes de gobernabilidad y comunicación que utilizan estos organismos multilaterales, son los Planes de Largo Plazo (15 años), los cuales recomiendan que cada país asuma los Objetivos Estratégicos de desarrollo que se deben institucionalizar como políticas de Estado en todos los países de la comunidad internacional de la Organización de Naciones Unidas (Medina, Becerra y Castaño, 2014). El Perú ha venido asumiendo los Planes del Milenio que rigieron para el periodo 2000-2015 y se adscribió a la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2016-2030. En nuestro país cada uno de estos planes de largo plazo comprenden tres periodos gubernamentales porque cada gobierno se ejerce en un periodo constitucional de 5 años, salvo situaciones coyunturales que pueden alterar este cronograma.

Se ha indicado que este plazo permite viabilizar políticas que los Estados-Nación internamente no han podido resolver (CEPAL, 2018). La presente investigación precisamente se orienta a verificar si las estrategias de comunicación iniciadas a nivel internacional son asimiladas, informadas y transmitidas para su implementación por los organismos estatales competentes; y, ejecutadas con la participación y consenso de la población involucrada, en este caso, las comunidades campesinas.

1.2 Situación actual del objeto investigado

Entorno jurídico de las comunidades campesinas.

En el Capítulo VI de la Constitución vigente, específicamente en el artículo 89°, se determina la naturaleza del objeto de estudio de la presente investigación, al que se denomina Comunidades Campesinas y las Nativas, las mismas que tienen existencia legal y son reconocidas como personas jurídicas (Peña, 2013).

Dicho texto constitucional modificó el régimen de protección de las tierras comunales, prevaleciente desde 1920, eliminando su inalienabilidad e inembargabilidad; instalando la libre disposición, es decir, la capacidad de ser vendida, arrendada o transferida, dejando vigente solo la imprescriptibilidad de sus tierras, con la sola excepción del abandono, fruto de la emigración y otros factores, que podría ser recuperada por las comunidades como propiedad colectiva.

A contracorriente de lo anterior y al amparo de los Derechos Humanos -e inclusive el Derecho al Desarrollo de los pueblos originarios-, se encuentra vigente la recomendación 169 de la OIT aprobada en 1995 y ratificada en 2014, que además, cuenta con rango constitucional. Esta, obliga el cumplimiento de derechos que aún no

han sido plenamente alcanzados como la propiedad de las tierras en su extensión original, el acceso al aprovechamiento de la riqueza del subsuelo mediante la consulta previa y el resarcimiento frente a las usurpaciones y daños de sus tierras por las empresas privadas o estatales extractivas, entre otros derechos.

Dichas obligaciones provenientes de organismos multilaterales, no alteran la mayor restricción de la tenencia de la tierra de los pueblos originarios que los limita solamente a la utilización de su superficie. El Artículo 66° de la Constitución establece que “Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento” (Constitución Política del Perú [Const], 1993). En el Título III del régimen económico, el Estado prácticamente se autocensura para aprovechar como empresa estatal las riquezas del subsuelo, obligándose a una ley expresa siempre que sea del más alto interés nacional, con lo cual su alternativa es la concesión a empresas privadas nacionales o extranjeras, pero no a los mismos campesinos o nativos; pues, la ley de propiedad hasta ahora, no ha sido otorgada en la gran mayoría de comunidades campesinas y nativas, como propiedad segura, registrada jurídicamente con los beneficios que se le otorgan a otros titulares de la propiedad legítima e inscrita en los registros públicos.

1.2.a Relación de las comunidades campesinas con la pobreza y extrema pobreza.

Lo anterior, confina la suerte de las comunidades campesinas a la explotación agropecuaria, en tierras cuya extensión es pequeña, sin infraestructura de riego y con elevado declive que asegura inevitablemente la pobreza y extrema pobreza a sus conductores. En el Perú, la población ocupada de las comunidades campesinas y nativas que incluye a pueblos originarios -cuya actividad mayoritaria es la agropecuaria – según

el Censo de 2017 suma una PEA de más del 60% de la PEA rural total del Perú, que es de 2 millones 2 mil 225 (INEI, 2018). De este total, las dos terceras partes habitan en comunidades campesinas y nativas.

Las comunidades campesinas y nativas se encuentran mayoritariamente en el ámbito rural (menos de 2000 habitantes), siendo considerados todos sus habitantes pobres (consumo, ingreso o gasto menor a US\$ dos dólares diarios por persona) y un tercio del total en extrema pobreza o indigencia (US\$ 1 dólar por ingreso, consumo, gasto por persona diariamente), utilizando el enfoque de la pobreza monetaria del Banco Mundial (Trivelli, 2005).

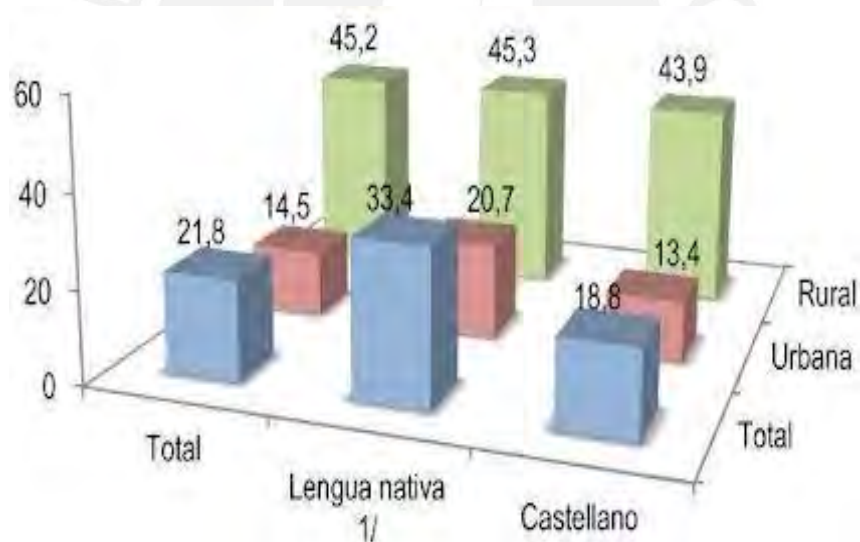


Figura 2: Incidencia de la pobreza por lengua materna y residencia urbana-rural. Cifras en porcentajes (INEI, 2016, p.7)

Recuperado de:

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1387/libro.pdf

1.2.b. Relación titulación jurídica de la tierra, pobreza y visibilidad de las comunidades.

Las comunidades campesinas y nativas han tenido a lo largo de la república diferentes momentos de protagonismo e implicancias en la sociedad peruana. Es necesario recordar que, durante el periodo de gobierno de Velasco Alvarado, la reforma agraria privilegió la propiedad asociativa (Cooperativas Agrarias de Producción, Sociedades Agrícolas de Interés Social, Empresas Agrarias de Propiedad Social), que los campesinos aceptaron dismantelar para convertirse en parceleros y cooperativistas durante el periodo de desactivación de la Reforma Agraria desde mediados de los 70 con Morales Bermúdez; de este modo, cuando en los 80 surge el terrorismo de Sendero Luminoso, encontraron una barrera infranqueable de los parceleros organizados por las FFAA como Rondas Campesinas (Degregori, 1996).

En los 90 con la detención de los dirigentes terroristas del PC-SL y del MRTA, el gobierno consolidó la parcelación de tierras beneficiando especialmente a los conductores o propietarios individuales muchos de los cuales procedían de las comunidades campesinas (Degregori, 1996). La nueva Constitución de 1993, enfatizó en la propiedad privada y las comunidades campesinas y nativas que habían sufrido un elevado proceso de emigración forzada a las principales ciudades de la costa a causa de la violencia optaron por consolidar su migración urbana, en vez de acogerse a los programas de retorno. (Degregori, 1996).

Las comunidades campesinas y nativas desde mediados de los 90 hasta los primeros años del 2000 perdieron protagonismo hasta que comenzaron las protestas contra la inversión minera y petrolera y las inversiones extranjeras comenzaron a encontrar rechazo en las consultas previas. Tal como señalan Diez y Ortiz (2013):

[...] durante la última década, en el marco de la expansión de políticas neoliberales y de la inversión privada en zonas rurales, la comunidad vuelve a ser sujeto de preocupación desde la política y la academia. Desde las perspectivas del gobierno y los inversionistas, la comunidad empieza a ser vista como un obstáculo a superar en el proceso de desarrollo y crecimiento del país. (p. 1)

Estas demandas son justificadas según el Instituto del Bien Común (2018) porque el Estado entrega derechos en tierras y recursos naturales del subsuelo de comunidades campesinas aún no tituladas provocando el despojo de sus territorios. De otro lado, el canon y los programas asistenciales del gobierno no han logrado hasta ahora cumplir con la recomendación del Banco Mundial de promover la modernización y el crecimiento en las comunidades campesinas circunvecinas y tampoco menguar la pobreza rural y las profundas desigualdades urbano-rurales. Inclusive “los costos ambientales asociados con las empresas mineras son en gran parte de carácter local, y pueden no ser superados por las contribuciones de las minas al desarrollo económico en las regiones afectadas” (Soderholm y Svahn, 2015, p. 90). Adicionalmente, el BCR constata que los “mayores niveles de pobreza y desigualdad incrementaron la probabilidad de un conflicto minero en aquellos distritos donde se llevan a cabo actividades mineras” (Castellares y Fouché, 2017, p. 18).

Asimismo, a lo largo de estas últimas décadas, más del 65% de las tierras de los comuneros y productores independientes de la sierra y casi el 95% de las tierras de las comunidades nativas no han logrado la titulación legalizada e inscrita en los registros públicos. Esto significa que los terrenos tienen titulación incompleta, no han sido georreferenciados y permanecen en situación de conflicto por linderos en su gran

mayoría. Lo más grave es que bajo estas condiciones sus titulares no pueden acceder al crédito, venderla o heredarla como corresponde a los títulos de propiedad que sí tienen estos atributos para el resto de los conductores o agricultores peruanos para operar rentablemente en una economía de mercado.

Lo anterior limita la posibilidad de arrendar, subarrendar, comprar más tierras y de ese modo asegurar un tamaño de tierras favorables a la conversión de la agricultura campesina a una agricultura empresarial, bien sea privada o asociativa como lo induce la carta constitucional de 1993 y la tesis de la gobernanza de la tierra del Banco Mundial:

La existencia de sistemas de administración de tierras modernos, eficientes y transparentes son importantes para reducir la pobreza y promover el crecimiento y el desarrollo sostenible.

[...] Cuando los derechos se pueden transferir, quienes no poseen tierras logran acceder a ellas a través de mercados de venta y arrendamiento o mediante traspasos públicos, lo que incentiva aún más las inversiones. (Banco Mundial, 2014, p. 1)

Por tanto, el impacto de la marginación de la propiedad jurídica no se reduce a la pobreza campesina o a su limitación como ciudadanos con posibilidades de desarrollar empresarialmente sus tierras, sino a la gestación de un clima social negativo a las inversiones mineras y energéticas por los problemas de los desechos o relaves y la contaminación de aguas (que la mayoría de estas inversiones han ocasionado y que no son reparadas).

Otro impacto de la falta de tratamiento igualitario a los campesinos y nativos es la generación de la informalidad e ilegalidad que se proyecta desde la sierra a costa y selva. Los campesinos sin tierra, jóvenes que no pueden heredar o comprar las tierras

comunales, se ven forzados a emigrar e introducirse como colonos en las tierras de comunidades nativas; talando bosques, produciendo deforestación y degradación de sus tierras por la denominada agricultura migratoria, alternativa que se extiende a la minería ilegal y el narcotráfico, entre otros recursos de los campesinos sin tierras.

De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario de 2012, en el Perú existen 6277 comunidades campesinas. Desde ese año hasta el 2018, se han agregado un número indeterminado por creación y desdoblamiento de las mismas, sin que a la fecha tengamos un registro actualizado como lo ha informado recientemente la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) ante el Congreso de la República (2019).

Tabla 1

Comunidades campesinas reconocidas, tituladas y por titular.

| Departamento | Reconocidas | Tituladas | Por titular |
|--------------|-------------|-------------|-------------|
| Amazonas | 52 | 52 | 0 |
| Áncash | 350 | 331 | 19 |
| Apurímac | 470 | 432 | 38 |
| Arequipa | 104 | 95 | 9 |
| Ayacucho | 654 | 477 | 184 |
| Cajamarca | 104 | 82 | 22 |
| Cusco | 928 | 796 | 132 |
| Huancavelica | 592 | 518 | 74 |
| Huánuco | 285 | 205 | 80 |
| Ica | 11 | 4 | 7 |
| Junín | 391 | 357 | 34 |
| La Libertad | 120 | 112 | 8 |
| Lambayeque | 28 | 17 | 11 |
| Lima | 289 | 229 | 60 |
| Loreto | 95 | 41 | 54 |
| Moquegua | 75 | 72 | 3 |
| Pasco | 73 | 65 | 8 |
| Piura | 136 | 125 | 11 |
| Puno | 1265 | 1056 | 209 |
| San Martín | 1 | 1 | 0 |
| Tacna | 46 | 43 | 3 |
| Total | 6069 | 5110 | 959 |

Fuente: Cofopri; Directorio de Comunidades Campesinas, 2010.

Nota. Fuente: COFOPRI. (2010). Directorio de comunidades campesinas.

En la tabla 1 se muestra que alrededor del 85% de comunidades campesinas se encuentran tituladas, pero para que obtengan el registro legal del órgano competente debe contar con una demarcación georreferenciada y estar libre de conflictos por límites con otras comunidades. En el caso de las comunidades campesinas, según las estimaciones de los especialistas, más del 65% de las comunidades campesinas tituladas se encuentran sin haber efectuado la georreferenciación catastral (Tipula, 2021).

Adicionalmente, estas comunidades no han accedido a las tierras siguiendo las recomendaciones que consideran extensiones territoriales mayores y otros derechos adscritos a la propiedad según los artículos 14, 15 y 16 del Convenio 169 de la OIT.

Lo anterior corrobora el diagnóstico del PNUD que explícitamente en el ODS 4, “Fin de la pobreza” reconoce su asociación, entre otras variables, de la falta de titulación integral de sus tierras con la pobreza y extrema pobreza de las comunidades campesinas.

1.3 Temática de la tesis

El objeto de estudio se sitúa en el campo de la gestión de la comunicación en el sector público, que es cada vez más transnacional. Esto quiere decir que la relación comunicación y poder decisorial, se produce con mayor influencia de las organizaciones internacionales de todo tipo. El Estado-nación en sus diferentes niveles, nacional, regional y local, se ha convertido en un interlocutor dependiente de las decisiones extraterritoriales. La presente investigación, identifica los procesos de comunicación de las entidades internacionales y nacionales implicadas en la titulación de tierras para erradicar la pobreza y extrema pobreza de las comunidades campesinas. Estas entidades son en el Perú, el Ministerio de Agricultura y Riego (MIDAGRI) y los Gobiernos

Regionales (GORE), que son entidades normativas y ejecutoras de la titulación de tierras.

Concretamente, los procesos de comunicación que se estudian incluyen las fases de planificación, gestión y control de la comunicación en el tema de titulación de tierras según la meta 1.4, que forma parte del ODS 1 “Fin de la pobreza”, que encabeza la lista de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados en el 2016 en la Asamblea General de la ONU y que direccionan las políticas públicas de todos sus miembros, entre ellos, el Perú. Como se puede observar en la Figura 3, los ODS están organizados en objetivos, metas e indicadores alrededor de cinco ejes, que a su vez están relacionados con los actores sociales, su prosperidad, paz y sus asociaciones.

En este punto, resulta oportuno citar la meta 1.4: “De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los y las vulnerables tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación” (ONU-CEPAL, 2016; INEI, 2016).

EJES DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

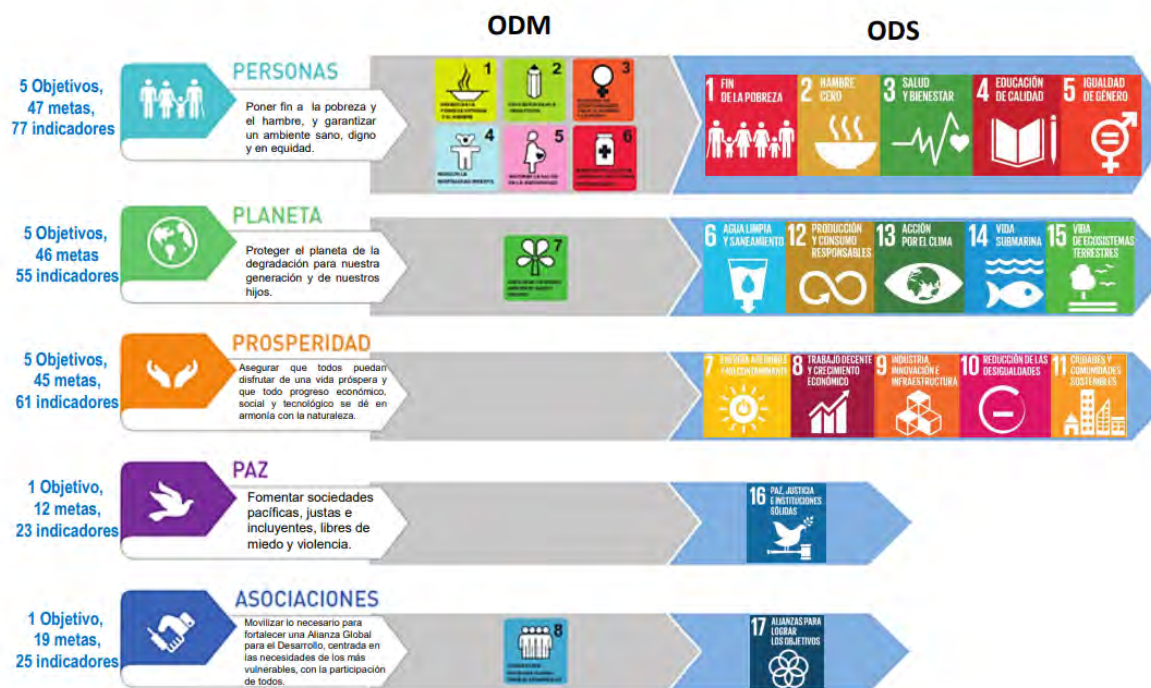


Figura 3: Clasificación de los ODS según las dimensiones de la Sostenibilidad.

Fuente: INEI. (2016). *Perú: Sistema de monitoreo y seguimiento de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. Recuperado de

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/ods_proyectar_24-2-17.pdf

1.4 Temporalidad

Concretamente, el periodo de referencia que se estudia es el quinquenio 2015-2019 que, podría decirse, expresa un tercio del periodo pautado por la ONU para la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2016-2030, coincidiendo con el periodo del primer informe de evaluación de las Naciones Unidas (ONU, 2019).

1.5 Sujetos institucionales y sociales bajo estudio

La especificidad de comunicación del Estado según Luhmann y De Georgi (1993) consiste en que los interlocutores estatales se ciñen a las decisiones adoptadas en términos de políticas, planes, proyectos, normas, reglamentos y presupuestos, entre las más importantes decisiones. Por tanto, dentro de los 8 canales de comunicación de los actores involucrados, nos restringiremos solamente a la emisión, recepción y retroalimentación de los actores estatales, sin eliminar por supuesto el motivo de esta comunicación que son las comunidades campesinas.



Figura 4: Procesos de comunicación de los principales actores involucrados.

Fuente: Elaboración propia.

El proceso de comunicación dentro del Sector Público se inicia con la emisión del PNUD y la OIT. Desde posguerra hasta fines del siglo XX las comunicaciones de los Organismos Internacionales se efectuaron a través de medios informales, horizontales, los acuerdos verbales y a lo más, acuerdos transcritos utilizando métodos interactivos y reuniones que dan lugar a Declaraciones Conjuntas, Foros, Conferencias Mundiales, Regionales, Acuerdos y Actas que generalmente tienen el nombre de la ciudad en donde se realizan esos eventos (CEPLAN, 2017).

En este siglo XXI, los organismos multilaterales al evaluar el escaso logro de estas estrategias de información y comunicación pasaron a actuar como estados transnacionales y adoptaron dimensiones más formales, verticales y escritas de los acuerdos alcanzados en las asambleas transformándolos en planes cuya característica más notoria es el mandato intrínseco con objetivos, metas e indicadores susceptibles de medición para su verificación. Son los casos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000-2015, y actualmente los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016-2030.

El segundo momento del proceso de comunicación incluye al Estado Peruano, subdividido de acuerdo a los niveles del Gobierno Central que recibe el mandato internacional y lo procesa según sus prioridades políticas y sociales, así como a su carácter de Estado-Nación con soberanía y a las exigencias de los grupos sociales involucrados mediante sus entidades especializadas, en este caso el ente rector es el MINAGRI hoy MIDAGRI. Otro actor que se ha tomado en cuenta son los GORE, que tienen la responsabilidad operativa de la titulación, pero que, a la vez, expresamente cuentan con autonomía del gobierno central. El proceso intra estatal de la comunicación, en esta investigación concluye aquí.

1.5.a. Primer campo de estudio.

Presentación de las evidencias textuales de la interlocución de los organismos internacionales con las entidades nacionales que definen las políticas públicas correspondientes en el país. Esto se realizó a través del análisis del alineamiento decisonal de los planes nacionales, sectoriales y regionales del país con el emisor externo que prescribe cumplir el ODS 4.1 y los artículos 13 al 17 de la OIT. Verificamos si la comunicación, en el plano de la decodificación de las instituciones nacionales

mencionadas, tradujo omisiones, distanciamientos, rechazos o bloqueadores como limitaciones de viabilidad cultural, viabilidad política, y de financiamiento. Esta decodificación se analizó en los documentos nacionales: Visión del Perú al 2050, Política Nacional Agraria, el PESEM del MIDAGRI 2016-2021 y los Planes de Desarrollo Regional Concertados de los GORE representativos por su mayor concentración campesina (Apurímac, Cusco y Junín) vigentes en el periodo bajo estudio. Este análisis se concentró en las políticas de acceso a la tierra teniendo en cuenta las variables específicas planteadas por el PNUD y la OIT.

Las entidades nacionales a estudiar.

Las entidades nacionales involucradas seleccionadas son aquellas a las que, según la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007) y los Decretos Supremos que aprueban el Reglamento de Organización y funciones de cada entidad del Poder Ejecutivo, les corresponde la titulación de las tierras de las comunidades campesinas y nativas y a la erradicación de la pobreza y extrema pobreza entre otros objetivos conexos. Además, de lo anterior, se han seleccionado a las entidades cuyas funciones se proyectan al largo plazo cubriendo el periodo de la Agenda para el Desarrollo Sostenible al 2030.

Existen otras entidades que igualmente combaten la pobreza, pero desde otras dimensiones de causalidad distintas a la titulación de tierras, que no se han considerado en el presente estudio, como los Ministerios de Cultura; de Inclusión y Desarrollo Social; Mujer y Poblaciones Vulnerables; así como, programas especializados en los Ministerios de Vivienda; Trabajo y Promoción del Empleo; y Producción; programas importados del exterior como FONCODES y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, entre otros .

Tomando en cuenta lo anterior, las entidades nacionales y los planes seleccionados son:

- Foro del Acuerdo Nacional, Visión del Perú al 2050 (Entidad rectora de las políticas de Estado de carácter prospectivo). Aprobado en 2019.
- Política Nacional Agraria emitida por el Ministerio de Agricultura y Riego (MIDAGRI). Sus planes guían políticas de Estado, acciones y proyectos de inversión, para varios gobiernos. La vigente actualmente fue aprobada en el gobierno anterior en el año 2016.
- Escenario Apuesta al 2030, del Plan Estratégico Sectorial Multianual- PESEM 2016-2021 del MIDAGRI. Todos los PESEM guiados por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico han elaborado escenarios apuesta al 2021 y ahora se vienen elaborando el correspondiente al 2030.

Entidades nacionales ejecutoras receptoras del mensaje de las entidades competentes del gobierno central.

- Gobiernos Regionales que cuentan con autonomía administrativa y que tienen la atribución de la titulación de tierras. Para este efecto y como consta en el acápite de la metodología se seleccionaron los Gobiernos Regionales de Apurímac, Cusco y Junín por la mayor densidad de comunidades campesinas en sus territorios.

1.5.b. Segundo campo de estudio.

Este se refiere a la identificación de la decodificación que hacen los GORE del mensaje de las entidades nacionales y sectoriales en los mismos Planes Concertados de Desarrollo Regional, para medir la convergencia o divergencia comunicacional con el mensaje del gobierno central. Asimismo, se tuvo en cuenta las apreciaciones de los

funcionarios de los Gobiernos Regionales mediante una entrevista en profundidad para tener una aproximación a la opinión y comprensión de los que se encargan directamente a concretar las políticas enunciadas en los planes.

1.6 Justificación

El contenido temático de los procesos de comunicación bajo estudio es conocer el alineamiento a las decisiones adoptadas por los organismos multilaterales orientados a erradicar la extrema pobreza. Desde la perspectiva internacional, las comunidades campesinas han perdido su capacidad de interlocución para obtener consensos y acuerdos con los decisores nacionales. La justificación más recurrente por parte del PNUD y la OIT, es que esta exclusión de la comunicación como parte interesada (*stakeholder*) confina a los campesinos en una situación indeseable de extrema pobreza en el siglo XXI (OIT, sin fecha).

Por esta razón el Objetivo 1 del Desarrollo Sostenible se denomina “Fin de la Pobreza” y explícitamente consta el acceso a la propiedad como meta 4 de este ODS.

Otros contenidos comunicacionales concurrentes a los que recurren los organismos supranacionales es que la pobreza con exclusión de la propiedad se asocia a la violencia, el crimen, el narcotráfico y en general a la informalidad (UNODC, 2019).

El mensaje de los países desarrollados tanto en la versión de la Gobernanza de la Tierra (Banco Mundial, 2012) como en la versión del PNUD (2016) y la OIT (2014) es que las élites gobernantes tomen conciencia de la trascendencia del acceso a la propiedad por parte de las comunidades campesinas para resolver no solamente la pobreza extrema, sino también la violencia y el crimen que son condiciones adversas

para la inversión privada, la expansión empresarial y el desarrollo.

Para Luhman y De Georgi (1993), solamente existe sociedad cuando hay entendimiento entre el emisor y el receptor. Críticos del ordenamiento social peruano como Quijano y Bonilla, entre otros, explican el desencuentro de la sociedad peruana por la subsistencia de la cultura de la discriminación en contra de los pueblos originarios a causa de la cual se produce las desigualdades, la pobreza y la violencia.

Para Heraclio Bonilla (2005), causa de la incomunicación nacional es la diferenciación étnico-racial en la jerarquización de la sociedad, que es considerada como uno de los grandes males que persisten desde la colonia conjuntamente con el autoritarismo político, y la extrema baratura de la fuerza de trabajo en lo económico.

Según Quijano (2010), la dominación colonial española, para asegurar la sumisión de la civilización prehispánica, instaló en la conciencia de los nativos peruanos, la percepción de la desigualdad basada en la diferencia racial entendida como inferioridad racial, “en América, la idea de raza fue un modo de otorgar legitimidad a las relaciones de dominación impuestas por la conquista” (p. 203).

1.7 Planteamiento del problema

El problema materia de esta investigación forma parte de la comunicación en el sector público cuya característica fundamental es la trasmisión y recepción de decisiones siguiendo los patrones de jerarquía de los emisores y la subordinación implícita de los subordinados entre las entidades que la conforman de acuerdo a la legislación, en este caso de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, en la que consta la diferencia entre los organismos rectores y los ejecutores.

En este contexto, el problema estudiado se relaciona con el grado de alineamiento a las decisiones acordadas en las políticas internacionales, nacionales y regionales dentro del sector público, que debería reflejarse en la implementación de la titulación plena y segura de las tierras de las comunidades campesinas.

La comunicación para el desarrollo implica la relación entre comunicación y cambio, “los elementos de un proceso de comunicación para el cambio son: un catalizador, el reconocimiento del problema de la comunidad, el diálogo comunitario, la planificación y la acción colectiva” (Mc Call, 2011, p. 7).

El catalizador de esta investigación es la voluntad de las Organizaciones Multilaterales como la ONU que se encuentran comprometidas con la universalización del paradigma contemporáneo del desarrollo humano y sostenible (Sen, 2000). Precisamente en este siglo XXI, se asume que todo desarrollo debe asegurar las libertades de las personas para que expandan sus capacidades, siendo una de estas libertades instrumentales el acceso a los recursos económicos como la tierra, base de la eliminación de la extrema pobreza. En este enfoque de desarrollo humano, la extrema pobreza es la carencia casi absoluta de libertad para el desarrollo de las potencialidades de quienes se encuentran despojados de los recursos productivos para sobrevivir, como es el caso de los campesinos con las tierras.

La investigación se concentró en las comunidades campesinas, por cuanto a la fecha más del 65% se hallan marginadas de la propiedad jurídica e integral de las tierras que ocupan (Tipula, 2021; Defensoría del Pueblo, 2014) y que debido a esta situación se encuentran en desigualdad de condiciones frente a otros agricultores y ciudadanos para salir de la pobreza, en forma especial, de los comuneros sin tierra y minifundistas que se

encuentran en extrema pobreza.

La respuesta al primer problema se orientó precisamente a verificar si las estrategias de comunicación de los organismos supranacionales del PNUD y la OIT, que se expresan haciendo uso de planes, con objetivos, indicadores y metas bastante precisas como la Agenda para el Desarrollo Sostenible a ser implementada entre 2016 al 2030 y el Convenio 169 de la OIT, son decodificadas adecuadamente, comprendidas, asimiladas y transformadas en decisiones de políticas públicas por las entidades gubernamentales involucradas del gobierno peruano, en el periodo bajo estudio 2015-2019.

La respuesta al segundo problema consistió en describir los desencuentros comunicacionales que se vienen dando especialmente entre el gobierno central y los gobiernos regionales en el periodo bajo estudio, incidiendo en los factores específicos del sector público como son las restricciones en la difusión, información, capacitación; los bloqueadores resultantes de las diferencias en las codificaciones para el reconocimiento de los actores, en este caso de las comunidades campesinas andinas.

2. Estado del arte

Para desarrollar los antecedentes y avances en la temática bajo estudio, se ha utilizado la metodología del índice temático y de las categorías claves, buscado en primer término en los repositorios de las principales universidades peruanas que poseen facultades de comunicación: Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), Universidad San Ignacio de Loyola (USIL); Universidad de Chile y

Universidad de Buenos Aires. También, las fuentes bibliográficas de Google Academic y Science Direct. Finalmente, se han seguido las publicaciones de las entidades nacionales implicadas en el seguimiento de la Agenda al 2030 y la Recomendación 169 de la OIT, especialmente CEPLAN y MIDAGRI.

2.1 Estrategia de comunicación de la Agenda para el Desarrollo Sostenible al 2030 y de las políticas públicas

Se ha señalado que la estrategia de comunicación que siguen los organismos supranacionales tiene el carácter de mandato de un Estado Supranacional que se traduce en Planes prospectivos o de largo plazo concertados con los estados miembros. El primer antecedente de esta forma de comunicación se aprobó en el año 2000, en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas en Nueva York, en la que 298 países aprobaron las Metas del Milenio para el periodo 2000-2015 con ocho Objetivos de Desarrollo social, 18 metas y 64 indicadores que formalmente se ejecutaron hasta el 2015. A fines de 2015, el PNUD de la Organización de las Naciones Unidas, en otra plenaria, aprobó la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2016-2030.

Al igual que todos los países miembros, desde 2016 el Perú se ha organizado como emisor intermediario de la ONU para replicar los mensajes en forma de políticas públicas e implementarlos bajo la tutela de dos entidades claves: El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) punto focal y entidad rectora del Sistema Nacional de Planificación, y el Instituto Nacional de Estadística e Informática, (INEI) que es la entidad rectora de la información acreditadora del grado de cumplimiento de las metas que postula esta Agenda (CEPLAN 2017).

La Agenda para el Desarrollo Sostenible cuenta con 17 Objetivos, 69 Metas y 241 indicadores. Estos Objetivos “también conocidos como Objetivos Mundiales, se adoptaron por todos los Estados Miembros en el 2015 como un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad hasta el 2030 (PNUD-CEPAL, 2016, p.2).

A la fecha existen tres informes sobre los avances en el Perú del cumplimiento de los ODS al 2030. El primero es el del INEI (2016) que prácticamente señala la situación inicial o línea de base de estos ODS en el Perú. En el indicador objeto de esta investigación, el INEI se compromete a trabajar con un indicador global no específico para la titulación de las tierras de los pueblos originarios, menciona la meta 1.4.2. Productores agropecuarios con título de propiedad inscrito en Registros Públicos. Resulta necesario acotar que el Ministerio de Agricultura considera tres actores relacionados con la titulación de tierras que se encuentran pendientes, los productores agropecuarios individuales y privados, los propietarios comunales de las comunidades campesinas y los propietarios comunales de las comunidades nativas.

El segundo informe pertenece a CEPLAN (2017), en este se destacan pasos muy importantes como puntos focales de las Naciones Unidas para la implementación y supervisión de los ODS. Frente a la necesidad de contar con una Visión de Futuro Concertado del Perú, que incorpore los ODS en sus diferentes dimensiones, CEPLAN propuso en el 2017, inicialmente en el Foro del Acuerdo Nacional una Visión al 2030, que luego se elevó a una Visión del Perú al 2050¹. (Acuerdo Nacional, CEPLAN, 2019). La estrategia de comunicación que ha seguido el Foro no contempla obligaciones temporales como las metas, ni orientaciones técnicas como los indicadores; sino,

elementos de los métodos de comunicación interactiva y de presión (necesidad de informar y presentar anualmente las evaluaciones).

A diferencia de la Agenda al 2030, este documento, en el acápite de la pobreza, propone reducir la pobreza al 2050, no erradicarla. Tampoco existe alusión a la necesidad de dotar de tierra a los pueblos originarios para cumplir con este cometido.

CEPLAN adicionalmente ha contribuido a diseñar políticas de estado de largo plazo en casi todos los sectores del poder ejecutivo. El que es oportuno revisar para los fines expuestos es la Política Nacional Agraria que tiene una vigencia desde su aprobación en 2016 al 2030. En este documento, en el “Eje de Política 3”, el lineamiento 1 propone “Mejores condiciones para la implementación del saneamiento físico legal. Formalización y titulación de la propiedad agraria priorizando las tierras de las comunidades campesinas y nativas” (MIDAGRI, 2021, [p.9]), adicionalmente lo relaciona en los otros ejes de Política No.4 a su relación con el crédito y en la mejora de su productividad formando empresas asociativas”.

En estos primeros 5 años, CEPLAN, cumpliendo su función de supervisión, ha presentado recientemente un segundo informe (CEPLAN, 2020). Al mismo tiempo que la ONU ha efectuado un informe sobre el quinquenio 2015-2019, en el que insta que en los próximos 10 años se deberán intensificar los resultados dado que los avances logrados no se encuentran con los ritmos previstos y los problemas medio ambientales se han agravado (ONU, 2020).

Otra línea de intervención sobre la propiedad de la tierra es la del Banco Mundial. Desde 1993 e inclusive a la fecha sigue vigente el enfoque de la Gobernanza de la Tierra

(Banco Mundial, 2012) cuya estrategia de comunicación se inscribe en el discurso de la entrega de la tierra, inclusive de las comunidades campesinas, para el desarrollo empresarial, asumiendo formas asociativas como las Cadenas Productivas, básicamente para integrarse al mercado nacional e internacional en forma competitiva.

El enfoque de la Gobernanza de la Tierra (Banco Mundial, 2012) realizó una evaluación de los cambios en la tenencia de la tierra desde mediados de los 90 hasta el 2010 encontrando que la intermediación estatal peruana luego de varios proyectos de titulación de tierras en los sucesivos gobiernos, fracasó en el objetivo del desarrollo empresarial agrícola, por razones diversas, incluyendo los problemas que son materia de la presente investigación, en negrita:

i) Marcos legales o reguladores obsoletos o incompletos; ii) **clasificaciones de tenencia rígidas que no reflejan todas las tradiciones étnicas, culturales y legales;** iii) dispersión y superposición de responsabilidades en diferentes instituciones; iv) tecnología anticuada que genera demoras y gastos excesivos en el proceso de demarcación, regularización y entrega de títulos; v) **falta de integración de sistemas de información sobre la tierra;** vi) acceso limitado a servicios fundamentales de administración de tierras, incluida la solución de conflictos, entre algunos grupos de la población, y vii) **mecanismos inadecuados para garantizar la transparencia, buen gobierno, participación ciudadana e instancias de apelación** en diferentes fases de la administración de tierras, desde la demarcación hasta la entrega del título de dominio y su cumplimiento. Además, para que la modernización de estos sistemas genere los mejores resultados, los Gobiernos deben hacer las correspondientes inversiones públicas. Por ejemplo, la **certeza legal respecto de los límites de las tierras de pueblos indígenas y las áreas protegidas requiere de consultas amplias y**

significativas con los grupos afectados, mejores sistemas de seguimiento y fiscalización y nuevos incentivos para la inversión local. (Wallace, 2014, p.1)

2.2 Estrategias de comunicación de los pueblos originarios

Se ha encontrado en la bibliografía revisada diversas tesis y artículos referidos a los derechos de los pueblos originarios que se reparte en direcciones. Es el caso del análisis de pertinencia de la consulta previa con relación a las inversiones en las que se argumenta como negativa para la inversión privada de un lado, y de otro, como un derecho que se encuentra en el contenido del ODS 1.4 y el Convenio 169 de la OIT (Pizarro, 2018; Bazán, 2015).

Los comunicadores han producido más escritos referidos a las estrategias de comunicación contra hegemónicas, es el caso del análisis de los discursos de las rondas campesinas que estuvieron en el Bloque Histórico de Poder de los 70 y 80 (López, 2019). En los discursos de los pueblos originarios frente a la marginación, se amplía el espacio de referencia desde la demanda de la tierra a la demanda de la comunicación, como interlocutor del sistema de dominación, aspirando salir del anonimato o de la invisibilidad y establecer una membrecía como ciudadanos iguales como los ciudadanos de las sociedades del libre mercado (Doyle, 2016).

2.3 Comunicación en instituciones públicas

Además, de la especificidad de la comunicación en el sector público como el intercambio de decisiones, hay autores que describen cómo debiera ser esta comunicación para generar entendimiento y confianza.

Canel y Sanders (2013) argumentan que la comunicación en instituciones del Estado

debe basarse adicionalmente en relaciones de «comprensión mutua» entre gobierno y los ciudadanos, en el cual éstos últimos deben participar activamente. El enfoque que tiene la comunicación para el desarrollo propone unidades de comunicación para emprender procesos de mediano y largo plazo que permitan empoderar a la población con relación a su ciudadanía (Armas, 2013).

Precisamente sobre este punto, Brown, Gaudin y Moran (2013), en su “Análisis sobre la comunicación de los gobiernos locales en el Reino Unido”, explican que gestionar la comunicación de este tipo de instituciones, a través de las relaciones con los públicos, está basada en la búsqueda del bienestar de los ciudadanos y en la generación de confianza hacia las instituciones, entendiendo la importancia que tiene el compromiso del área de comunicaciones.

Esta consideración coincide a su vez con lo planteado por Canel (2010), que entiende a la interacción como elemento fundamental en la concepción estratégica de la comunicación en instituciones públicas.

La característica principal que distingue a la comunicación estatal es la planificación, ya que esta idea establece el desarrollo de un plan orientado por objetivos y por tanto la aplicación de tácticas y acciones de comunicación para el logro de los mismos (Strauck y Guillén, 2013).

En el Estado, en la mayoría de los casos, las dotaciones de personal dedicadas a la comunicación para objetivos como los planteados por la ONU son insuficientes y no cumplen con los perfiles profesionales requeridos. De allí que sea importante que las universidades tengan claridad en la formación de comunicadores para trabajar en este campo (Armas, 2012; Cortez, 2022). Eso implica que, el egresado de comunicaciones

cuenta con una visión del campo en el que trabajará, que conozca la normatividad que rige los procesos y procedimientos administrativos del Estado y que posea un enfoque de comunicación integral (Armas, 2013).

En segundo lugar, Armas (2013) indica que, ante esto, la Oficina de Comunicaciones de la PCM, con el apoyo de la cooperación internacional, se propuso llevar adelante un programa de gestores públicos de la comunicación y logró que la Maestría en Comunicaciones de la Universidad Católica incluyera entre sus menciones a la Comunicación Estratégica para la Gestión Pública para desarrollar capacidades en los funcionarios de comunicaciones que trabajan en el Estado.

3. Marco teórico

3.1 Especificidad de la comunicación en la Gestión Pública

Sobre este particular, el tipo específico de comunicación que existe en el Estado es el intercambio de decisiones; es decir, un conjunto de disposiciones formalizadas en Leyes, decretos, directivas, modelos y procedimientos a seguir, reglamentos de organización y funciones, cuadros de asignaciones de personal, planes, objetivos, metas, proyectos de inversión, actividades permanentes, pautas de seguimiento o monitoreo, evaluaciones durante el proceso y *ex post*. También, las reglas de interacción entre organismos del Estado, jerarquías, convenios, recompensas, sanciones, sistemas de vigilancia, de transparencia y rendición de cuentas, que han sido sistematizados en gráficos de procesos y en la denominada cadena de valor público (PCM, 2018).

Los funcionarios y empleados del Estado solamente interactúan con el lenguaje de las decisiones preestablecidas. El entendimiento que deben alcanzar entre sí y con los ciudadanos se encuentra pautado por estas reglas o decisiones claramente explicadas en los medios de comunicación escritos. “Luhmann conceptualiza las organizaciones como se caracterizan por el uso de tipos particulares de comunicación, es decir, decisiones [...] las organizaciones son sistemas que consisten en decisiones y que producen decisiones que son comunicaciones complejas” (Rasche y Seidl, 2010, p. 10).

De acuerdo al texto editado por Pagani, Payo y Galinelli, (2015), “la Administración Pública se constituye en el ámbito de la sociedad enfocándose en solucionar sus necesidades y articulando los medios para asegurar las condiciones de vida” (p.14). Rivero (2017), por su parte, indica que “las instituciones u organizaciones de la administración pública deben comunicar de forma transparente y aclarar puntos críticos” (p. 2). Para el autor, informar y comunicar pueden ser generadores de grandes oportunidades, aunque cabe señalar, que la tesis de Cortez (2022) señala que no existe un concepto de comunicación para las entidades del Estado.

3.2 Grado de Globalización del Estado y vigencia del Estado- Nación autónomo

En los Estados transnacionalizados prevalece la comunicación entre los organismos multilaterales y los organismos gubernamentales del Estado, inclusive las entidades subnacionales (gobiernos regionales y municipalidades) pueden relacionarse en forma directa con las organizaciones multilaterales (PNUD, OIT, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional); relación que puede ser explícitamente acordada. Ello favorece una distribución más extendida de los programas de capacitación, información e

inclusive de monitoreo y evaluación conjuntas, pues los organismos multilaterales pueden financiar o cofinanciar desde programas piloto hasta los mismos proyectos de implementación (CEPLAN, 2017).

La mayor ventaja de esta integración “local” de los ODS, es que los medios de comunicación podrían apoyar en el establecimiento de una interacción más cercana con las organizaciones de las comunidades campesinas y favorecer la implementación efectiva de las metas mundiales planteadas en los territorios nacionales y en los plazos estipulados.

En los Estados-Nación que muestran su autonomía en forma estricta y apegada a los cánones de soberanía decisonal, la comunicación tiene barreras que la diplomacia generalmente tratará como asuntos de Estado. Por lo demás, recientemente a la mayor disgregación de los países, a la mayor autonomía de las naciones respecto de los poderes mundiales, se agrega conflictos internos entre el Estado y la Sociedad Civil (Castells, 2019). Por tanto, la información y comunicación tiende -en los casos de mayor o menor autonomía de los poderes globales- a ser monopolizada por el gobierno central, que adopta estrategias de transparencia (como los planes y proyectos de desarrollo) y de secretismo, que dicho sea de paso, caracteriza a los Estados burocráticos con jerarquías de comunicación formalizada para una comunicación de arriba-abajo, siguiendo el modelo de triángulo sin base (Cotler, 1967), que consiste en atomizar la sociedad civil para dividirla, y menguar su capacidad de resistencia y de negociación frente a las autoridades de los gobiernos centrales. La idea sostenida por Cotler (1967) es que los grupos marginales tienen relación con el poder como una estrategia de ganar algunos privilegios; pero no establecen lazos entre sí para promover sus derechos, ni existen

esfuerzos suficientes por modificar esta dependencia.

3.3 Grado de libertad de los medios de comunicación

La comunicación puede encontrarse libre, controlada y regulada por el Estado en la relación burocracia- ciudadanía o entre el decisor político (agente) y la ciudadanía (principal).

Cuando el Estado controla o influye directamente en los medios de comunicación, el agente o el decisor político y la burocracia cultiva el secretismo y la información se centraliza en concordancia con los objetivos de mantener o legitimar su poder (Antonelli, 2013).

Por lo contrario, cuando prima la comunicación libre y autónoma del Estado, las burocracias debilitan su poder y abandonan el secretismo comunicacional, dando paso a las formas de comunicación de masas participativos de abajo-arriba. La ciudadanía puede opinar, cuestionar, vigilar y obligar a la transparencia y rendición de cuentas (Banco Mundial, 2015). Los procesos de comunicación agente-principal, o burocracia-ciudadanía, deben ejecutarse mediante el consenso, la mutua interacción horizontal, el reconocimiento que el soberano es la sociedad, la ciudadanía y no su representante (Canel, 2018).

En los regímenes autoritarios, prevalecen los sistemas de gobierno patrimonialistas, con comunicación restringida y detentada por medios de comunicación que forman parte de la estructura de poder que cultiva el secretismo (Durand, 2017). Cuando esto sucede, los fines del gobierno -el logro del bien común, la satisfacción de las necesidades sociales, el desarrollo humano y sostenible-, en este caso, los ODS al 2030, no tienen

garantía de ser alcanzados (PNUD, 2018).

La comunicación pública puede ser utilizada en beneficio de los intereses de una sociedad. En la tesis de Rosales (2014), se explica la importancia de la opinión pública. Se menciona que tiene una dimensión de carácter político y que la comunicación gubernamental puede estar orientada a generar espacios de consenso. Y señala, además, que “la comunicación tiene la misión de entrar en los procesos de gestión en el Estado para mejorar la calidad informativa” (Rosales, 2014, p.33).

3.4 Coordinación y comunicación dentro de la burocracia estatal.

A diferencia de las interacciones sociales que propician la interlocución de mensajes y su recepción muy abiertas, con iniciativas y respuestas hasta libérrimas, los procesos de comunicación dentro de la burocracia se establecen a través de la coordinación interinstitucional, más que la difusión de la información (Ortegón, 2008). En el Estado, prácticamente toda interacción está precodificada; sin embargo, lo novedoso es que, recientemente, los medios de comunicación, como las redes sociales, tienden a eliminar el secretismo y a erosionar el poder y hasta la existencia de entidades estatales siendo suplidas por entes privados como las ONGS, que hacen una mayor transparencia de las políticas públicas (Rourke, 2015).

En la tesis de Cortez (2022), se explica la comunicación pública en el Perú, describiéndola como reactiva principalmente en el acontecer del momento. Por ello se muestra la necesidad de una oficina de comunicaciones que permitan recoger y atender la necesidad de los ciudadanos, teniendo en cuenta que según Riorda (2008), la comunicación gubernamental tiene un único objetivo: generar consenso.

3.5 Relación de la comunicación con el poder

Existe la teoría según la cual el poder se concibe como la acción que genera obediencia a pesar de la voluntad en contrario (Weber, 1993), en este tipo de relación vertical, el medio de ejercer el poder es la comunicación, en la que no existe una retroalimentación libre, sino siempre subordinada (Castells 2009) y además acotada a las normas, procedimientos, los manuales de organización y funciones, los reglamentos y los protocolos preestablecidos. Precisamente, si prestamos atención a la definición de la burocracia, esta se concibe como la obediencia a las normas, planes y a las políticas más que a las personas. Esta ha sido la forma de organización más estable de gestión de la comunicación del Estado hasta ahora.

En el Perú, durante el periodo bajo estudio, 2016-2019, el Estado peruano asume una estrategia de comunicación que transita de un Estado autónomo a un Estado Transnacional en las decisiones gubernamentales. En lo referente a los medios de comunicación, el Estado ha respetado la libre empresa y la independencia de los medios de comunicación. En este proceso se ha hecho más compleja la toma de decisiones de la burocracia, que ahora integra la burocracia internacional, la burocracia nacional-central y la burocracia regional y local, mientras que en la ciudadanía -específicamente, el caso de las comunidades campesinas- se invisibiliza y debilita la calidad de interlocución con el Estado (Confederación Campesina del Perú, 2014).

En esta fase de adaptación, el Estado peruano ha tenido que aprobar la Visión del Perú al 2050 -que inicialmente fue planteada al 2030- (CEPLAN, 2018), para ser la interlocutora temática con la Agenda para el Desarrollo Sostenible al 2030 que había sido aprobada en diciembre del 2015. El Perú adolecía de un plan equivalente de largo

plazo que acogiera los ODS, pues, inclusive el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, Perú al 2021, aprobado en el año 2011, no fue tomado como una herramienta legítima por los sucesivos gobiernos, que adujeron que era necesario una actualización, sin haber aprobado ninguna de las varias propuestas planteadas por CEPLAN hasta ahora.

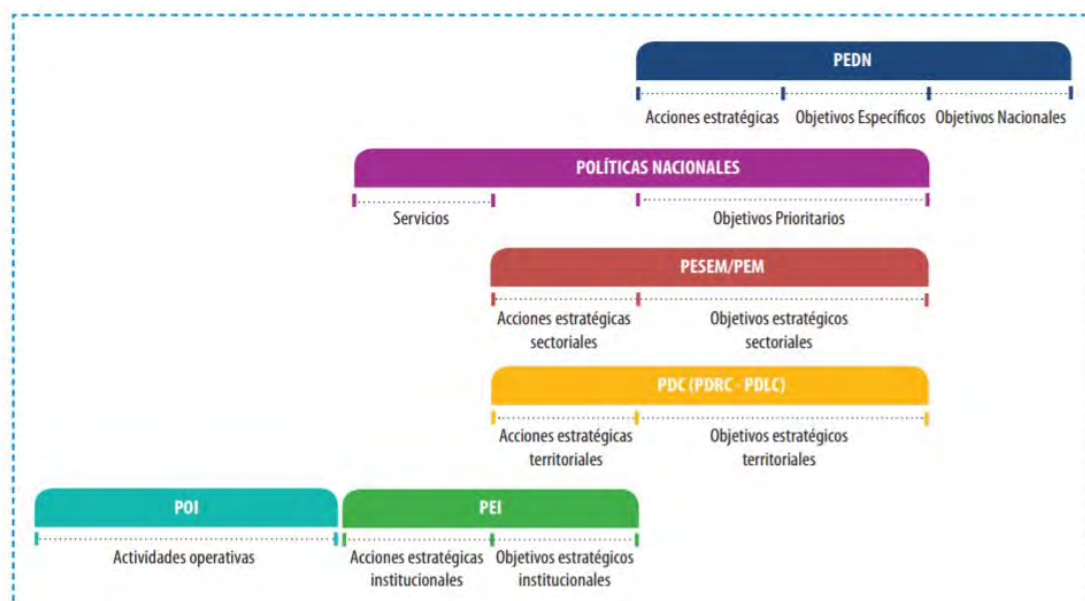


Figura 5: Cadena de Resultados y Planes Estratégicos.

Fuente: CEPLAN. (2018). Directiva metodológica de las Políticas Nacionales
 Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2305903/CEPLAN%20-%20Gu%C3%ADa%20de%20Pol%C3%ADticas%20Nacionales.pdf?v=1635090876>

Como puede apreciarse en la cadena de resultados y planes estratégicos de la Figura 5 (CEPLAN, 2019), se consigna en la Directiva metodológica de las Políticas Nacionales, que la instancia más elevada de la cadena es la “Visión del Perú al 2050”, luego el “Plan Estratégico de Desarrollo Nacional” (PEDN) en elaboración para cubrir el periodo 2021-2030, y así sucesivamente, las Políticas Nacionales (Políticas de Estado

al 2030), los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) vigentes entre 2016 al 2021 y los Planes Concertados de Desarrollo Regional (PCDR) que igualmente rigen para el periodo 2016-2021, Los Planes de administración intra organizacionales son el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Operativo Institucional (POI).

Este organigrama omite la interacción con la sociedad de manera explícita en las instancias inferiores, delegando este papel, a la composición del Foro del Acuerdo Nacional, en donde se encuentran las organizaciones más representativas de la sociedad.

Las tareas y objetivos del sector público que gestionan la comunicación con la sociedad en el ámbito nacional y regional, deberían comunicar a la sociedad lo que está sucediendo en las instituciones estatales, así como, facilitar a la institución gubernamental, información sobre las reacciones de las organizaciones sociales de base (Brown et al., 2013). Es decir, “la comunicación en las organizaciones debería ser un proceso bidireccional, construido desde la perspectiva del emisor y receptor, teniendo en cuenta que el mismo, involucra gestionar diversos elementos (...) sintetizando la concepción estratégica de la comunicación en las instituciones públicas” (Strauck y Guillén, 2014, pp. 159-160).

En el sector público, las unidades de acción estatal de los GOREs son las actividades y los proyectos de inversión que están normados por el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), el Manual de Organización y Funciones (MOF) de cada entidad y por la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE). Este por supuesto tiene que ser compatible con la Constitución del Perú vigente desde 1993. En la LOPE. consta que cada actividad y proyecto de inversión estatal debe ser orientada y prescrita por el SINAPLAN (cuya rectoría es de CEPLAN) y financiada por el Presupuesto de la

República (Ministerio de Economía y Finanzas). Adicionalmente, cada entidad del Estado debe respetar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas mediante los medios de comunicación múltiples que tiene el Estado, desde las redes sociales, la radio, TV, avisos publicados en revistas y diarios de circulación nacional y regional. Adicionalmente cada entidad está facultada a tener comunicaciones directas con la sociedad organizada, los grupos involucrados, o *stakeholders*, mediante conferencias, mesas de trabajo, acuerdos de negociación, cursos de información y capacitación, siendo los medios de información y comunicación indispensables, los planes sectoriales, regionales y locales, de largo, mediano y corto plazos con los presupuestos consiguientes que anualmente son aprobados por el MEF y el Congreso de la República.

En el Estado, ninguna acción o proyecto se ejecuta si no tiene previamente la información y comunicación del plan y presupuesto que lo habilite y que a la vez, lo torna un mandato obligatorio. Por tanto, todo funcionario público, debe comprender el contexto normativo para operar. Recientemente, con el Plan de Modernización del Estado, se obliga a cada entidad lograr el “valor público intangible”, instándoles a actuar con mapas de procesos de acción aprobados por SERVIR, la entidad estatal que norma la gestión estatal (Presidencia del Consejo de Ministros, 2007).

Cabe recalcar que esta afirmación coincide con lo planteado por Canel (2018), quien entiende a la interacción como elemento fundamental en la concepción estratégica de la comunicación en las instituciones públicas.

3.6 La Comunicación como Entendimiento

Luhmann (2020, citado por Rasche y Seidl, 2017), define la comunicación como

entendimiento, y es así como, solamente cuando existe una mutua comprensión entre los interlocutores, existe sociedad.

Estas redes de comunicación-entendimiento se presupone que deben ser alcanzadas por los actores institucionales y sociales a través de los 6 canales de interacción como se observa en la Figura 4. En teoría, la interacción debería ser fluida y horizontal si cada componente emite contenidos concordantes con las demandas, necesidades, expectativas, percepciones y códigos culturales e intereses comunes entre sí.

La teoría de Luhmann identifica a toda sociedad como un sistema social sin excluidos ni marginados por dicho sistema. De acuerdo a la hipótesis general que se ha vertido en esta investigación, existen fracturas, brechas, desencuentros y mensajes incomprendidos y rechazados, entre los componentes implicados en el tema de la investigación, por lo cual, existen actores sociales excluidos y por tanto no existe una sociedad integrada por todos sus componentes. ¿Cuáles son estos contenidos de la comunicación que no encuentran correspondencia, consenso o entendimiento? ¿Qué explicaciones se pueden adelantar para entender estos desencuentros?

3.7 Papel de las comunicaciones en la implementación de los ODS en los gobiernos nacionales y locales

Recientemente, en el 2018, se han reunido en Quito representantes de las ciudades capitales iberoamericanas con la finalidad de analizar las experiencias de comunicación social, orientadas a ser aplicables los ODS en las ciudades, así como, en los gobiernos locales y regionales, incorporando en el centro del debate, el papel de la comunicación como factor que hará viable la aplicación local de las ODS, que permita la participación

consciente de la sociedad civil, sobre la reivindicación de sus derechos fundamentales, convirtiéndose, en un proceso educativo y de cambio cultural (UCCI, 2018). La comunicación adquiere así el importante rol del ejercicio democrático, que significa la interlocución de las comunidades campesinas como derecho ciudadano.

Pablo José Martínez-Gómez (2018) afirma que la comunicación facilita los procesos necesarios para hacer locales los ODS:

La UCCI quiere con esta publicación (2018) traer algunos elementos en el ámbito de la localización de los ODS y su relación con la comunicación (...) Sin olvidar cuál es el fin último de todo este esfuerzo: orientar políticas que permitan mejores condiciones de vida. (Martínez-Gómez, 2018, p. 7)

La Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) señala que la comunicación para el cambio social, aunque se ejerza desde lo local, siempre tiene la mirada puesta en lo que ocurre en el mundo y que aporta el marco para plantear los retos de las identidades y de la injusta distribución de recursos (Martínez-Gómez, 2018).

La comunicación para el cambio social de las ciudades precisa de objetivos claros en sus distintas dimensiones: informativa, participativa, educativa y de transformación. No habrá ODS locales sin un fuerte compromiso, ligado a equipos y estrategias, además de presupuesto de comunicación para el cambio social (Martínez-Gómez, 2018, p. 20).

3.8 Pobreza monetaria

Verdera (2007) precisa desde el enfoque estructural de la pobreza, que para calcular la pobreza monetaria y la pobreza extrema monetaria, se debe tomar en cuenta la productividad del trabajo y los ingresos primarios. De acuerdo a los datos publicados

por INEI en el informe “Evolución de la pobreza monetaria 2010-2021”, los pobres monetarios extremos están ubicados mayormente en la región sierra, en las empresas más pequeñas, en el trabajo independiente y en la rama de actividad agricultura, pesca y minería, ámbitos en los que la propiedad de tierras es determinante.

4. Diseño metodológico

Esta investigación cualitativa, de aproximación a la temática de la génesis, comunicación e implementación de las políticas públicas sobre la propiedad de la tierra como uno de los principales medios para erradicar la pobreza extrema de las comunidades campesinas entre los años 2016-2019, se orienta a develar los procesos de comunicación que se dan entre los organismos multinacionales (como la ONU y el Ministerio de Agricultura) para implementar en el país la Agenda para el Desarrollo Sostenible al 2030. El objetivo 1 de esta agenda se denomina “Fin de la pobreza” y plantea diez indicadores. El indicador número 4 se dedica al acceso a la propiedad de la tierra por parte de las poblaciones vulnerables de los pueblos originarios y comunidades campesinas. El presente estudio se ha concentrado específicamente en las comunidades campesinas.

En páginas anteriores se ha descrito cómo, los estados globales, la ONU y la OIT, comprometen a los países asociados, como el Perú, a implementar políticas de largo plazo. En este caso, los países se comprometieron con la Agenda para el desarrollo sostenible para su implementación entre 2016 y 2030.

Este compromiso involucra procesos de intercambio de decisiones. Así, el tipo de comunicación que se establece entre el emisor (ONU) y los receptores nacionales (el MIDAGRI y los Gobiernos Regionales) es de tipo formal, escrito y posee una narrativa que

se expresa en políticas con indicadores y metas susceptibles de medición y verificación de avances. La burocracia internacional de la ONU y la OIT y el gobierno del Perú, además, con los fines descritos, han designado como punto nodal del Perú al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), y le asigna capacidad de planificación y supervisión interna sobre la entidad rectora de planificación del desarrollo del MIDAGRI. Además, designan como rector de la información estatal oficial al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Teniendo en cuenta la situación descrita, planteamos para este estudio como pregunta general de investigación, la siguiente: ¿En qué medida las estrategias de comunicación de los organismos internacionales, que se expresan en Objetivos de la Agenda para el Desarrollo Sostenible al 2030 del PNUD y el Convenio 169 de la OIT sobre la titulación de tierras para las comunidades campesinas, son comprendidas y son transformadas en políticas, objetivos y metas por las entidades estatales involucradas del Poder Ejecutivo del Estado Peruano en el periodo 2016-2019?

Para responder a esta pregunta es necesario establecer el grado de alineamiento decisional entre las recomendaciones de PNUD al 2030, la OIT y los planes de largo y mediano plazo de las entidades estatales peruanas del gobierno central involucradas. Además, se explora el conocimiento y opinión de las autoridades de los gobiernos regionales sobre el cumplimiento de los planes acordados para alcanzar el objetivo 4: Fin de la pobreza.

A continuación, se explicará el concepto de alineamiento y se explicarán los documentos cuyo alineamiento se ha analizado.

4.1 Alineamiento

Definición conceptual y operacional de alineamiento.

Siguiendo el tipo de comunicación que impera en el sector público, que es formal, jerárquico, escrito y con fundamento normativo (Constitución, leyes, reglamentos, protocolos, métodos, asignación presupuestal, entre otros) y que adicionalmente se establece en forma vertical, de abajo arriba, en donde la retroalimentación es el cumplimiento de las normas siguiendo la tradición weberiana de la burocracia, se ha considerado el concepto alineamiento como equivalente a coherencia, compatibilidad, entendimiento, interlocución positiva, y en el lenguaje de la teoría de la comunicación política aquiescencia, obediencia, acuerdo, consenso (CEPLAN, 2017).

Se utilizaron formatos guía con el objetivo de corroborar la coherencia, compatibilidad de los discursos de los planes oficiales y de ese modo verificar el alineamiento entre los contenidos de la comunicación de los emisores: ONU y OIT y de los receptores gubernamentales (MIDAGRI- Gobiernos Regionales) relativos a la erradicación de la pobreza mediante el acceso a la tierra por parte de las comunidades campesinas.

Definición operacional de grado de alineamiento.

Se han establecido para el presente estudio los siguientes niveles de alineamiento de documentos: nulo (ninguna referencia coherente, compatible que demuestre entendimiento) bajo (hasta 2 referencias), medio (3 a 4 referencias), alto (5 a 6 referencias) y muy alto (7 a 8 referencias).

De la narrativa de los documentos, se han seleccionado específicamente las variables que además de la propiedad de la tierra, permiten acceder a otros recursos

complementarios imprescindibles para erradicar la pobreza y extrema pobreza de los habitantes de los pueblos originarios que en su gran mayoría hoy en día se denominan comunidades campesinas y comunidades nativas, para ello se ha seguido lo establecido por el ODS 1: Fin de la pobreza. Es así que, para efectos de esta investigación se ha asumido como Variable 1 la decisión de erradicar la extrema pobreza hasta el 2030 (ODS 1).

Se asume únicamente la meta 4, que corresponde a la erradicación de la extrema pobreza de las poblaciones vulnerables. Para nuestro caso, se ha seleccionado a los pueblos originarios (Comunidades campesinas y nativas) mediante el acceso a la titulación segura de sus tierras que es la medida estructural más importante.

Cada formato guía para el análisis de contenido, una vez recogida la información, se la califica en una escala que describe el grado de alineamiento en función de las referencias al fin de la pobreza y titulación de tierras identificadas en los documentos analizados.

4.2 Documentos de instituciones receptoras nacionales involucradas: Foro del Acuerdo Nacional, Ministerio de Agricultura y Riego y Gobiernos Regionales

Para el presente estudio, se establecieron 8 variables que permitirán analizar el alineamiento de la comunicación, las que fueron seleccionadas porque son políticas a ser aplicadas en el Perú y forman parte de los planes de los sectores institucionales involucrados en la titulación de tierras de las comunidades campesinas. Las fuentes para la elaboración de las variables son de los siguientes documentos:

- Foro del Acuerdo Nacional (2019) Visión de Futuro Perú al 2050. La estrategia de comunicación de los estados contemporáneos, se expresa en las políticas de Estado de largo plazo que son acuerdos entre los sectores más representativos del

gobierno en sus diferentes niveles. En el Perú esta instancia corresponde al Foro del Acuerdo Nacional en el que participan: la Presidencia de la República, la Presidencia del Consejo de Ministros, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Asociación de Municipalidades del Perú), por parte del Estado. Por parte de la sociedad civil, se encuentran: el Concilio Nacional evangélico del Perú, la Confederación General de Trabajadores del Perú, la Confederación de Instituciones Empresariales Privada, la Conferencia Episcopal Peruana, el Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú, la Coordinadora Nacional de Frentes Regionales, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, la Plataforma Agraria de Consenso y la Sociedad Nacional de Industrias.

- El Plan Nacional Agrario elaborado por MIDAGRI (2016). Es un tipo de política de Estado con un rango normativo de largo plazo, pero más concreto por ser de índole sectorial y que se proyecta a un largo plazo más cercano, al 2030.
- Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio de Agricultura y Riego - PESEM (2016 – 2021), elaborado también por MIDAGRI. Es el Plan de Mediano Plazo del Sector Agrario para el periodo gubernamental presente, pero que a la vez contiene un Escenario Apuesta con Objetivos Estratégicos al 2030 que debe resultar del alineamiento con la Visión de Futuro y con la Política Nacional.
- Planes de desarrollo regional concertado de los Gobiernos regionales de Apurímac, Cusco y Junín (2018). Los gobiernos regionales (GORE), durante el periodo bajo estudio son los encargados de la titulación de tierras, no solamente para las comunidades campesinas y nativas, sino también para los productores individuales privados. Por motivos de focalización, se ha seleccionado los

GORE que tienen la mayor densidad de comunidades campesinas y que a la vez son regiones de explotación minera (Junín, durante el siglo XX), recientemente (Apurímac con la Minera las Bambas desde la primera década este siglo y Cusco con la explotación del gas de Camisea desde la última década del siglo XXI), debido a que la propiedad en estas regiones ha sido motivo de tensión social entre el Estado, las comunidades campesinas y las empresas privadas transnacionales.

Es necesario, precisar que la autonomía de los GORE es solamente administrativa, debido a que el presupuesto de la república se financia con la recaudación nacional de caja única y los planes regionales se aprueban centralmente en el Ministerio de Economía y Finanzas y la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República.

4.3 Relación de las variables vinculadas a la tierra según PNUD y la OIT

De la narrativa del objetivo 1 de los ODS y el convenio 169 de la OIT, se han seleccionado específicamente las variables que además de la propiedad de la tierra permiten acceder a otros recursos complementarios imprescindibles para erradicar la pobreza y extrema pobreza de los habitantes de los pueblos originarios (CEPLAN) que en su gran mayoría hoy en día se denominan comunidades campesinas y comunidades nativas.

Variable 1: Decisión de erradicar la extrema pobreza hasta el 2030

Esta variable corresponde al Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, que se subtitula Fin de la Pobreza. Se asume únicamente la meta 4, que corresponde a la erradicación de la extrema pobreza de las poblaciones vulnerables, que incluye, entre otros, a los pueblos originarios (Comunidades campesinas y nativas) mediante el acceso a la titulación segura

de sus tierras que es la medida estructural más importante.

Variable 2: Propiedad y control de la tierra: “territorio” (...) que tradicionalmente ocupan”
(Artículos 13 y 14, Convenio 169 OIT)

Esta variable explica que el acceso a la propiedad jurídica de la tierra, que implica ser validada por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), debe contener además del territorio actualmente en uso, también los que tradicionalmente han ocupado las comunidades campesinas, asumiendo que su posesión se ha reducido. Esto último se refiere, en el caso de las comunidades campesinas, a los terrenos que los comuneros poseían en parcelas localizadas en los distintos pisos ecológicos (zonas agroecológicas alta, media y baja) que en las últimas décadas, desde la Reforma Agraria de 1980, se han reducido porque en cada piso se han subdividido las comunidades y además se ha dado lugar a nuevos poblamientos, eliminando la tecnología del control vertical de pisos ecológicos (Murra, 2019); razón por la cual cada familia comunera podría tener entre 10 y hasta 25 parcelas, repartidas en las 18 microzonas agropecuarias para sus diversos cultivos y crianzas (Tapia, 1990). Esto les permitía ser muy eficientes al disponer de un portafolio diversificado de productos y mitigar el elevado riesgo de tierras de secano que dependen de la aleatoriedad climática, de la inestabilidad de las lluvias y también de la variabilidad de los precios o del trueque en los mercados (Figuroa, 2000).

Variable 3: Acceso a la herencia (PNUD)

El acceso a la propiedad debe tener un conjunto de atributos que permitan su tenencia segura y el derecho a la sucesión. Es evidente que, con la lógica actual de la propiedad restringida, la herencia ha acelerado el minifundismo y la emigración rural. Este no sería el

caso si se preservaran los territorios de manera amplia. A lo largo de la historia de las comunidades campesinas y los pueblos originarios se han registrado distintas formas de asignación de tierras por herencia que permitían preservar la propiedad (Degregori).

Variable 4: Acceso a los recursos naturales “a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos” (Artículo 15, Convenio 169, OIT).

Esta recomendación recoge otro de los derechos que la ONU ha reconocido para todos los pueblos originarios:

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él. (ONU, 1986, párr. 20)

Variable 5: Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas (ODS, Objetivo 1, PNUD).

Hoy en día, en el mundo globalizado, las tecnologías son más accesibles para crear productos y servicios con mayor valor agregado mediante el acceso al conocimiento de las tecnologías de última generación que corresponden a la tercera y cuarta revolución industrial. En el caso de las comunidades campesinas, estas tecnologías tienen relación con la agricultura ecológica, las agroindustrias alimentarias, medicina natural, la producción de alimentos agroecológicos, el uso para la biotecnología, la utilización de riego tecnificado, la gestión empresarial de redes y corporaciones empresariales, la gestión de los negocios por el comercio electrónico mundial, entre otras.

Variable 6: Acceso a los servicios financieros, incluida la microfinanciación (ODS, Objetivo 1, PNUD y Convenio 169, OIT).

Las comunidades campesinas y nativas necesitan de una titulación de la propiedad de sus tierras que sea segura, para lo cual deben cumplir, entre otros requisitos, su indubitable demarcación mediante la georreferenciación, para ser inscrita en la SUNARP. Solamente con un título de esta naturaleza, serán sujetos de crédito para los bancos y las entidades crediticias (microcréditos, Cajas de Ahorro, Cooperativas de Crédito, Bancos Municipales, Bancos comunales, entre otros). De otro modo, su acceso se limitará a los créditos informales, como suele suceder con la mayoría de comuneros y nativos (INEI, 2014).

Variable 7: Consulta previa para acceder a los beneficios de los recursos minerales y otros recursos naturales del subsuelo de su posesión que pertenecen al Estado. (Convenio 169, OIT Artículo 15).

Este es un procedimiento que impide el despojo de las tierras de las comunidades campesinas y nativas -cuando estas contienen en el subsuelo de sus posesiones, recursos minerales y energéticos- para ser explotadas por la empresa privada (dado que el Estado, pese a ser el propietario del subsuelo, desde la Constitución de 1993, se encuentra impedida de explotarlo directamente). El PNUD y la OIT, instan a la interlocución de las comunidades campesinas y nativas para que, mediante el diálogo, los poseedores campesinos lleguen a arreglos que los beneficien. En la actualidad, esta medida no se cumple, ocasionando la falta de titulación segura de las comunidades campesinas, que es motivo de conflictos y de la paralización de importantes inversiones mineras.

Variable 8: Asignación de tierras adicionales si las que disponen son insuficientes (ODS, PNUD y Convenio 169, OIT)

Esta recomendación tiene relación con la propiedad territorial en extenso, de acuerdo a las posesiones ancestrales, para evitar que el crecimiento poblacional de las comunidades

conduzca a la emigración rural y a la subdivisión de la propiedad en predios de pequeño tamaño, en minifundios, que imposibilitan la erradicación de la pobreza, pues no son suficientes para el autoconsumo y menos para su inserción en los mercados.

4.4 Diseño metodológico para la pregunta específica 1

¿Cuál es el grado de alineamiento decisional entre las recomendaciones de PNUD al 2030 y la OIT y los planes de largo y mediano plazo de las entidades estatales peruanas involucradas del gobierno central?

Herramienta 1: Análisis de contenido de documentos clave de planeamiento del fin de la pobreza y titulación de tierras de comunidades campesinas y nativas.

La primera herramienta que se diseñó y aplicó fue la guía de análisis de contenido de la narrativa de los planes de los interlocutores identificados para verificar el grado de alineamiento en los discursos y consiguientemente, el nivel de entendimiento entre las partes. Para este efecto, se elaboraron Formatos Guía para cada tipo de Plan, conteniendo las 8 variables seleccionadas y los objetivos de la Fase Prospectiva de dichos planes.

Los emisores que se consideran para el análisis de los niveles de alineamiento son la ONU, a partir del documento Agenda para el Desarrollo Sostenible al 2030, y el Convenio 169 de la OIT, además del Plan Nacional Agrario (ver Anexo 1: Análisis de contenido de los planes).

4.5 Diseño metodológico para la pregunta específica 2

¿Cuánto conocen los funcionarios de las políticas del PNUD y la OIT, cuál es su opinión sobre la viabilidad de estas políticas y cómo explican el grado de alineamiento del Gobierno Central y también de los Gobiernos respecto de estas recomendaciones?

Herramienta 2: Entrevistas en profundidad a funcionarios de Gobiernos Regionales.

En esta investigación se ha tenido acceso a las transcripciones de las grabaciones de audio de entrevistas en profundidad realizadas a funcionarios de los gobiernos regionales de Apurímac, Cuzco y Puno durante el primer semestre del año 2018 por el sociólogo Ricardo Reyes Conde por encargo de la ONG SEPAR¹. Se elaboró un código de análisis de contenido de las entrevistas que se presenta en la Tabla 2 (ver también Anexo 3, Análisis de la capacidad de comunicación de los actores institucionales nacionales).

Se obtuvo autorización del uso de las transcripciones de las grabaciones, las cuales se efectuaron con el fin de elaborar un diagnóstico sobre la titulación de tierras en gobiernos regionales de las comunidades campesinas. Las entrevistas se realizaron en el marco de un taller con funcionarios de los GORE en los que se encuentran las comunidades campesinas. Estos funcionarios acordaron mantener el anonimato como precondition de las grabaciones.

Asimismo, la codificación de la Tabla 2, se aplicó también a la transcripción de la Mesa de Trabajo “Titulación de las comunidades campesinas y nativas del Perú” efectuada por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afrodescendientes del Congreso de la República, presidida por la congresista Tania Pariona, en septiembre del 2019 (Congreso de la República [Video]) y que es de acceso público, en la que participaron además de la citada parlamentaria, funcionarios representantes de las siguientes dependencias: MIDAGRI, Ministerio de Cultura, Defensoría del Pueblo, SUNARP, y la Contraloría General de la República.

La codificación de las entrevistas en profundidad se realizó con una guía diseñada para

¹ Se identificará a esta fuente como Entrevistas en profundidad a funcionarios de Gobiernos Regionales. Documento del año 2018 no publicado.

este efecto, se creó una tabla que organiza la relación entre las 8 variables establecidas para este estudio y las respuestas a las preguntas acerca de si los funcionarios de los GORE de comunidades campesinas fueron informados y capacitados en relación a las políticas del PNUD y la OIT en favor de las comunidades campesinas. Se incluye también su opinión sobre la viabilidad de las políticas y su percepción sobre las decisiones políticas (ver Anexo 3 Guía para la codificación de las entrevistas en profundidad).

Herramienta 3: Cuestionario a actores institucionales.

En el mes de noviembre del 2020, se elaboró y envió un cuestionario a los correos electrónicos de cuatro funcionarios institucionales del Estado. Estos son: un responsable del Portal de transparencia; una responsable de acceso a la información; el Director Regional de Comunicaciones del Gobierno Regional de Junín y un responsable del Portal de transparencia y una responsable de acceso a la información del Gobierno Regional de Cusco, para ver su capacidad organizativa y comunicacional. No se obtuvo respuesta, por lo que no se realizará un análisis sobre ello.

5. Análisis

En este capítulo, se presenta el análisis del alineamiento que se ha realizado a partir de los documentos estudiados (Visión de Perú al 2050, Plan Nacional Agrario (PNA), Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio de Agricultura y Riego (PESEM) y Gobiernos Regionales. Este análisis permite establecer en qué medida las estrategias de comunicación de los organismos internacionales que se expresan en Objetivos de la Agenda para el Desarrollo Sostenible al 2030 del PNUD y el Convenio 169 de la OIT sobre la titulación de tierras para las comunidades campesinas son comprendidas y son

transformadas en políticas, objetivos y metas por las entidades estatales involucradas del Poder Ejecutivo del Estado Peruano en el periodo 2016-2019.

5.1 Alineamiento entre las recomendaciones de PNUD al 2030, la OIT y los planes de largo y mediano plazo de las entidades estatales peruanas del gobierno central involucradas

En este acápite, se explican los análisis realizados del alineamiento en relación a los documentos estudiados de Visión de Perú al 2050, Plan Nacional Agrario y Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio de Agricultura y Riego (PESEM) y Gobiernos Regionales.

5.2 Alineamiento de la Visión de Perú al 2050.

Con las variables establecidas a partir de las metas del ODS 1.4 al 2030 sobre erradicación de la extrema pobreza y de las recomendaciones de la OIT sobre titulación de tierras.

En la gestión pública peruana, la “Visión de Perú al 2050” es la fuente de todas las políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales e inclusive de políticas especiales coyunturales, que deben ajustarse según su temporalidad y pertinencia temática.

El CEPLAN al formular esta visión conjuntamente con el Foro del Acuerdo Nacional, en representación de las fuerzas sociales más importantes, ha adoptado las recomendaciones de CEPAL, BID, Banco Mundial, de hacer planes de largo plazo para terminar con el cortoplacismo decisional que ha resultado inoperante para alcanzar el crecimiento económico sostenido y construir las transformaciones estructurales que deben ser enfrentadas en toda América Latina (CEPAL, 2019, Club de Roma, 2008; Manucci, 2007).

Tabla 2:

Grado de alineamiento decisional con la visión del futuro Perú al 2030.

| POLÍTICAS DEL PNUD Y LA OIT | | VISION DE FUTURO DEL PERU AL 2050 | | | | | PUNTAJE |
|---|---|--|----------------|----------------|---------------------|----------------|----------|
| | | ACTORES | NATURALEZA | EMPLEO DIGNO | SOLEDAD DEMOCRÁTICA | ESTADO MODERNO | |
| 1 | Erradicación extrema pobreza considerando el acceso a la propiedad de la tierra | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | 0 |
| 2 | Propiedad Jurídica segura y control de la tierra "territorio" | "Se han reducido significativamente todas las formas de discriminación y las inequidades sociales provenientes de desigualdades territoriales". | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | 1 |
| 3 | Acceso a la herencia | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | 0 |
| 4 | Acceso a los recursos naturales | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | 0 |
| 5 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | 0 |
| 6 | Acceso a los servicios financieros | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | 0 |
| 7 | Consulta previa | "Se regulan las actividades extractivas con elevados estándares ambientales, promoviendo el diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios". | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | 1 |
| 8 | Asignación de tierras adicionales por población | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | Sin Referencia | 0 |
| NOTA TOTAL: ALINEAMIENTO NULO (0), BAJO (HASTA 2); MEDIO (3 A 4), ALTO (5 A 6), MUY ALTO (7 A 8) | | | | | | | 2 |

Nota. Fuente: Elaboración propia

En la Tabla 2, siguiendo la estructura temática de la VP, se observa que en la columna “Actores” encontramos la Variable 1: Erradicación de la Extrema Pobreza del ODS 1, sintoniza con el enunciado "El Perú ha superado la pobreza extrema y la pobreza multidimensional ha disminuido considerablemente" (Ver Anexo 1 Análisis de contenido de los planes). Pero este enunciado, pese a tener el acápite “Persona” ignora como interlocutores a los comuneros y nativos pues alude a la pobreza en general bajo el enfoque de la satisfacción de necesidades sociales básicas como educación, salud, vivienda, nutrición e inclusive ignora en la dimensión económica, los ingresos per cápita de la familia. Este concepto no incluye explícitamente el enfoque estructuralista de la

pobreza, que comprende el acceso a la propiedad de los medios de producción, que en el caso de los campesinos se refiere fundamentalmente a la tenencia jurídicamente segura de la tierra.

En todo el documento de la VFP, no existe ninguna alusión a la reivindicación de la propiedad en favor de las comunidades campesinas para el desarrollo de sus capacidades que les permita salir de forma autónoma y no asistencialista de la extrema pobreza. El alineamiento decisional de la Visión de Perú al 2050 alcanza a dos puntos, se verifica entonces un grado de alineamiento bajo entre la Visión de Perú al 2050 y los planes del PNUD y la OIT.

En cuanto a la recomendación de la OIT, que tiene carácter normativo constitucional en el Perú desde su ratificación en el año 2014, explícitamente, se exige la titulación histórica que es más amplia que la actual posesión de tierras, para evitar el minifundismo (en el caso de las comunidades campesinas). Esta exigencia de la Visión de Perú al 2050 no se refiere a la desigual tenencia de la tierra, sino a las diferencias provenientes de desigualdades regionales, de la costa, sierra y selva, como se puede apreciar en el Anexo 1: "Se han reducido significativamente todas las formas de discriminación y las inequidades sociales provenientes de desigualdades territoriales" (Ver Anexo 1: Análisis de contenido de los planes. Columna 1: Actores). En este caso, el alineamiento verificado es bajo, alcanzando únicamente dos puntos.

En el Anexo 1 (Análisis de contenido de los planes), en la Columna 4 (Gestión sostenible de la naturaleza), que se contrasta con el indicador del ODS1.4.; el acceso a los Recursos naturales está asociado a la propiedad.

El siguiente párrafo de la Visión de Perú al 2050, no relaciona la sostenibilidad

medioambiental con la sostenibilidad social, la cual debe ser explícita para que se permita considerar en este objetivo la propiedad jurídica de las tierras: “Gestionamos de manera sostenible el territorio y sus servicios ecosistémicos. Protegemos nuestra diversidad geográfica marina, costera, andina -incluyendo los glaciares- y amazónica, conservamos la riqueza biológica y aprovechamos de manera eficiente y sostenible los recursos naturales” (CEPLAN, 2019, p. 3).

Estos documentos reconocen que las tecnologías andinas son tecnologías de utilización y conservación de los recursos naturales. También, en lo relativo a la consulta previa, el alineamiento es bajo, pues llega a dos puntos. En la Visión de Perú al 2050, el párrafo que sigue es concluyente: “Se regulan las actividades extractivas con elevados estándares ambientales, promoviendo el diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios” (CEPLAN, 2019, p. 3). Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que el protocolo de la consulta previa, obliga al “reconocimiento de las comunidades campesinas”, que igualmente está indisolublemente ligado a la propiedad y registro jurídico de las tierras. Actualmente, no existe un registro único de las comunidades campesinas tituladas, tampoco se ha concluido con los planos de georreferenciación para dirimir los conflictos de tierras y definir en forma unívoca a las comunidades campesinas.

En la tabla (Herramienta 1.1 Análisis de la Visión de Perú al 2050), la columna referida a Desarrollo sostenible con empleo digno, muestra cómo el discurso del Acuerdo Nacional sigue excluyendo de la interlocución a las comunidades campesinas, no incluye a las propiedades comunales en la diversificación productiva y tampoco las incluye en lo referido a los sujetos de la conversión en empresas asociativas. Se debe recordar que las

comunidades sin propiedad jurídica de sus tierras se encuentran tácitamente marginadas del crédito y consiguientemente de su acceso al mercado y en general de la modernización de la agricultura como lo preconiza la Visión de Perú al 2050 en el siguiente extracto:

El Perú diversifica su producción; incentiva la industria, la manufactura y el sector servicios; impulsa la asociatividad de las pequeñas unidades productivas urbanas y rurales, les brinda asistencia técnica, promueve la innovación tecnológica y fomenta su desarrollo, así como su articulación a ciudades intermedias y a grandes empresas; promueve el valor agregado de bienes y servicios; e incrementa sus exportaciones, especialmente las no tradicionales. (CEPLAN, 2019, p. 3)

La marginación anterior se repite en el acápite “Sociedad democrática” del mismo documento (CEPLAN, 2019).

Finalmente, lo mismo ocurre en el acápite, “Estado Moderno” cuando se usa el genérico “sin dejar a nadie atrás” (CEPLAN, 2019) señala implícitamente, y en forma vaga, que comprendería a “las comunidades campesinas”. El lenguaje es ambiguo, por lo que es manifiesta una indefinición y omisión de las prioridades de la interlocución. En síntesis, el documento “Visión Perú al 2050”, el máximo referente normativo después de la carta constitucional para el Estado peruano, presenta un bajo alineamiento a las recomendaciones del PNUD y la OIT, sólo alcanza dos puntos. Esto quiere decir que no hay entendimiento, consenso, aquiescencia, compatibilidad. complementariedad entre el discurso de los organismos multilaterales y globalizados con el Estado Nación del Perú.

5.3 Alineamiento de la Política Nacional Agraria.

La Política Nacional Agraria (PNA) al 2030 se aprobó en 2016, por tanto, fue elaborada

estando ya vigente la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2015 y el Convenio 169 de la OIT (que cuenta con rango constitucional). Podría esperarse que el PNA replique, asimile, transcriba; es decir, asuma los objetivos de la Agenda, pero ninguna de las políticas y metas de esta última han sido acogidas, transcritas o alineadas en los Objetivos Generales de la PNA.

Sin embargo, es necesario destacar, que desde el 2017 se está ejecutando el proyecto “Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú”, Tercera Etapa (PTRT3), que podría dar lugar más adelante a la aplicación de las recomendaciones del PNUD y el Convenio 169 de la OIT. Hasta ahora, se destina el 80% de los US\$ 80 millones de la cofinanciación PERÚ-BID 2015 con la intención de "levantar un inventario actualizado de clasificación de suelos, insumo clave para los procesos de Ordenamiento Territorial (OT) y Zonificación Ecológica Económica (ZEE), así como para la titulación” (MIDAGRI, 2016, p. 10).

A continuación, se presenta la verificación del grado de alineamiento decisional de las políticas del PNUD y la OIT con el Plan Nacional Agrario 2018-2030:

Tabla 3:

Grado de alineamiento decisional de PNUD- ODS con la Política Nacional Agraria del MIDAGRI

| POLÍTICAS DEL PNUD Y LA OIT | | PLAN NACIONAL AGRARIO 2018-2030 | | | | | PUNTAJE |
|-----------------------------|---|---------------------------------|--|---|--|---|---------|
| | | OBJETIVO GENERAL 1 | EJE 1: SUELOS | EJE 3: SEGURIDAD JURÍDICA DE LA TIERRA | EJE 6: INNOVACIÓN Y TECNIFICACIÓN | EJE 8: DESARROLLO CAPACIDADES | |
| 1 | Erradicación extrema pobreza considerando el acceso a la propiedad de la tierra | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | 0 |
| 2 | Propiedad Jurídica segura y control de la tierra "territorio" | Sin referencia | "Levantar un inventario actualizado de clasificación de suelos, insumo clave para los procesos de Ordenamiento Territorial (OT) y Zonificación Ecológica Económica (ZEE), así como para la titulación" | "Promover y generar mejores condiciones para la implementación del saneamiento físico legal, formalización y titulación de la propiedad agraria, priorizando las tierras de las comunidades campesinas y nativas reconocidas en el marco de la normatividad vigente." | Sin referencia | Sin referencia | 2 |
| 3 | Acceso a la herencia | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | 0 |
| 4 | Acceso a los recursos naturales | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | 0 |
| 5 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | "Implementar un sistema de gestión de la información y del conocimiento para la innovación agraria (incluyendo conocimientos y prácticas ancestrales)" | "Impulsar esquemas de extensión y capacitación agraria con base en proveedores (oferta) que atienden las demandas diferenciadas y específicas de los productores (modelos Yachachi y Escuela de Campos, entre otros Promover el intercambio de conocimientos y aprendizajes en temas como manejo de recursos agrarios, técnicas productivas, diversificación y valor agregado, comercialización y formas de organización" | 2 |
| 6 | Acceso a los servicios financieros | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | 0 |
| 7 | Consulta previa | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | 0 |
| 8 | Asignación de tierras adicionales por población | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | 0 |

Nota. Elaboración propia utilizando la fuente del Plan Nacional Agrario (2016)

En el último párrafo de la tabla 3, fila 8, se encuentra comprendida la perspectiva de efectuar la titulación segura de las tierras de las comunidades campesinas con posterioridad al PTRT3, pero el alineamiento con el PNA es nulo porque no es tomado en cuenta en ningún objetivo del PNA. En el Eje 3 del PNA existe la posibilidad abierta al alineamiento futuro, pues se señala lo siguiente: "Promover y generar mejores condiciones para la implementación del saneamiento físico legal, formalización y titulación de la propiedad agraria, priorizando las tierras de las comunidades campesinas y nativas reconocidas en el marco de la normatividad vigente" (MINAM, 2021, p. 11). La restricción que se anticipa

con la frase “en el marco de la normatividad vigente”, se refiere al acceso de las comunidades a los recursos productivos del subsuelo de sus tierras, que la Constitución de 1993 reserva para el Estado. De otro lado, la titulación de tierras actualmente no cuenta con las garantías para que la superficie sea valorizada de acuerdo a los precios internacionales, como ocurre en otros países cuando el subsuelo contiene riquezas minerales e hidrocarburos (De Soto, 2019).

Se verifica entonces que los planes analizados en el presente estudio no conversan en tiempo presente, por lo que el alineamiento queda condicionado a reglas de juego que podrían ser alteradas en el futuro.

En la política 5 del PNA se establece medidas contradictorias con su objetivo: Acceder a nuevas tecnologías apropiadas (MIDAGRI, 2021), pues su propuesta comprende tanto la asimilación de nuevas tecnologías como la recuperación de tecnologías tradicionales. Es el caso del Eje 6 de esta política, Innovación y Tecnificación Agraria, que señala únicamente prácticas tradicionales: “Implementar un sistema de gestión de la información y del conocimiento para la innovación agraria incluyendo conocimientos y prácticas ancestrales” (MIDAGRI, 2021, p. 13), el objetivo de la política 5 sería más preciso si indicara únicamente “acceder a tecnologías apropiadas”.

El mismo tema se aborda en el Eje de Política 8, lo que muestra un alineamiento de dos puntos en cuanto a desarrollo de capacidades: "Impulsar esquemas de extensión y capacitación agraria con base en proveedores (oferta) que atienden las demandas diferenciadas y específicas de los productores (modelos Yachachiq y Escuela de Campos, entre otros)", también propone: “Promover el intercambio de conocimientos y aprendizajes en temas como manejo de recursos agrarios, técnicas productivas, diversificación y valor

agregado, comercialización y formas de organización" (MIDAGRI, 2021, p. 14). La mención al modelo Yachachik, del programa de desarrollo Sierra Productiva del Instituto para una Alternativa Agraria (IAA) con federaciones y organizaciones campesinas de 16 regiones, es el reconocimiento de un modelo de gestión sostenible e integral de la agroforestería, con diversificación hortícola, uso de riego tecnificado y la creación de agroindustrias rurales e inclusive de viviendas saludables gracias a la electrificación lograda con el *compost* de los desechos vegetales y orgánicos (De Althaus, 2018). Este modelo con el que se han multiplicado los ingresos familiares hasta en 10 veces y han permitido mejorar simultáneamente la nutrición de los campesinos y su acceso al mercado, es un claro ejemplo de cómo el alineamiento entre el Eje de política 8 y lo que propone el PNA, favorece el desarrollo de las comunidades en relación al ODS1 “Fin de la pobreza”.

5.4 Alineamiento del Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio de Agricultura y Riego (PESEM): 2016-2021.

En este plan que encarna los objetivos gubernamentales para el período 2016-2021, no hay ninguna mención expresa a la titulación de tierras en la descripción del Escenario Apuesta y tampoco en la Visión de Futuro del MIDAGRI. Únicamente en los Objetivos Estratégicos existe una alusión a la “revaloración de las tecnologías andinas, amazónicas y conocimientos ancestrales”, lo cual resulta bastante genérico; por ello, el nivel de alineamiento es bajo, solo alcanza dos puntos (Ver Anexo 1).

5.5 Alineamiento de los Planes de Desarrollo Regional Concertado de los Gobiernos Regionales de Junín, Cusco y Apurímac 2016-2021.

Estos departamentos se caracterizan por su elevada densidad de comunidades

campesinas, en las que se han verificado conflictos sociales y ambientales antiguos (como el caso de Junín con las empresas mineras como la ex Cerro de Pasco Cooper Corporation) desde principios de siglo pasado hasta su estatización a comienzos de 1970, como recientes, Cusco desde 1980 a la fecha (Tintaya) y en Apurímac, recientemente, Las Bambas. En estas últimas han venido operando los mecanismos de consulta previa, lo que no existió en Junín.

Tabla 4:
Grado de alineamiento decisional con los planes de los gobiernos regionales.

| POLÍTICAS DEL PNUD Y LA OIT | | GOBIERNO REGIONAL DE JUNIN 2016-2030 | | | PUNTAJE |
|--|---|--|--|------------------------|---------|
| | | ESCENARIO APUESTA | VISIÓN Y MISIÓN | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS | |
| 1 | Erradicación extrema pobreza considerando el acceso a la propiedad de la tierra | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | 0 |
| 2 | Propiedad Jurídica segura y control de la tierra "territorio" | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | 0 |
| 3 | Acceso a la herencia | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | 0 |
| 4 | Acceso a los recursos naturales | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | 0 |
| 5 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas | "En la agricultura andina, la mayor restricción constituye la disponibilidad de infraestructura de riego en general y de riego tecnificado en particular, además de la conectividad. De otro lado se recomienda un patrón alternativo de cultivos con productos de mejores precios en los mercados, como la quinua y las hortalizas en vez de las tuberosas" | " Siendo las comunidades campesinas y la comunidades nativas, las poblaciones mayoritarias del ámbito rural, sus habitantes y sus organizaciones, conducen importantes empresas agropecuarias y agroindustriales contribuyendo a la seguridad alimentaria nacional y a través de alianzas estratégicas de cadenas productivas y redes interempresariales, se proyectan al mercado internacional" | Sin referencia | 2 |
| 6 | Acceso a los servicios financieros | | | Sin referencia | 0 |
| 7 | Consulta previa | | | Sin referencia | 0 |
| 8 | Asignación de tierras adicionales por población | Sin referencia | Sin referencia | Sin referencia | 0 |
| NOTA TOTAL: ALINEAMIENTO NULO (0), BAJO (HASTA 2); MEDIO (3 A 4), ALTO (5 A 6), MUY ALTO (7 A 8) | | | | | 2 |

Nota. Fuente: Elaboración propia

Tabla 5:

Análisis de alineamiento GORE Cusco Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado de Cusco al 2030.

| H1.2: ANALISIS DEL ALINEAMIENTO PNUD-OIT CON EL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL CONCERTADO. CUSCO AL 2030 | | | | | |
|--|-----------|---|---|--|---|
| META | VARIABLES | | ESCENARIO APUESTA AL 2021 Y 2030 | VISION Y MISION | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS |
| Poner fin a la Extrema pobreza de los pueblos originarios través de la propiedad jurídica de la tierra | 1 | Erradicación extrema pobreza | Sólo hace mención a la reducción de la pobreza monetaria en general | Sólo plantea metas para la reducción de la pobreza monetaria de 18.1% en el 2015 a 2.00% en 2030 | Señala meta de reducción de la pobreza monetaria de 11.00% en 2021 a 8.83% en 2030" SIC, pág. 107 |
| | 2 | Propiedad y control de la tierra "territorio" | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN |
| | 3 | Acceso a la herencia | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN |
| | 4 | Acceso a los recursos naturales | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN |
| | 5 | tecnologías apropiadas | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN |
| | 6 | Acceso a los servicios financieros | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN |
| | 7 | Consulta previa | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN |
| | 8 | Asignación de tierras adicionales por población | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN |

Nota. Fuente: CEPLAN (2016)

Tabla 6
Análisis de alineamiento Plan de desarrollo Regional Concertado de Apurímac al 2030.

| H1.2: ANALISIS DEL ALINEAMIENTO PNUD-OIT CON EL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL CONCERTADO. APURIMAC AL 2030 | | | | | |
|--|---|---|--|-----------------|--|
| META | VARIABLES | | ESCENARIO APUESTA AL 2021 Y 2030 | VISION Y MISION | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS |
| Poner fin a la Extrema pobreza de los pueblos originarios través de la propiedad jurídica de la tierra | 1 | Erradicación extrema pobreza | e Establece meta de erradicación de 8.7% a 2.00% | SIN MENCIÓN | Reducción de 7.8% en 2016 a 4.5% en 2021 |
| | 2 | Propiedad y control de la tierra "territorio" | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN | AE5.7: Promover el saneamiento físico legal y la formalización de la propiedad agraria |
| | 3 | Acceso a la herencia | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN |
| | 4 | Acceso a los recursos naturales | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN |
| | 5 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN | AE5.4: Promover la producción orgánica de productos agropecuarios |
| | | | SIN MENCIÓN | | |
| | 6 | Acceso a los servicios financieros | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN | AE5.5: Facilitar el acceso del productor agrario a los servicios financieros |
| | 7 | Consulta previa | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN |
| 8 | Asignación de tierras adicionales por población | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN | SIN MENCIÓN | |

Nota. Fuente: CEPLAN (2016)

En los Planes de Desarrollo Regional Concertados (PDRC) de Junín, Cusco y Apurímac, el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2016-2021, solo establece relación con una de las 8 políticas, se nota la ausencia de dirección del MIDAGRI, por lo que su alineamiento es bajo, pues alcanza dos puntos. El grado de alineamiento decisional de Junín es bajo, pues alcanza los dos puntos y en los casos de Cusco y Apurímac, es casi inexistente, tan solo llegando a alcanzar un punto.

5.6 Conocimiento y opinión de los funcionarios del GORE sobre el alineamiento decisional del Gobierno Central con relación a las recomendaciones del PNUD y de la OIT

Se analizan entrevistas realizadas en grupo en el año 2018 a los funcionarios de los GORE responsables de la titulación de los predios de los agricultores independientes de las regiones Junín, Apurímac y Cusco. Estas entrevistas en grupo fueron grabadas por el sociólogo Ricardo Reyes Conde con el fin de realizar un diagnóstico de la titulación de la tierra de las comunidades campesinas. Las entrevistas son analizadas aquí para efectos del presente estudio, pues nos permiten comprender su conocimiento y opinión sobre el alineamiento decisional del Gobierno central, los GORE y el PNUD y la OIT. Los funcionarios que responden a estas entrevistas son los que están a cargo de la titulación de los predios de los agricultores independientes en los GORE Junín, Apurímac y Cusco. Estos funcionarios actúan a partir de las normas y procedimientos establecidos por el MIDAGRI. La identidad de los participantes se mantiene en reserva a su pedido.

En cuanto al conocimiento de las políticas, los funcionarios señalan que las conocen, pero también consideran que no se encuentran en condiciones de ejecutarlas porque en el nivel de gobierno central aún no ha sido tomada la decisión política de implementarlas. Esto se verifica en la carencia de las normas mandatorias para ejecutarlas. Indican que corresponde al MIDAGRI, en tanto órgano rector, elaborar estas normas y procedimientos para que los GORE puedan ejecutarlas.

Se constata que no se sigue el proceso de comunicación correspondiente a toda organización burocrática, pues los funcionarios de los GORE indican que el MIDAGRI no ha emitido aún las normas y por tanto tampoco se han establecido los procedimientos de

titulación de tierras previstos por los artículos 13 y 14 del Reglamento de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) según el Decreto Supremo 029-2018-PCM.

Estos procesos, que en el año 2018 e inclusive hasta el año 2020, aún no habían sido formulados, son, según declaran los funcionarios en el documento Entrevistas en profundidad a funcionarios de Gobiernos Regionales. Documento del año 2018 no publicado (ir a pág. 60, Diseño metodológico):

- Protocolos de acciones precisas estandarizadas y simplificadas para garantizar el cumplimiento efectivo de cada actividad estatal.
- Mapas y diagramas de procesos, alternativas de acción y cronogramas correspondientes al servicio de titulación (SERVIR, es la entidad estatal que proporciona y eventualmente puede ser consultada para su aprobación).
- Metodologías, modelos o procedimientos que optimizan la productividad de las tareas según estándares de calidad que se han adoptado por su eficacia comprobada.
- Convenios entre el GORE con otras dependencias regionalizadas, ONGs nacionales e internacionales, organizaciones representativas de las Comunidades Campesinas y Nativas, universidades y otros.

Los funcionarios informan, además, que a la fecha trabajan casi exclusivamente en la titulación de los predios de los agricultores independientes. Mencionan que en los gobiernos regionales donde predominan las comunidades nativas se han hecho convenios con ONGs internacionales para ejecutar proyectos piloto de titulación colectiva.

También indican que no realizan acciones de información ni capacitación de esas políticas (talleres, boletines, páginas web, capacitadores en convenio con ONGs, y otros) y, por tanto, no tienen ninguna infraestructura para tal finalidad, tal como consta en la falta de

respuesta a los formularios remitidos sobre esta materia (Ver Anexo 2, Análisis de la capacidad de comunicación de los actores institucionales nacionales).

De otro lado, los funcionarios entrevistados en los GORE Apurímac y Cusco, expresaron la visión que tienen de su propia vinculación con las políticas que nos ocupan el presente estudio (la fuente es el documento Entrevistas en profundidad a funcionarios de Gobiernos Regionales del año 2018, no publicado (ir a pág. 60, Diseño metodológico):

- Refieren un desencuentro comunicacional entre las comunidades campesinas y los funcionarios; por ejemplo, un funcionario del GORE Apurímac señala lo siguiente: “lo tenemos en cuenta porque en el Perú los hombres y mujeres más vulnerables se encuentran en las comunidades campesinas y nativas y en los pueblos originarios que se encuentran en esas comunidades, teniendo en cuenta también, que en el convenio 169 de la OIT hace referencia a los pueblos originarios”.

Con respecto a las razones por las que no se efectúan las recomendaciones de la OIT, relativas a la titulación de tierras de los pueblos originarios, y que se encuentran vigentes desde 1995, los entrevistados (la fuente es el documento Entrevistas en profundidad a funcionarios de Gobiernos Regionales del año 2018, no publicado, ir a pág. 60, Diseño metodológico) señalan que:

- El Gobierno Peruano ha reglamentado la titulación de una manera en que casi ningún pueblo sería originario. En Apurímac, por ejemplo, de acuerdo a los requisitos establecidos, no habría ningún pueblo originario. Según la experiencia de los funcionarios de los GORE solo los pueblos originarios de la selva, que están aislados, entrarían en esa categoría. Los funcionarios coinciden en que es necesario modificar la reglamentación asumida por el Estado Peruano, pues han sido testigos

de cómo los requisitos establecidos para ser reconocidos como pueblos originarios no pueden ser cumplidos por ninguna comunidad campesina o ningún pueblo originario².

- Los derechos de los pueblos originarios a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse, especialmente estos comprenden los derechos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. Son derechos de los pueblos originarios, por ejemplo, el derecho al agua, tierra, aire, pastos. En el inciso 2 de este artículo (169°) se reconoce el derecho a la consulta: “En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o los recursos, o tengan derecho los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serán perjudicados y en qué medida antes de emprender o autorizar

² Un funcionario del GORE Apurímac narra lo siguiente:

“¿Qué dice el Convenio 169? Para que se consideren pueblos indígenas, existen tres condiciones, primero que desciendan de un pueblo originario, un pueblo que existía antes de la Conquista. (...), los Chancas, por ejemplo. Si estamos, en Yauri, los Canas. Si estamos por ejemplo en Ucayali, los shipibos. Todos tienen que demostrar que ese pueblo existía antes de la Conquista.”

Otro funcionario del GORE Apurímac señala:

“Segundo requisito, conservar todas o parte de las costumbres, por ejemplo, pago a la tierra. En Sicuani está el cerro Ocoruro; en Calca, está el Pituisiray; en Urubamba, son apus en los que se hace pago. ¿Qué otra costumbre hay? Hablar quechua.”

El mismo funcionario precisa:

“El tercer requisito es auto percibirse como un pueblo diferente a los demás. Por ejemplo, yo soy aguajún, gama, quechua. Luego, el Ministerio de Cultura publicó una cosa que se llama base de datos de pueblos indígenas y hay un registro al que podemos entrar incluso por internet. La mayoría de esos pueblos son amazónicos. Entonces, si yo soy una comunidad y demuestro que desciendo de un pueblo originario y que conservo todas o parte de las costumbres y me auto percibo como diferente a las demás comunidades... ¿Qué dice el Ministerio de Cultura?, que en Abancay, en Apurímac, hay pueblos indígenas. Los reconocen como indígenas, pero no como pueblos originarios. Son los casos de las comunidades de Micaela Bastidas y Antabamba, que no aparecen en el Registro como pueblos originarios”.

cualquier programa de prospección o explotación de los recursos que existen en sus tierras”.

Sobre las tierras comunales, los funcionarios de los GORE señalan lo siguiente, (la fuente es el documento Entrevistas en profundidad a funcionarios de Gobiernos Regionales del año 2018, no publicado, ir a pág. 60, Diseño metodológico):

- Los habitantes de Apurímac estaban viendo las tierras comunales como tierras agropecuarias, sin embargo, es necesario considerar una parte minera en muchos casos, como el de Las Bambas.
- Los funcionarios dicen que no se sabe quién maneja lo de las regalías.
- Dicen también, que los que deberían ser parte de la explotación minera, deben ser los propietarios de tierras reales, es decir, los comuneros. Los funcionarios piensan que los comuneros no solamente deben recibir el canon y sobrecanon, es decir, las regalías porque eso desvirtúa a los verdaderos dueños, a los cuales ancestralmente les corresponde -no solamente la superficie- sino también la parte de la explotación minera, es decir, lo que hay debajo de la superficie.
- Los funcionarios sostienen que las licencias para las explotaciones son amañadas. Afirman que las audiencias públicas no se realizan, solo son simulacros: “se hacen, así como están ahora reunidos, 15 personas y punto, lo firmamos constantemente y lo damos por aprobado”, además, sostienen estos funcionarios que: “hay que incidir bastante en ayudar a los hermanos comuneros a que realmente sean parte de la explotación (minera), ellos deberían ser los primeros en trabajar en las explotaciones (mineras)”.
- Con respecto a la consulta previa, los funcionarios dicen que: “se ha

desnaturalizado, se ha convertido como en un taller informativo donde (el gobierno) da a conocer objetivos, metas, etcétera. Pero la consulta como tal, como señala el convenio 169 de la OIT, no se realiza”

- En cuanto al acceso al crédito, los funcionarios señalan que mientras no haya un título registrado no hay ninguna posibilidad de crédito.
- Cuando se refieren a la ejecución en la titulación de comunidades, los funcionarios indican que su labor de titulación de tierras no implica la posibilidad de decisión política ni otorga prioridad, porque no existe ninguna unidad administrativa que contenga estas funciones, tampoco existe personal especializado, ni hay infraestructura (Ver Anexo 1, Análisis de contenido de los planes). Lo mismo sucede en las funciones de titulación, que potencialmente podrían realizar cuando se tome la decisión de titulación, y se entreguen las normas y procedimientos previstos por la PCM.

En relación a si los gobiernos regionales están organizados para informar, capacitar, difundir y ejecutar la titulación de tierras de las comunidades campesinas, los funcionarios indican que:

- No está establecida una estructura orgánica, es decir, un modelo de gestión para los gobiernos regionales. Existen oficinas dispersas que se ocupan de titulación y no articulan entre ellas. En los gobiernos regionales existe, por ejemplo, la subgerencia de titulación de tierras, mientras que el tema de zonificación económica y ecológica está en otra subgerencia, y el tema administrativo de límites territoriales, en otra oficina. Esta dispersión no permite tener una política integral de gestión de territorio que facilite la titulación de tierras.

- Todos los problemas han influido en que se haya titulado tierras en menor cantidad. Los funcionarios indican que, cuando se va avanzando en el proceso de titulación de comunidades campesinas, viene desde la PCM la creación de centros poblados o distritos. Entonces se genera un nuevo conflicto, porque si no se ha saneado la propiedad todavía, si no se ha delimitado las comunidades campesinas; se crea un nuevo conflicto. Desde arriba viene una creación que te parte a la mitad las comunidades, entonces, ahí hay conflictos de competencias entre Gobierno Regional y Gobierno Central. Indican a su vez que: “entonces, ahí sí hay que darle una mirada normativa, realizar una consulta o promover la participación de los gobiernos regionales en la creación de centros poblados o distritos”.
- En Apurímac, en 4 años, de 79 distritos que tenían ahora tienen 84 distritos. El problema es la explotación del recurso natural. Por ejemplo, el distrito de Huancabamba, en Andahuaylas, se crea porque hay una reserva minera fuerte de oro. Indican los funcionarios que, por esa situación, el Estado propició su distritalización. Cuando se realiza una distritalización no se tiene en cuenta el informe del gobierno regional, y se hace directamente a través de consultores. Los funcionarios de los GORE indican: “Hacen los informes y lo distritalizan, y ahora tienen fuertes conflictos territoriales. No han hecho las consultas previas. O sea, no han cumplido con los procedimientos porque se ha hecho a través de consultores, porque hay un informe con otro tenor del Gobierno Regional. También el Congreso aprueba teniendo intereses económicos”.

Por lo mencionado, se concluye que el alineamiento es bajo en relación al GORE Apurímac, y que no se contaría con las condiciones necesarias para realizar la titulación de tierras.

5.7 Análisis de lo expresado en la Mesa del Congreso de la República sobre titulación de comunidades campesinas y nativas

En la Mesa Redonda del Congreso de la República, de fecha 15 febrero del 2019, cuyo tema versó sobre la titulación de las comunidades nativas y campesinas del Perú, el representante de MIDAGRI en este evento aseguró que el Sector tendría a partir del 2019 un rol directriz. A continuación, se destacan las citas de algunos participantes de dicho evento, en relación a la titulación de tierras para verificar el alineamiento. De modo tal que la representante de la Defensoría del Pueblo destacó lo siguiente (Congreso de la República, 2019):

“Cuando nosotros publicamos nuestro primer informe del 2014 (sobre la titulación de tierras en favor de las comunidades campesinas y nativas) estábamos en una situación en que el ministerio de Agricultura nos decía que no tenía la rectoría. Desde ahora ya está asumiendo una rectoría fuerte, según las palabras del director del MIDAGRI como un compromiso de su gestión que requiere un trabajo sostenido para seguir cerrando las brechas de titulación (...). En ocho años de vigencia de esta competencia los gobiernos regionales solamente han titulado alrededor de 50 comunidades campesinas o 48, puede ser menos o más y que están pendientes más de mil comunidades campesinas por titular ese es el dato crudo y objetivo que tenemos y hacia ahí tendría que apuntar el gobierno para poder superar este problema. El otro objetivo es que mientras no haya una solución desde el gobierno central para que obligue a los gobiernos regionales a priorizar el presupuesto para

la propiedad comunal seguirá priorizándose solamente la propiedad individual y nunca se cerrarán las brechas, por lo tanto, la indefensión de los comuneros, de los indígenas en el campo persistirá”.

También se recogen las siguientes citas de lo expresado en la Mesa de trabajo del Congreso que están relacionadas con la forma en que los GORE se comunican con las comunidades y lo que están haciendo respecto a la titulación con las comunidades.

Contrariamente a lo esperado en los GORE, la capacitación e información se encuentra en las entidades registradoras.

Un intento de resolver la falta de capacitación en titulación de los funcionarios, comuneros y nativos es la que realiza la SUNARP, precisamente la entidad final de la cadena de entidades comprometidas con la titulación. La representante de SUNARP en la mesa indicó (Congreso de la República, 2019):

Para propiciar la inscripción y para poder facilitar el acercamiento de los comuneros al registro, (que) es un tema bastante complejo y especializado, (...) nosotros hemos procurado hacer un poco más simple y familiar este procedimiento que podría ser para ellos ajeno y engorroso. Las cifras que nosotros (SUNARP) manejamos hoy en día del avance de organizaciones inscritas con personería jurídica en el ámbito de las comunidades campesinas, es de 6817 comunidades ya registradas y en el ámbito de las comunidades nativas son 2233, que hacen un total de 9050. Son cifras que a lo mejor para ustedes no van a ser las más exactas en el ámbito de predios rurales en el registro de la propiedad inmueble. Nuestro acumulado es de territorios comunales inscritos 11477 y para comunidades nativas 1417 haciendo un total general de 12894. Ese es el avance, probablemente la cifra esté un tanto sobredimensionada, en la medida que hay errores y hoy hemos identificado algunos. Como por ejemplo, comunidades que se han

inscrito como asociaciones o predios comunales que en realidad son fracciones o anexos de las comunidades y que podrían desvirtuar esta información en términos generales. La brecha que tenemos pendiente es importante. Todavía no podemos dimensionar cuál es el total y cuánto es el trabajo que nos queda para ello estamos trabajando de una manera muy cercana con entidades como el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Agricultura. (...) Entendemos que la labor del registro no se agota en tener habilitados debidamente los procedimientos y articulados con las entidades participantes sino también que es necesario sensibilizar a la población.

Además, señala que han venido desarrollando programas como el de Sunarp. Escucha a través de los cuales los jefes de cada zona registral reciben a los dirigentes comunales y a través de un trabajo de diálogo permanente tratan de identificar sus necesidades y sobre todo de verificar si es que hay una potencial situación de conflicto respecto a comunidades vecinas, la brigada registral que en este caso los funcionarios del registro del personal de registros deja el escritorio y hace una labor de intervención y es un trabajo puerta a puerta (...), el registro informativo que es prácticamente una feria (itinerante) informativa y tiene un ánimo más lúdico más festivo, a través de esta actividad se traslada también la información respecto a la formalización a la necesidad de incorporarse a la base de registros públicos tanto como representantes legales válidos, como el hecho que se reconozcan sus territorios (Congreso de la República, 2019).

Una explicación reiterada sobre la incomunicación relativa a las políticas de titulación se atribuye a la falta de capacitación no solamente a los funcionarios, sino también a los comuneros y nativos.

La representante de SUNARP también hace mención a “los talleres de comunidades campesinas, que nos permite hacer una labor de prevención, una labor cautelar que

hacemos una vez que ya se ha generado el expediente con el que se va a aceptar la descripción en registros públicos” (Congreso de la República, 2019). Se realizan estos talleres en los que intervienen los registradores y los propios funcionarios que van a calificar y aprobar el expediente para su admisión en el registro. Entonces hacen una suerte de preevaluación, donde se identifican algunos defectos y deficiencias que pudiera tener el expediente. Finalmente, todos estos esfuerzos confluyen en un evento central que se llama el Sunarp en tu Pueblo, a través del cual se traslada una oficina de registros públicos íntegramente brindando los servicios de orientación, publicidad e inscripción a la localidad que nos requiera y hacemos las inscripciones in situ luego de haber trabajado en el taller y haber conseguido tener un expediente óptimo, que no va a tener ningún problema para ser ingresado en nuestra base de información. (...) Para este año 2019 ya están comprometidos seis talleres con comunidades campesinas con las que aún no hemos entablado una articulación, una cercanía y con comunidades nativas.

Señala la funcionaria también otras actividades: “tenemos pensado desarrollar 19 registros informativos como ferias de orientación y 16 Sunarp en tu pueblo durante el mes de enero, además ya se han desarrollado tres talleres y guías de comunidades para instruir al ciudadano, formatos para el fácil desarrollo de los documentos que el registro exige para la inscripción, (...) porque nos interesa también mantener el registro actualizado y que esa información sea sostenida en el tiempo y sea útil para todos aquellos que nos consultan. Hoy en día Registros se ha vuelto una base informativa de gran valor para la mayoría de entidades” (Congreso de la República, 2019).

Después de haber establecido el grado de alineamiento decisional entre las recomendaciones de PNUD al 2030, la OIT y los planes de largo y mediano plazo de las

entidades estatales peruanas del gobierno central involucradas y luego de haber explorado y analizado el conocimiento y opinión de las autoridades de los gobiernos regionales sobre el cumplimiento de los planes acordados para alcanzar el objetivo 4: “Fin de la pobreza”, la implementación de la titulación de tierras en lo que hemos analizado, como los planes de entidades del gobierno, los GORE, la SUNARP, se procede a exponer las conclusiones acerca del alineamiento necesario para la titulación de tierras.

6. Conclusiones

Esta investigación propone aplicar la teoría de la comunicación de Luhmann, según la cual la interlocución entre actores del sector público es un intercambio de decisiones conducentes a obtener entendimiento y mutua comprensión. Para este efecto se estudia el alineamiento decisional de las políticas y planes de las entidades involucradas del Estado con uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y de las recomendaciones de la OIT relativas a la eliminación de la extrema pobreza en las poblaciones más vulnerables, que en este caso fueron las comunidades campesinas.

Se analizan los planes Visión de Perú al 2050, Plan Nacional Agrario, Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio de Agricultura y Riego (PESEM) y los GORE Junín, Apurímac y Cusco.

Se identifican barreras, restricciones, omisiones, bloqueos y secretismo en el intercambio de decisiones y en el alineamiento de la comunicación entre las entidades internacionales y las entidades gubernamentales nacionales.

A continuación, se presentan las conclusiones en detalle:

1. La estrategia de comunicación de los planes de largo plazo como la Agenda para el

Desarrollo Sostenible al 2030 y las Recomendaciones de la OIT presentan un bajo nivel de alineamiento y por tanto se verifica escasez de interlocución con las entidades del gobierno central. Esto ocurre con la Visión de Futuro Perú al 2050 del Foro del Acuerdo Nacional, pese a que es la máxima instancia de concertación de los actores sociales, políticos y empresariales del país. A lo largo de todo el texto se omite mencionar el derecho a la propiedad de las tierras para las comunidades campesinas, pese a que la propiedad es en la civilización occidental, la principal garantía de la libertad y desarrollo de la persona humana.

2. El Ministerio de Agricultura y Riego, entidad rectora del sector también muestra bajo nivel de alineamiento (dos puntos) de la comunicación y acuerdo en su Plan Estratégico Sectorial Multianual 2016-2021. La Política Agraria Nacional 2016-2030, hace una única mención de prioridad, pero restringida a las normas que la Constitución de 1993 establece, descartando su alineamiento a las Recomendaciones de la OIT y de las Naciones Unidas. Dado que la carta magna en los Artículos 88 y 89 no hace referencia alguna a la participación de las comunidades en los beneficios del subsuelo, (que son de propiedad estatal), tampoco se definen los modos de identificar a las comunidades campesinas actuales como pueblos originarios. Esta omisión prácticamente los priva de reconocimiento por los alcances de las políticas internacionales.
3. Los planes de desarrollo regional concertado de Apurímac, Junín y Cusco, presentan una carencia de mandato de su órgano rector, que es el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Pese a la autonomía nominal otorgada a estos Planes de Desarrollo Regional Concertado, tampoco han emitido políticas y

acciones. Como se sabe, en la comunicación estatal, únicamente las decisiones convertidas en leyes, reglamentos, procedimientos y la consiguiente asignación del presupuesto, pueden ser materia de ejecución por las entidades subnacionales. El Ministerio de Economía y Finanzas, por norma, administra el tesoro en forma centralizada y el sistema de planes de la rectoría del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) no ejerce mandato sobre la formulación y asignación presupuestal.

4. Desde la perspectiva de los funcionarios de las Direcciones de Titulación de los Gobiernos Regionales en torno a los problemas de información, capacitación, conocimiento, viabilidad e identificación con las políticas promovidas por el PNUD y la OIT, la falta de alineamiento decisional de la comunicación entre los GORE y el PNUD y la OIT, se explica por lo siguiente:
 - a) Los GORE no han elaborado herramientas de comunicación específicas y formales para la titulación de comunidades. En los GORE se requieren protocolos, procesos, modelos, convenios y otros procedimientos normativos relativos a la comunicación, capacitación y a los mismos procesos de titulación, teniendo en cuenta la participación de los beneficiarios, la prevención de riesgos de corrupción y el funcionamiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
 - b) La falta de pautas consensuadas para el reconocimiento de comunidades campesinas como pueblos originarios, impide que los GORE reconozcan las tierras de estas comunidades. Esto, además de la falta de titulación jurídica de las propiedades de los campesinos, impide la validación de las

comunidades campesinas como interlocutoras de la consulta previa.

También impide su acceso al crédito, a la innovación tecnológica y a los beneficios de la explotación de la riqueza del subsuelo de sus posesiones.

- c) Otras entidades del gobierno central agravan las dificultades de alineamiento y legitimidad en la interlocución con las comunidades campesinas. Es el caso de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) que organiza en distritos los territorios de las comunidades, causando su fragmentación y la tendencia a que las comunidades decidan darse títulos de propiedad privada informales, derruyendo la propiedad comunal y la cultura de cooperación de sus comuneros.
- d) Los funcionarios de los GORE también mencionan al Ministerio de Energía y Minas como responsable de esta fragmentación de los territorios de las Comunidades pues otorgan concesiones mineras y energéticas dentro o superpuestas a sus territorios, lo que ha conducido a la multiplicación de comunidades ficticias y a los juicios crónicos de deslinde de tierras.
- e) Los funcionarios de los GORE coinciden con la representante de la SUNARP, e informan que el personal técnico de los GORE no cuenta con una estructura administrativa especializada estable para la gestión regional de la titulación y carecen del presupuesto necesario para contar con la infraestructura y logística de comunicación, capacitación e información.

Se verifica una falta de decisión política del gobierno central para armonizar sus decisiones en la titulación de tierras de comunidades campesinas con las recomendaciones del PNUD y la OIT.

Referencias bibliográficas

- Ames, P. (2012). Language, culture and identity in the transition to primary school: Challenges to indigenous children's rights to education in Peru. *International Journal of Educational Development*, 32(3), 454–462.
doi:10.1016/j.ijedudev.2011.11.006 460-461
- Antonelli, A. (2013). Mass Media, Information and the Size of Bureaucracy 1st World Congress of Administrative & Political Sciences. *Social and Behavioral Sciences*, 81(2013), 562–569. doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.06.477
- Baena, G. (2009). *Construcción de escenarios y toma de decisiones*. (Working Paper N° 12). Dirección General de Asuntos del Personal Académico, UNAM. Recuperado de <http://www.facpoliticas.uanl.mx/wp-content/uploads/2019/02/Guia-de-Estudio-Construccion-de-Escenarios-Policos.pdf>
- Banco Mundial. (2014). *Política de tierras: Resultados del sector*. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/15/land-policy-results-profile>
- Banco Mundial. (2014). *Política de Tierras: Resultados del Sector*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/15/land-policy-results-profile1>
- Bazán Seminario, C., Honda Kurokawa, J. A., Tong Gonzáles, F., y Verna Coronado, V. (2011). Analizando el marco normativo aplicable a la consulta previa. *Advocatus*, (25), 389-402. doi.org/10.26439/advocatus2011.n025.407
- Bonilla, H. (2005). *El Futuro del Pasado. Las coordenadas de la configuración de los Andes*. Lima, Perú: Fondo Editorial del Pedagógico de San Marcos.
- Caicedo, J. A. (2014). Reconstruir para el futuro. La crisis de la forma-Estado en América

Latina. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 59, 165–191.

doi:10.1016/s1665-8574(14)71729-6

Canel, M. J. (2018). La Comunicación de la Administración Pública. Para gobernar con la sociedad, *Gestión y política pública*, 28(1), 274-279.

doi.org/10.29265/gypp.v28i1.554

Castellares R. y Fouché M. (2017). *Determinantes de los Conflictos Sociales en Zonas de Producción Minera*. (Serie Documentos de Trabajo N°2017-005), BCRP.

Castells, M. (2009). *Comunicación y Poder*. Madrid, España: Alianza Editorial.

Castells, M. (2019). La crisis global de la democracia liberal. *Festival Puerto de ideas*.

Conferencia llevada a cabo en el Parque Cultural de Valparaíso, Chile.

CEPAL. (2017). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Recuperado de

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf

CEPLAN. (2015). *Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM – MIDAGRI (2015 – 2021)*. Recuperado de https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/plan-estrategico-sectorial-multianual-pesem-minagri-2015-2021/

CEPLAN. (2017). *Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de

https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/peru-informenacionalvoluntario/

CEPLAN. (2019). *Visión del Futuro al 2050*. Recuperado de

<https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/>

CEPLAN. (2020). *II Informe Nacional Voluntario de Perú acerca de la implementación de*

la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en el país. Recuperado de

https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/11103.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2016). *Derecho Humano al Desarrollo*.

Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/folleto-DH-Desarrollo.pdf>

Congreso de la República. (2007). Ley N° 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Diario Oficial del Bicentenario El Peruano. Recuperado de

<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29158.pdf>

Congreso de la República. (2019). *MT: Titulación de las comunidades nativas y campesinas del Perú 1/3 (15/02/19)*. [Youtube]. Recuperado de

<https://www.youtube.com/watch?v=iHTAQvUjxbw>

Congreso de la República. (2019). *MT: Titulación de las comunidades nativas y campesinas del Perú 3/3 (15/02/19)*. [Youtube]. Recuperado de

<https://www.youtube.com/watch?v=GCitz3zOsYU>

Constitución Política del Perú [Const] Art. 66, 29 de diciembre de 1993.

Cortez, E. (2022) *La comunicación en la estructura orgánica de los ministerios del Poder*

Ejecutivo: propuesta de funciones y de perfil profesional del jefe o director de la Oficina de Comunicación (tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

Cotler, J. (1968). *La mecánica de la dominación interna y del cambio social en el Perú*.

Lima. Instituto de Estudios Peruanos. *Mesas Redondas y Conferencias*. Instituto de Estudios Peruanos.

- Defensoría del Pueblo (2014) *Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas*. Informe No.002-2014
- Degregori, C., Coronel, J., y Orin Starn, P. (1996). Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso. *Estudios de la sociedad rural* 15. Instituto de Estudios Peruanos.
- Diez, A., y Ortiz, S. (2013). Comunidades campesinas: nuevos contextos, nuevos procesos. *Antropológica*, 31(31), 5-14. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/antropologica/article/view/7605>
- Donsbach, W. (2006). The Identity of Communication Research Technische. *Journal of Communication*, 56(3), 437-448. doi:10.1111/j.1460-2466.2006.00294.x
- Doyle, M. (2016). *El derecho a la comunicación de los pueblos originarios. Límites y posibilidades de las reivindicaciones indígenas en relación al sistema de medios de comunicación en Argentina* (tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Durand, F. (2017). *Los 12 Apóstoles de la Economía Peruana*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la PUCP.
- Entrevistas en profundidad a funcionarios de Gobiernos Regionales. (2018). Documento no publicado.
- Espinoza, O. (1998). Los pueblos indígenas de la Amazonía peruana y el uso político de los medios de comunicación. *América Latina Hoy*, 19, 91-100. <https://doi.org/10.14201/alh.2258>.
- Figuroa, A. (1980). *Economía Campesina de la Sierra del Perú*. Lima, Perú: Fondo

Editorial de la PUCP.

Garretón, M. A. (2002). La transformación de la acción colectiva en América Latina.

Revista de la CEPAL, (76), 7-24.

Garza J., y Cortez, D. (2011). EL uso del MICMAC y MACTOR análisis prospectivo en un área operativo a través del Lean Manufacturing. *InnOvaciones de Negocios*,

8(16), 335-356. Recuperado de <http://eprints.uanl.mx/12560/1/A6.pdf>

Godet, M., Monti, R., Meunier, F., Roubelat, F. (2000). *La caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica*. (Cuaderno de Trabajo N°5). Instituto Europeo de

Prospectiva y Estrategia. Recuperado de [http://es.lapropective.fr/dyn/espagnol/bo-
lips-esp.pdf](http://es.lapropective.fr/dyn/espagnol/bo-
lips-esp.pdf)

Hofvenschioeld, E., & Khodadadi, M. (2020). Communication in futures studies: a discursive analysis of the literature. *Futures*, 115.

<https://doi.org/10.1016/j.futures.2019.102493>

INEI. (2016). *Perú: Condiciones de vida de la población según origen étnico*. Recuperado de

[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib138
7/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib138
7/libro.pdf)

INEI. (2016). *Perú: Sistema de monitoreo y seguimiento de los indicadores de los*

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Recuperado de

[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/ods_proyectar_24-2-
17.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/ods_proyectar_24-2-
17.pdf)

Institute for Liberty and Democracy. (2009). *El Misterio del capital de los Indígenas*

Amazónicos-Parte I. [Youtube]. Recuperado de

<https://www.youtube.com/watch?v=S-mmV7UmhS0>

Jaime de Althaus Guarderas. (24 de septiembre de 2013). *Carlos Paredes*

(*Coordinador nacional de Sierra Productiva*). [Youtube]. Recuperado de

<https://www.youtube.com/watch?v=S9zMIW33P7c>

Jefatura de la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario del Departamento de

Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo. (2001). *Pueblos*

indígenas, globalización y desarrollo con identidad: algunas reflexiones de

estrategia. Recuperado de [https://www.unich.edu.mx/wp-](https://www.unich.edu.mx/wp-content/uploads/2014/01/pueblos-indigenas.pdf)

[content/uploads/2014/01/pueblos-indigenas.pdf](https://www.unich.edu.mx/wp-content/uploads/2014/01/pueblos-indigenas.pdf)

Lennox, E. y Gowdy, J. (2014). Ecosystem governance in a highland village in Peru:

Facing the challenges of globalization and climate change. *Ecosystem Services*, 10,

155–163. doi:10.1016/j.ecoser.2014.08.007.

López, I. (2019). *Discursos de las Rondas Campesinas de Cajamarca en el contexto del*

conflicto y su resistencia frente al mega proyecto minero Conga (tesis de grado).

Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Lima.

Luhman, N. y De Georgi, R. (1993) *Teoría de la Sociedad*. Guadalajara, México:

Laberinto de Cristal.

MIDAGRI. (2021). *Política Nacional Agraria*. Recuperado de <https://www.unodc.org> ›

10...PDFpolítica nacional agraria - unodc

Ministerio de Agricultura y Riego. (2016). *Política Nacional Agraria*. Recuperado de

<https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/DocumentosDA/PeruColombia>

[DA/10. POLITICA NACIONAL AGRARIA.pdf](#)

Ministerio de Cultura. (2015). Base de datos de pueblos indígenas u originarios.

Recuperado de <https://bdpi.cultura.gob.pe/>

Murra, J. (2019). *El Control Vertical de un Máximo de Pisos Ecológicos en la Economía de las Sociedades Andinas* [Diapositivas de Power Point]. Universidad de Cuenca.

Recuperado de <https://es.slideshare.net/tatyrytykcabreramogrovejo/el-control-vertical-de-un-mximo-de-pisos>

Naciones Unidas y CEPAL. (2016). *Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible una oportunidad para América latina y el Caribe*. Recuperado de

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/40155-la-agenda-2030-objetivos-desarrollo-sostenible-oportunidad-america-latina-caribe>

OIT (sin fecha) Convenio 169, el derecho a la consulta. Recuperado de

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro--lima/documents/publication/wcms_445528.pdf

Oliveira, A. S., De Barros, M. D., De Carvalho Pereira, F., Gomes, C. F. S., y Da Costa, H.

G. (2018). Prospective Scenarios: a literature review on the scopus database.

Futures, 100, 20–33. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2018.03.005>

ONU. (1986). *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*. Recuperado de

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightToDevelopment.aspx>

ONU. (2019). The Sustainable Development Goals. Naciones Unidas. New York, EU.:

Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

- ONU. (2020). *Acuerdos Principales*. División de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agreed.htm>
- ONU. (2020). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019*. Recuperado de https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf
- Pagani, M., Payo, M. y Galinelli, B. (2015). *Estudios sobre Gestión Pública: Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*. Recuperado de <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/view/473/430/1556-1>
- Peña, A. (2013). *Comunidades Campesinas y nativas en la Constitución comentada*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica.
- Pizarro, J. (2018). *Aspectos negativos de la ley N° 29785 – derecho a la consulta previa para el sector empresarial* (tesis de maestría). Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2018). *Decreto N° 054-2018-PCM Lineamientos de Organización del Estado*. Diario Oficial del Bicentenario El Peruano. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-los-lineamientos-de-organizacion-decreto-supremo-n-054-2018-pcm-1649413-1/>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2018). *Decreto Supremo N° 029-2018-PCM. Reglamento que regula las Políticas Nacionales*. Diario Oficial del Bicentenario El Peruano. Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/reglamento-que-regula-las-politicas-nacionales/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Comunicación para el*

Desarrollo. Fortaleciendo la eficacia de las Naciones Unidas. Recuperado de <https://unsdg.un.org/sites/default/files/c4d-effectiveness-of-UN-SP.pdf>

Quijano, A. (2010). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. Lima, Perú: CIES.

Rasche, A., y Seidl, D. (2020). A Luhmannian perspective on strategy: Strategy as paradox and meta-communication. *Critical Perspectives on Accounting*, 73.
doi:10.1016/j.cpa.2017.03.004

Rivero, M. (2016). *La comunicación en las instituciones de la administración pública*. La Habana, Cuba: Editorial Universitaria Félix Valera.

Rosales, B. (2014) *Política de comunicación para la inclusión social: gestión de la comunicación gubernamental en los dos primeros años del gobierno de Ollanta Humala (julio 2011-julio2013)* (tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

Rourke, F. (2015). Public Bureaucracies. *Elsevier Ltd, (18)*, 12519–12521.

Sen, A. (2000). *Desarrollo Humano y Libertad*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Planeta

Soderholm P., Svahn N. (2015). Mining, Regional development and benefit-sharing in developed countries. *Resources Policy*, 45, 78-91.
<https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2015.03.003>

Stichweh, R. (2015). Luhmann, Niklas (1927–98). *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 382–389. doi:10.1016/b978-0-08-097086-8.61080-2

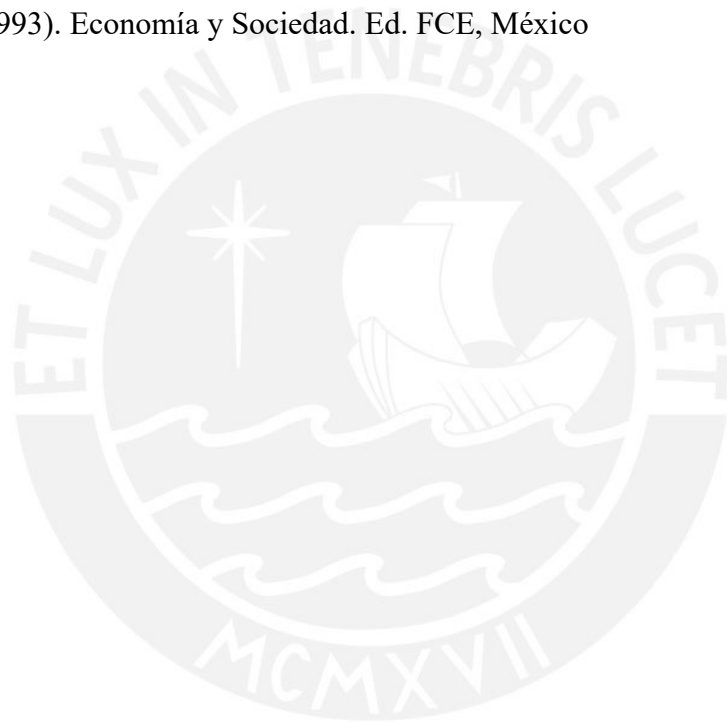
Tapia, M. (1990). *Agroecología de los Cultivos Andinos sub explotados*. Santiago, Chile: FAO.

Tipula, P. (2021). *Los retos en la georreferenciación de comunidades campesinas en CEPES.*

Trivelli, C. (2005). *Los hogares indígenas y la pobreza en el Perú. Una mirada a partir de la información cuantitativa.* Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

Verdera, F. (2007). *La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla.* Lima, Perú: IEP

Weber, M. (1993). *Economía y Sociedad.* Ed. FCE, México



Anexo 1: Análisis de contenido de los planes

Tabla 7

Análisis de contenido de la Visión de futuro al 2050

| H1.1: ANALISIS DE CONTENIDO DE LA VISION DEL FUTURO AL 2050 | | |
|--|-----------|--|
| META | VARIABLES | 1. Las personas alcanzan sus potencialidades en igualdad de oportunidades y sin discriminación para gozar de una vida plena |
| Poner fin a la Extrema pobreza de los pueblos originarios través de la propiedad jurídica de la tierra | 1 | Erradicación extrema pobreza "El Perú ha superado la pobreza extrema y la pobreza multidimensional ha disminuido considerablemente" |
| | 2 | Propiedad y control de la tierra "territorio" "Se han reducido significativamente todas las formas de discriminación y las inequidades sociales provenientes de desigualdades territoriales". |
| | 3 | Acceso a la herencia SIN INFORMACIÓN |
| | 4 | Acceso a los recursos naturales SIN INFORMACIÓN |
| | 5 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas SIN INFORMACIÓN |
| | 6 | Acceso a los servicios financieros SIN INFORMACIÓN |
| | 7 | Consulta previa SIN INFORMACIÓN |
| | 8 | Asignación de tierras adicionales por población SIN INFORMACIÓN |
| META | VARIABLES | GESTION SOSTENIBLE DE LA NATURALEZA (p.3) |
| Poner fin a la Extrema pobreza de los pueblos originarios través de la propiedad jurídica de la tierra | 1 | Erradicación extrema pobreza SIN INFORMACIÓN |
| | 2 | Propiedad y control de la tierra "territorio" SIN INFORMACIÓN |
| | 3 | Acceso a la herencia SIN INFORMACIÓN |
| | 4 | Acceso a los recursos naturales "Gestionamos de manera sostenible el territorio y sus servicios ecosistémicos. Protegemos nuestra diversidad geográfica marina, costera, andina -incluyendo los glaciares- y amazónica, conservamos la riqueza biológica y aprovechamos de manera eficiente y sostenible los recursos naturales". |
| | 5 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas SIN INFORMACIÓN |
| | 6 | Acceso a los servicios financieros SIN INFORMACIÓN |
| | 7 | Consulta previa "Se regulan las actividades extractivas con elevados estándares ambientales, promoviendo el diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios". |
| | 8 | Asignación de tierras adicionales por población |

Tabla 8

Análisis de contenido de la Visión de futuro al 2050 – parte 2

| META | VARIABLES | DESARROLLO SOSTENIBLE CON EMPLEO DIGNO | |
|--|-----------|---|--|
| Poner fin a la Extrema pobreza de los pueblos originarios a través de la propiedad jurídica de la tierra | 1 | Erradicación extrema pobreza | SIN INFORMACIÓN |
| | 2 | Propiedad y control de la tierra "territorio" | SIN INFORMACIÓN |
| | 3 | Acceso a la herencia | SIN INFORMACIÓN |
| | 4 | Acceso a los recursos naturales | SIN INFORMACIÓN |
| | 5 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas | "El Perú diversifica su producción; incentiva la industria, la manufactura y el sector servicios; impulsa la asociatividad de las pequeñas unidades productivas urbanas y rurales, les brinda asistencia técnica, promueve la innovación tecnológica y fomenta su desarrollo, así como su articulación a ciudades intermedias y a grandes empresas; promueve el valor agregado de bienes y servicios; e incrementa sus exportaciones, especialmente las no tradicionales". |
| | 6 | Acceso a los servicios financieros | SIN INFORMACIÓN |
| | 7 | Consulta previa | SIN INFORMACIÓN |
| | 8 | Asignación de tierras adicionales por población | SIN INFORMACIÓN |
| META | VARIABLES | SOCIEDAD DEMOCRÁTICA | |
| Poner fin a la Extrema pobreza de los pueblos originarios a través de la propiedad jurídica de la tierra | 1 | Erradicación extrema pobreza | |
| | 2 | Propiedad y control de la tierra "territorio" | Somos un país respetuoso de nuestra Constitución y de los tratados y convenios internacionales celebrados por el Estado. Contamos con instituciones sólidas al servicio del ciudadano |
| | 3 | Acceso a la herencia | SIN INFORMACIÓN |
| | 4 | Acceso a los recursos naturales | SIN INFORMACIÓN |
| | 5 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas | SIN INFORMACIÓN |
| | 6 | Acceso a los servicios financieros | SIN INFORMACIÓN |
| | 7 | Consulta previa | SIN INFORMACIÓN |
| | 8 | Asignación de tierras adicionales por población | SIN INFORMACIÓN |
| META | VARIABLES | ESTADO MODERNO (...) SIN DEJAR A NADIE ATRÁS | |
| Poner fin a la Extrema pobreza de los pueblos originarios a través de la propiedad jurídica de la tierra | 1 | Erradicación extrema pobreza | SIN INFORMACIÓN |
| | 2 | Propiedad y control de la tierra "territorio" | SIN INFORMACIÓN |
| | 3 | Acceso a la herencia | SIN INFORMACIÓN |
| | 4 | Acceso a los recursos naturales | SIN INFORMACIÓN |
| | 5 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas | SIN INFORMACIÓN |
| | 6 | Acceso a los servicios financieros | SIN INFORMACIÓN |
| | 7 | Consulta previa | SIN INFORMACIÓN |
| | 8 | Asignación de tierras adicionales por población | SIN INFORMACIÓN |

Tabla 9

Análisis de contenido del PNUD

| H1.2: ANALISIS DE CONTENIDO DEL ALINEAMIENTO PNUD-OIT Y POLITICA NACIONAL AGRARIA | | | |
|--|------------------|---|---|
| META | VARIABLES | OBJETIVO GENERAL 1 | |
| Poner fin a la Extrema pobreza de los pueblos originarios través de la propiedad jurídica de la tierra | 1 | Erradicación extrema pobreza | SIN INFORMACIÓN |
| | 2 | Propiedad y control de la tierra "territorio" | SIN INFORMACIÓN |
| | 3 | Acceso a la herencia | SIN INFORMACIÓN |
| | 4 | Acceso a los recursos naturales | SIN INFORMACIÓN |
| | 5 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas | SIN INFORMACIÓN |
| | 6 | Acceso a los servicios financieros | SIN INFORMACIÓN |
| | 7 | Consulta previa | SIN INFORMACIÓN |
| | 8 | Asignación de tierras adicionales por población | SIN INFORMACIÓN |
| META | VARIABLES | EJE DE POLITICA 1B: GESTION DE SUELOS | |
| Poner fin a la Extrema pobreza de los pueblos originarios través de la propiedad jurídica de la tierra | 1 | Erradicación extrema pobreza | SIN INFORMACIÓN |
| | 2 | Propiedad y control de la tierra "territorio" | "Levantar un inventario actualizado de clasificación de suelos, insumo clave para los procesos de Ordenamiento Territorial (OT) y Zonificación Ecológica Económica (ZEE), así como para la titulación" |
| | 3 | Acceso a la herencia | SIN INFORMACIÓN |
| | 4 | Acceso a los recursos naturales | SIN INFORMACIÓN |
| | 5 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas | SIN INFORMACIÓN |
| | 6 | Acceso a los servicios financieros | SIN INFORMACIÓN |
| | 7 | Consulta previa | SIN INFORMACIÓN |
| | 8 | Asignación de tierras adicionales por población | SIN INFORMACIÓN |
| META | VARIABLES | EJE DE POLITICA 3: SEGURIDAD JURÍDICA DE LA TIERRA | |
| Poner fin a la Extrema pobreza de los pueblos originarios través de la propiedad jurídica de la tierra | 1 | Erradicación extrema pobreza | SIN INFORMACIÓN |
| | 2 | Propiedad y control de la tierra "territorio" | "Promover y generar mejores condiciones para la implementación del saneamiento físico legal, formalización y titulación de la propiedad agraria, priorizando las tierras de las comunidades campesinas y nativas reconocidas en el marco de la normatividad vigente". |
| | 3 | Acceso a la herencia | SIN INFORMACIÓN |
| | 4 | Acceso a los recursos naturales | SIN INFORMACIÓN |
| | 5 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas | SIN INFORMACIÓN |
| | 6 | Acceso a los servicios financieros | SIN INFORMACIÓN |
| | 7 | Consulta previa | SIN INFORMACIÓN |
| | 8 | Asignación de tierras adicionales por población | SIN INFORMACIÓN |

Tabla 10

Análisis de contenido del PNUD – parte 2

| META | VARIABLES | EJE DE POLÍTICA 6: INNOVACIÓN Y TECNIFICACIÓN AGRARIA | |
|--|-----------|---|---|
| Poner fin a la Extrema pobreza de los pueblos originarios través de la propiedad jurídica de la tierra | 1 | Erradicación extrema pobreza | SIN INFORMACIÓN |
| | 2 | Propiedad y control de la tierra "territorio" | SIN INFORMACIÓN |
| | 3 | Acceso a la herencia | SIN INFORMACIÓN |
| | 4 | Acceso a los recursos naturales | SIN INFORMACIÓN |
| | 5 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas | "Implementar un sistema de gestión de la información y del conocimiento para la innovación agraria (incluyendo conocimientos y prácticas ancestrales)" |
| | 6 | Acceso a los servicios financieros | SIN INFORMACIÓN |
| | 7 | Consulta previa | SIN INFORMACIÓN |
| | 8 | Asignación de tierras adicionales por población | SIN INFORMACIÓN |
| META | VARIABLES | EJE DE POLÍTICA 8: DESARROLLO DE CAPACIDADES | |
| Poner fin a la Extrema pobreza de los pueblos originarios través de la propiedad jurídica de la tierra | 1 | Erradicación extrema pobreza | SIN INFORMACIÓN |
| | 2 | Propiedad y control de la tierra "territorio" | SIN INFORMACIÓN |
| | 3 | Acceso a la herencia | SIN INFORMACIÓN |
| | 4 | Acceso a los recursos naturales | SIN INFORMACIÓN |
| | 5 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas | "Impulsar esquemas de extensión y capacitación agraria con base en proveedores (oferta) que atienden las demandas diferenciadas y específicas de los productores (modelos Yachachi y Escuela de Campos, entre otros Promover el intercambio de conocimientos y aprendizajes en temas como manejo de recursos agrarios, técnicas productivas, diversificación y valor agregado, comercialización y formas de organización" |
| | 6 | Acceso a los servicios financieros | SIN INFORMACIÓN |
| | 7 | Consulta previa | SIN INFORMACIÓN |
| | 8 | Asignación de tierras adicionales por población | SIN INFORMACIÓN |
| META | VARIABLES | EJE DE POLÍTICA 10: ACCESO A MERCADOS | |
| Poner fin a la Extrema pobreza de los pueblos originarios través de la propiedad jurídica de la tierra | 1 | Erradicación extrema pobreza | SIN INFORMACIÓN |
| | 2 | Propiedad y control de la tierra "territorio" | SIN INFORMACIÓN |
| | 3 | Acceso a la herencia | SIN INFORMACIÓN |
| | 4 | Acceso a los recursos naturales | SIN INFORMACIÓN |
| | 5 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas | SIN INFORMACIÓN |
| | 6 | Acceso a los servicios financieros | SIN INFORMACIÓN |
| | 7 | Consulta previa | SIN INFORMACIÓN |
| | 8 | Asignación de tierras adicionales por población | SIN INFORMACIÓN |

Tabla 11

Análisis del alineamiento PNUD-OIT y Plan estratégico sectorial multianual del MINAGRI

**H1.2: ANALISIS DEL ALINEAMIENTO PNUD-OIT Y PLAN ESTRATEGICO SECTORIAL
MULTIANUAL DEL MINAGRI 2016-2021**

| META | VARIABLES | ESCENARIO APUESTA AL 2021 | |
|--|-----------|---|--|
| Poner fin a la Extrema pobreza de los pueblos originarios través de la propiedad jurídica de la tierra | 1 | Erradicación extrema pobreza | SIN INFORMACIÓN |
| | 2 | Propiedad y control de la tierra "territorio" | SIN INFORMACIÓN |
| | 3 | Acceso a la herencia | SIN INFORMACIÓN |
| | 4 | Acceso a los recursos naturales | SIN INFORMACIÓN |
| | 5 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas | "Al 2021 se implementa un programa de producción de cultivos orgánicos desarrollados por la agricultura familiar, creando mecanismos para facilitar el acceso al financiamiento, crédito, información y articulación a los mercados, con la finalidad de mejorar sus ingresos" |
| | 6 | Acceso a los servicios financieros | |
| | 7 | Consulta previa | SIN INFORMACIÓN |
| | 8 | Asignación de tierras adicionales por población | SIN INFORMACIÓN |

| META | VARIABLES | VISION Y MISION | |
|--|-----------|---|-----------------|
| Poner fin a la Extrema pobreza de los pueblos originarios través de la propiedad jurídica de la tierra | 1 | Erradicación extrema pobreza | SIN INFORMACIÓN |
| | 2 | Propiedad y control de la tierra "territorio" | SIN INFORMACIÓN |
| | 3 | Acceso a la herencia | SIN INFORMACIÓN |
| | 4 | Acceso a los recursos naturales | SIN INFORMACIÓN |
| | 5 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas | SIN INFORMACIÓN |
| | 6 | Acceso a los servicios financieros | SIN INFORMACIÓN |
| | 7 | Consulta previa | SIN INFORMACIÓN |
| | 8 | Asignación de tierras adicionales por población | SIN INFORMACIÓN |

| META | VARIABLES | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS | |
|--|-----------|---|---|
| Poner fin a la Extrema pobreza de los pueblos originarios través de la propiedad jurídica de la tierra | 1 | Erradicación extrema pobreza | SIN INFORMACIÓN |
| | 2 | Propiedad y control de la tierra "territorio" | SIN INFORMACIÓN |
| | 3 | Acceso a la herencia | SIN INFORMACIÓN |
| | 4 | Acceso a los recursos naturales | SIN INFORMACIÓN |
| | 5 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas | "Revalorar tecnologías andinas, amazónicas y conocimientos ancestrales" |
| | 6 | Acceso a los servicios financieros | SIN INFORMACIÓN |
| | 7 | Consulta previa | SIN INFORMACIÓN |
| | 8 | Asignación de tierras adicionales por población | SIN INFORMACIÓN |

Tabla 12
Análisis del alineamiento PNUD-OIT con el Plan de desarrollo regional concertado Junín

al 2050

| H1.2: ANALISIS DEL ALINEAMIENTO PNUD-OIT CON EL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL CONCERTADO. JUNIN AL 2050 | | | |
|--|------------------|---|---|
| META | VARIABLES | | ESCENARIO APUESTA AL 2021 Y 2030 |
| Poner fin a la Extrema pobreza de los pueblos originarios través de la propiedad jurídica de la tierra | 1 | Erradicación extrema pobreza | "Reducir sustancialmente los niveles de pobreza total de 19.5% (2013) a 7.96 al 2021 y al 1.25 al 2030 y eliminar la extrema pobreza, mejorando los ingresos per cápita dotándoles de los servicios básicos" |
| | 2 | Propiedad y control de la tierra "territorio" | SIN INFORMACIÓN |
| | 3 | Acceso a la herencia | SIN INFORMACIÓN |
| | 4 | Acceso a los recursos naturales | SIN INFORMACIÓN |
| | 5 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas | "En la agricultura andina, la mayor restricción constituye la disponibilidad de infraestructura de riego en general y de riego tecnificado en particular, además de la conectividad. De otro lado se recomienda un patrón alternativo de cultivos con productos de mejores precios en los mercados, como la quinua y las hortalizas en vez de las tuberosas". |
| | 6 | Acceso a los servicios financieros | SIN INFORMACIÓN |
| | 7 | Consulta previa | SIN INFORMACIÓN |
| | 8 | Asignación de tierras adicionales por población | SIN INFORMACIÓN |
| META | VARIABLES | | VISION Y MISION |
| Poner fin a la Extrema pobreza de los pueblos originarios través de la propiedad jurídica de la tierra | 1 | Erradicación extrema pobreza | "Junín es un territorio de selva, valle y alto andino, integrado y multicultural de la que se enorgullece el Perú por la erradicación de la extrema pobreza, la mortalidad y desnutrición infantil". |
| | 2 | Propiedad y control de la tierra "territorio" | SIN INFORMACIÓN |
| | 3 | Acceso a la herencia | SIN INFORMACIÓN |
| | 4 | Acceso a los recursos naturales | "Siendo las comunidades campesinas y la comunidades nativas, las poblaciones mayoritarias del ámbito rural, sus habitantes y sus organizaciones, conducen importantes empresas agropecuarias y agroindustriales contribuyendo a la seguridad alimentaria nacional y a través de alianzas estratégicas de cadenas productivas y redes interempresariales, se proyectan al mercado internacional" |
| | 5 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas | |
| | 6 | Acceso a los servicios financieros | |
| | 7 | Consulta previa | SIN INFORMACIÓN |
| | 8 | Asignación de tierras adicionales por población | SIN INFORMACIÓN |
| META | VARIABLES | | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS |
| Poner fin a la Extrema pobreza de los pueblos originarios través de la propiedad jurídica de la tierra | 1 | Erradicación extrema pobreza | SIN INFORMACIÓN |
| | 2 | Propiedad y control de la tierra "territorio" | SIN INFORMACIÓN |
| | 3 | Acceso a la herencia | SIN INFORMACIÓN |
| | 4 | Acceso a los recursos naturales | SIN INFORMACIÓN |
| | 5 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas | SIN INFORMACIÓN |
| | 6 | Acceso a los servicios financieros | SIN INFORMACIÓN |
| | 7 | Consulta previa | SIN INFORMACIÓN |
| | 8 | Asignación de tierras adicionales por población | SIN INFORMACIÓN |

Anexo 2: Análisis de la capacidad de comunicación de los actores institucionales nacionales

Tabla 13

Indicadores de capacidades relativas a la propiedad jurídica de la tierra en favor de las comunidades campesinas

| NIVELES DE INCIDENCIA | | INDICADORES DE CAPACIDADES RELATIVAS A LA PROPIEDAD JURÍDICA DE LA TIERRA EN FAVOR DE LAS CC | | | | | | | |
|-----------------------|---|--|---|------|---|------------------------------|---|----|----|
| | | CAPACIDADES ORGANIZACIONALES | | GC | GR | CAPACIDADES COMUNICACIONALES | | GC | GR |
| I | Visibiliza las Recomendaciones del PNUD y la OIT sobre la Propiedad Jurídica de la Tierra (PJT) para las CC | 1 | Nivel mínimo de organización (equipo, objetivos compartidos, infraestructura, redes) | | | 1.1. | Especialistas en comunicación | | |
| | | | Disponibilidad de información sobre la importancia de la PJT en la erradicación de la extrema pobreza de las CC | | | 1.2. | Acceso a información especializada sobre PJT | | |
| | | 2 | Disponibilidad de información científica y técnica sobre PJT | | | 2.1. | Difunde información | | |
| | | 3 | Disponibilidad de medios de comunicación | | | 2.2. | | | |
| | | | | | | 3.1. | Emite juicios públicos sobre la materia | | |
| II | Sensibiliza sobre la situación de la PJT de las CC a otros actores clave de la sociedad | 1 | Cuenta con recursos organizacionales para sistematizar y producir información | | | 1.1. | Trabaja con especialistas, actores clave | | |
| | | 2 | Se vincula con los actores de las CC y trabaja en red con otros actores afines | | | 2.1. | Intercambia de modo continuo opiniones con otros actores afines | | |
| | | 3 | Es reconocido como referente de las CC | | | 3.1. | Presenta experiencias y lecciones aprendidas sobre PJT | | |
| | | 4 | Logra adhesión de los actores involucrados en el territorio del Gobierno Regional (GORE) | | | 4.1. | Difunde a otros actores afines las iniciativas de las CC | | |
| | | 5 | Capacidad de cuestionar pasividad o inoperancia del Estado sobre la PJT | | | 5.1. | Intenta movilización de CC y coordina con actores afines sobre PJT | | |
| III | Instala el tema de la PJT para las CC en la agenda pública | 1 | Cuenta con capital humano especializado, con recursos técnicos y materiales para la gestión comunicacional en favor de la PJT para las CC | | | 1.1. | Posee capacidades metodológicas para la construcción del conocimiento entre los interlocutores | | |
| | | | | | | 1.2. | Trabaja sistemática y estratégicamente con especialistas | | |
| | | 2 | Posee mecanismos propios para acceder a información calificada sobre la realidad y el contexto de la PJT | | | 2.1. | Trabaja sistemática y estratégicamente con actores clave | | |
| | | | | | | 2.2. | Trabaja sistemática y estratégicamente con los tomadores de decisión de las políticas públicas | | |
| | | 3 | Desarrolla capacidades organizacionales para producir información sobre la PJT en las CC | | | 3.1. | Planifica los TICs en función de los diferentes públicos objetivos | | |
| | | | | | | 3.2. | Genera soporte digital, audiovisual y gráfico para difundir propuestas | | |
| | | 4 | Promueve participación de los actores en la planificación prospectiva, mediano y corto plazos sobre la PJT | | | 4.1. | Diálogo, coordina con los tomadores de decisión del Estado y GORE para introducir políticas sobre la PJT | | |
| | | | | | | 4.2. | Diálogo, coordina con el Gobierno Central y los GORE para proyectos de inversión conjuntos | | |
| | | 5 | Fija posiciones y plantea propuestas alternativas | | | 5.1. | Diseña acciones y campañas públicas para influir en las decisiones de aprobación de los proyectos y del presupuesto | | |
| IV | Las CC participan en la definición implementación y supervisión de la PJT | 1 | Fortalece capacidades organizacionales para participar en la definición de políticas públicas y el presupuesto para la PJT | | | 1.1. | Participa en espacios de consulta y debate para la aprobación de política con objetivos y metas sobre el SITH en el conjunto del Sistema de Planificación | | |
| | | 2 | Genera iniciativas de proyectos de PJT | | | | | | |
| | | 3 | Es interlocutor habitual del Estado sobre la PJT y sus opiniones y propuestas son tomadas en cuenta | | | | | | |
| | | 4 | Capacidad para influir en la adopción de decisiones del gasto público en favor de la PJT | | | 4.1. | Participa en los debates de aprobación de programas y proyectos de PJT | | |
| | | | | | | 4.2. | Participa en la formulación y aprobación presupuestal de los proyectos sobre PJT | | |
| | | 5 | Evalúa y realiza seguimiento de la gestión estatal de la PJT en favor de las CC | | | 4.1. | Elabora informes periódicos de los resultados de la auditoría y control de gestión | | |
| | | | | 4.2. | Difunde información a través de diversos canales y medios | | | | |
| | | 6 | Participa en Redes nacionales e internacionales de PJT con capacidad para apropiarse y transferir tecnologías en favor de las CC | | | 5.1. | Participa en las Redes sobre PJT internacionales para acuerdos de cooperación técnica y financiera | | |
| | | | | | | 5.2. | Difunde y promueve tecnologías apropiadas que mejoran la gestión económica de la PJT | | |
| | | | | | | 5.1. | Informa sobre el seguimiento y control, así como la evaluación Ex Post de los compromisos empresariales, técnicos y financieros contraídos | | |

CALEIFICACIÓN. Se recomienda una primera lectura global antes de proceder a la calificación por los niveles I al IV. No tiene capacidad=0; Baja capacidad=1; Mediana capacidad=2; Alta capacidad=3

Fuente: Elaboración propia en base de Umriga W. (2014) PROPUESTA DE MATRIZ PARA ANALIZAR CAPACIDADES Y HABILIDADES COMUNICACIONALES DE LAS ORGANIZACIONES EN LA ACCIÓN POLÍTICA. Lima PUCP-ALAIK

Anexo 3: Guía para la codificación de las entrevistas en profundidad

Tabla 14

Guía para la codificación de las entrevistas en profundidad

| POLÍTICAS DEL PNUD Y LA OIT | | RESPUESTAS | | | | |
|-----------------------------|--|--|--------------------------------|-------------------------|--|---|
| | | ¿Ha sido informado/ca pacitado con relación a estas políticas? | ¿Qué cree sobre su viabilidad? | ¿Hay decisión política? | ¿Cuenta la Dirección de titulación con la logística de comunicación e información? | ¿Qué opina de las comunidades campesinas? |
| 1 | Erradicar la extrema pobreza de los pueblos originarios con titulación segura de sus tierras | | | | | |
| 2 | Reconocer a las comunidades campesinas como pueblos originarios | | | | | |
| 3 | Considerar sus tierras teniendo en cuenta su "territorio" ancestral | | | | | |
| 4 | Acceso a la herencia y asignación adicional de tierras para su población | | | | | |
| 5 | Acceso a los beneficios de los recursos naturales del subsuelo mediante la consulta previa | | | | | |
| 6 | Acceso a las nuevas tecnologías apropiadas | | | | | |
| 7 | Acceso a los servicios financieros | | | | | |
| 8 | Desrrolo Empresarial mediante cadenas productivas, redes | | | | | |

Nota. Fuente: Elaboración propia