

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Un país que despega, un pueblo que desaparece:

La ampliación del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez y el reasentamiento
del A.H. El Ayllu



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

Tesis para optar el Título de Licenciada en Sociología

Lorena de la Puente Burlando

Asesora: Maritza Paredes Gonzales

Diciembre, 2013

A las familias del Asentamiento Humano “El Ayllu”,
para que su historia sea conocida por más personas
y todos podamos aprender de ella.



*Y la Urbanizadora tenía unos tractores amarillos
y puso los cordeles y nombró como calles
las tierras que nosotros
No habíamos nombrado
(también son sólo olvido)
Lo que quiero recordar es una calle
No sé ni para qué*

Antonio Cisneros





INDICE

Agradecimientos.....	7
GLOSARIO.....	8
CAPÍTULO 1	9
UN AVANCE TRANSFORMADOR	9
1.1. INTRODUCCIÓN	10
1.2. ESTADO DEL ARTE	11
La Movilización Involuntaria	11
Los Reasentamientos y el Avance Transformador del Estado	15
1.3. EL CASO	21
1.4. EL ARGUMENTO.....	25
1.5. METODOLOGÍA.....	29
CAPITULO 2	32
LA DEMORA (IN)JUSTIFICADA.....	32
2.1 Los Desafíos de La ampliación del AIJCH.....	35
2.2. LA CANETA y Un legado DE (IN)CAPACIDAD estatal (2000-2011)	42
Debilidad y Falta de Presupuesto (2000-2008).....	43
2.3. INEXPERIENCIA Y OPORTUNIDADES DESAPROVECHADAS	47
La capacidad frustrada.....	48
2.4 Presión del tiempo.....	57
La aceleración del proceso	57
Negociación para la salida	62
2.5. LAS CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE CAPACIDADES ESTATALES	64
Habemus PACRI	67
Programas de reinserción laboral	68
Nuevo año, nueva adenda	70
2.6. CONCLUSIONES.....	71
Capítulo 3	74
La PRESENCIA AMBIGUA Y LA IMPOSICIÓN SIMBÓLICA.....	74
3.1. imposición simbólica: presencia del MTC en el Ayllu	78
El ingreso	78

3.2. La despolitización del proyecto de ampliación.....	90
El proyecto de ampliación en los medios: declaraciones y expectativas	92
¿Afectados, invasores o beneficiados?	101
3.3. La población y su (in)conformidad	107
Un contexto incierto: “Siempre supimos que tendríamos que salir”	108
El progreso del país	111
3.4. CONCLUSIONES.....	115
CAPÍTULO 4	118
LA RESISTENCIA CÓMPLICE DE LA POBLACIÓN	118
4.1. EL AYLLU.....	122
Identidad y solidaridad	123
Organización local: la Directiva	133
4.2. CONVIVENCIA CON LA PRESENCIA AMBIGUA DEL ESTADO	134
Invisibilización del riesgo.....	135
Condiciones para la elección y las opciones	143
4.3. LA BUSQUEDA POR EL SENTIDO: LA RESISTENCIA.....	148
La colaboración cómplice.....	149
Los traidores vs el pueblo: el punto de quiebre	150
Resignación cómplice	155
4.4. CONCLUSIONES.....	158
CAPITULO 5	161
CONCLUSIONES.....	161
BIBLIOGRAFÍA	170
ANEXOS	177
ANEXO 1: LINEA DE TIEMPO	178
ANEXO 2: PROYECTO DE AMPLIACION	180
ANEXO 3: ORGANIGRAMA MTC	181
ANEXO 4: CUADRO DE ENTREVISTAS	182

AGRADECIMIENTOS

La presente investigación no hubiera sido posible sin la hospitalidad y confianza brindada por las familias del AH El Ayllu. Agradezco en especial a Susan, a la Sra. Julia, a Linda Kristel, a la Sra. Mery, la Sra. Inés, a Maday, al señor Higa, a Kelly, al Sr. Yataco, al Sr. Oswaldo y al resto de la Directiva.

Gracias a Lorena Best, todo mi cariño y admiración por empezar un proyecto que nos permitió a varios acercarnos a este lugar y sobre todo a estas personas. Agradecer también a todos los miembros del proyecto con la DARS quienes se involucraron con el caso. En especial a Emilio Salcedo, Mario Tavera, Jesús Pilco, Adriana Fernandez, Alejandro Gonzales y Alejandra Cueto, por ser además de mis colegas, mis amigos. A través de ustedes aprendí la importancia de estar siempre *cerca*.

La irremplazable asesoría de Maritza Paredes me ayudó más allá de la elaboración de esta investigación: me ayudó a conocerme más como socióloga, lo cual habla no sólo de su calidad y gran vocación a la investigación, sino también a la enseñanza.

Finalmente sin la paciencia, cariño y dedicación de mis padres Anita y Álvaro, así como el resto de mi familia, y sin la amistad de mis compañeros en facultad (y más allá), no hubiera sido posible hacer este viaje de cinco años y un poco más. A todos, gracias.

GLOSARIO

AIJCH	Aeropuerto Internacional Jorge Chávez
CANETA	Comisión de Alto Nivel Encargada de la Expropiación de los Terrenos Adyacentes al Aeropuerto Internacional Jorge Chávez
DGASA	Dirección General de Asuntos Socioambientales
LAP	Lima Airport Partners
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
PACRI	Plan de Compensación y Reasentamiento Involuntario

CAPÍTULO 1

UN AVANCE TRANSFORMADOR



1.1. INTRODUCCIÓN

El objetivo general de esta tesis es analizar el avance del Estado sobre su territorio, transformándolo y recreándolo a través de proyectos de desarrollo de gran y pequeña envergadura. Si bien este avance sistemáticamente implica la reubicación forzada de la población con resultados frecuentemente negativos, no deja de sorprendernos que en muchos casos este desplazamiento no produzca una respuesta en la población afectada que sirva para cuestionarlo. Este (aparente) silencio tiene por resultado la legitimación del avance transformador.

A través de un estudio de caso, la investigación busca analizar este fenómeno en el proceso de reasentamiento de la población del Asentamiento Humano (AH) “El Ayllu” a causa de la ampliación del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (AIJCH). El objetivo es analizar las dinámicas que caracterizaron la relación entre el Estado, con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) como encargado del reasentamiento, y la población afectada del AH El Ayllu, las cuales legitimaron la transformación del territorio a causa del proyecto de ampliación sin que se hayan resuelto los problemas de los desplazados.

Sobre la base de un análisis etnográfico de casi dos años, esta tesis propondrá que esta legitimización se da a través de una “resistencia cómplice” de la población, que es el producto de lo que llamaremos fue la “presencia ambigua” del Estado: por un lado, no logró desarrollar capacidades para realizar un proceso de reasentamiento adecuado; por el otro lado, fue capaz de realizar una

imposición simbólica de la inevitabilidad del proyecto. El resultado fue la salida silenciosa de las familias en una situación de gran incertidumbre sobre su futuro, reproduciendo un tipo de dominación social que explicaremos en esta investigación.

El presente capítulo tiene cuatro secciones. En la sección 1 se desarrollará el estado de la cuestión en torno a los procesos de movilización involuntaria y en la segunda parte se explicará cómo éstos representan una transformación Estatal del territorio como consecuencia de proyectos de desarrollo impulsado o apoyados por el Estado. En la sección 2 se presentará al reasentamiento del AH El Ayllu como un caso que cuestiona las características de este avance transformador. En la sección 3 se propondrá el argumento de la investigación. Finalmente, la sección 4 señalará la metodología usada para la presente investigación.

1.2. ESTADO DEL ARTE

La Movilización Involuntaria

Las movilizaciones involuntarias de personas son un fenómeno frecuente a nivel mundial. Ellas pueden tener varias causas y por lo tanto son de varios tipos. Pueden generarse por conflictos bélicos, catástrofes naturales, procesos migratorios, o la implementación de proyectos de desarrollo. Tipos de

movilizaciones involuntarias son los desplazamientos, la reubicación, la migración forzada, y el reasentamiento.

Estos procesos de movilizaciones involuntarias no son socialmente gratuitos: sistemáticamente potencializan la debilitación o destrucción de modos de vida comunitarios, servicios sociales, status social de los afectados y redes sociales a causa de los procesos de desarraigo (Cernea, 1999). Sin embargo, estos procesos no afectan a cualquier grupo de población. Las movilizaciones involuntarias suelen impactar particularmente a poblaciones en situación de pobreza o de exclusión, como agricultores o poblaciones urbano marginales (Price, 2009). Ante esta situación de afectación sistemática, surgen los reasentamientos como herramienta para aminorar los impactos que los procesos de movilización forzada pueden generar¹.

El reasentamiento se diferencia del resto de movilizaciones involuntarias en dos elementos básicos. En primer lugar es un proceso, diseñado y ejecutado por una entidad (una empresa privada o el Estado) que busca reubicar a una población forzada a moverse por cualquiera de las razones mencionadas. En segundo lugar, y esta es su característica principal, el reasentamiento busca que las personas afectadas cuenten con las mismas o mejores condiciones (sociales,

¹ Tras varias décadas de generación de impactos negativos en poblaciones vulnerables a causa de los proyectos de desarrollo que financiaba, el Banco Mundial encabezó una campaña internacional para establecer una serie de lineamientos que ayuden a los Estados y a las empresas privadas a aminorar los impactos negativos. El resultado fue la Directiva Operativa del Banco Mundial No 4.30. Esta directiva inspira el contenido de la normativa que regulan a los procesos de reasentamiento en el Perú hoy en día.

laborales, etc.) con las que contaban anteriormente (Banco Mundial, 2001)². Esto significa que la entidad encargada necesita diseñar mecanismos de prevención de impactos, mecanismos de reinserción laboral, social y realizar un proceso de acompañamiento una vez realizado el reasentamiento. Un reasentamiento es entonces, un complejo proceso de gestión social.

Una razón frecuente por la cual se implementan reasentamientos son los proyectos de desarrollo. Estos proyectos, en particular los de infraestructura de gran envergadura, tienen un rol transformador del territorio y, por lo general, requieren movilizaciones involuntarias de poblaciones (Price, 2009). En la actualidad, si bien no existen cifras específicas³, se estima que son millones los movilizadas involuntariamente por proyectos de desarrollo. El World Bank Environment Department (WBED) estimó que específicamente por la construcción de represas, desarrollo urbano y programas de transporte e infraestructura existirían al año 10 millones de personas desplazadas en el mundo (Stanley, 2004)⁴.

² WORLD BANK (2001). OP 4.12 - Involuntary Resettlement: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20064610~menuPK:4564185~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html>

³ Si bien entidades como las Naciones Unidas o el Banco Mundial, registran y apoyan en procesos de reasentamientos, no existe data precisa del número de personas afectadas en el mundo por proyectos de desarrollo que generan desplazamientos (Stanley, 2004). A diferencia de lo que sucede con el registro de los desplazados por conflictos bélicos y los refugiados, no hay instituciones ni publicaciones dedicadas a rastrear lo referente a las personas desplazadas por proyectos de desarrollo (Stanley, 2004) y muchas de ellas, sujetos a procesos de reasentamientos posteriores.

⁴ Otras cifras que pueden servir como referente, dentro de sus limitaciones, son las del Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) en Noruega. El IDMC estimó que para el año 2004 eran aproximadamente 25 millones de personas desplazadas en todo el mundo a causa de proyectos de interés público.

Si bien no existen cifras precisas para diferenciar estos procesos, a nivel mundial existen una serie de casos emblemáticos: el proyecto Three Gorges Dam en China, es el caso de reasentamiento más grande en el mundo con 1.35 millones de personas afectadas (Wilmsen et al., 2011); la represa Narmada Sardar Sarovar en la India, afectó a 127mil personas (Stanley, 2004); mientras que en América Latina, si bien la atención para poblaciones obligadas a abandonar sus territorios está más centrada en los desplazados por conflictos bélicos (como el caso de Colombia), también se registran casos como Itaparica, en Brasil, con 120mil agricultores desplazados (Horgan, 1999); o el caso contemporáneo de Belo Monte con 40mil personas afectadas⁵, principalmente indígenas⁶.

El Perú no es ajeno a procesos de reasentamiento. En nuestro caso, la dependencia del Estado a la actividad extractiva implica el avance de la privatización del territorio⁷, lo cual ya ha generado procesos de reasentamiento y posiblemente implicará un desarrollo cada vez mayor de ellos en el futuro⁸. De

⁵ Fuente: <http://amazonwatch.org/work/belo-monte-dam>

⁶ Otros ejemplos son: el proyecto Miguel Alemán, México, con 25mil indígenas aztecas desplazados (Stanley, 2004), Guatemala con el caso de la represa Chixoy: 2500 indígenas (Stanley, 2004) y Argentina con proyecto hidroeléctrico Yacyretá (20mil personas) (Bartolomé, 2006) por citar algunos ejemplos.

⁷ Los derechos mineros abarcan el 14% del país (pero la actividad en sí misma se desarrolla en el 2%) (AAS). Las de hidrocarburos son 85 (19 explotación y 66 exploración) abarcando 40 millones 700 mil has (CEPES). Al desarrollarse mayoritariamente en la Amazonía, las concesiones ocupan el 60% de este territorio (IBC). En lo que respecta a la inversión en transporte, el desarrollo de la carretera Interocéánica, dentro del plan IIRSA es el más grande en la historia del país. Si bien no se han previsto movilizaciones de población, el cambio en el uso del territorio implicará migraciones y procesos de privatización que afectarán no sólo a la población indígena sino también a la rural (Dourojeanni, 2006).

⁸ Casos actuales de reasentamientos, presentados explícitamente de ese modo, son el proyecto Via Parque Rímac en Lima a cargo de la empresa Línea Amarilla SAC (con capital de INVEPAR de Brasil) y el reasentamiento de la población de Morococha por la empresa china Chinalco en Junín. Ambos casos, a cargo del sector privado, vienen realizando los procesos de reubicación y compensación. En el caso de Via Parque

esta forma, el país se inscribe en estos procesos de transformación del territorio, afectando a miles de personas por la pérdida del territorio que habitan⁹. Muchas veces el resultado de estos cambios en el uso del territorio, son conflictos sociales en torno a zonas destinadas a los proyectos¹⁰.

Los Reasentamientos y el Avance Transformador del Estado

Los reasentamientos forman parte y son consecuencia de un avance transformador de los Estados sobre sus territorios. En este avance transformador, los Estados emplean formas esquemáticas de planeamiento y organización. Scott, (1998) ha llamado a este tipo de planeamiento, la mirada “simplificadora” del Estado. Ejemplos de este tipo de mirada son la priorización de criterios funcionales a la búsqueda por el orden y el control de su territorio: tipificar derechos ciudadanos utilizando criterios formales (posesionario, propietario, informal, formal, etc.), homogenizar los servicios de educación, salud, vivienda para un usuario tipo (sin mayor diferencia en el género, edad o cultura), entre

Rimac, los afectados serían unas 1200 personas, habiéndose reubicado a la fecha a 220 familias . En el caso de Morococha, la nueva ciudad de destino para el reasentamiento ha sido íntegramente construida y cinco mil pobladores afectados ya se han mudado a este pueblo el cual cuenta con 1050 viviendas.

⁹ También proyectos de gran agricultura generan este tipo de impactos, como lo es el proyecto Olmos, afectando a 1600 personas. Fuente: <http://es.scribd.com/doc/56731607/Conferencia-Proyecto-Olmos-Situacion-Actual>

¹⁰ Lamentablemente, en el Perú no existen cifras ni sobre la cantidad de personas movilizadas involuntariamente por proyectos de desarrollo y menos aún sobre los procesos de reasentamiento (la razón principal es que históricamente, en el país se han llevado a cabo reubicaciones y la normativa entorno a Estudios de Impacto Ambiental y a reasentamientos, es bastante reciente).

otros. A través de esta “mirada” el Estado busca generar tipificaciones que abstraigan la información que le interesa sobre la sociedad (Scott, 1998).

Esta mirada tiene una influencia sobre el accionar estatal: influye en el diseño de sus procesos, sus fines y medios para alcanzarlos. Al ser los reasentamientos una consecuencia frecuente de la implementación de proyectos de desarrollo, los “costosos” fines sociales de estos procesos son insertados dentro de un esquema de priorización donde pueden ser entendidos como un obstáculo antes que como una meta. Sobre todo porque bajo esta mirada del Estado, siempre se ignoran expresiones esenciales como los usos socialmente relevantes del espacio público y privado (Scott, 1998)¹¹, las interacciones sociales de convivencia, las estrategias de cuidado mutuo, relaciones laborales no remuneradas, entre otras.

Así, esta mirada puede condicionar los intentos del Estado para desarrollar sus propias capacidades en torno a la gestión social. Esta mirada simplificadora podría ser mal entendida como propia de un Estado “fuerte” que es capaz de imponerla. Estados como el Chileno, Brasileiro o el Inglés vendrían a ser ejemplos de estos Estados. Sin embargo esta investigación quiere sugerir que los Estados “débiles” no están exentos de esta mirada simplificadora, desarrollando una actuación ambigua con resultados como los que vamos a explicar en esta tesis.

¹¹ La construcción de grandes proyectos de infraestructura, incluidos los inmobiliarios y de planeamiento urbano a gran escala, muchas veces son impuestos a usos previos o tradicionales, dificultando procesos de apropiación del espacio, como lo sucedido con el planeamiento modernista, “high modernist planning”, con la construcción de Brasilia, en Brasil como ejemplo (Scott, 1998).

Guillermo O'Donnell (1993) ha argumentado que en América Latina es posible realizar un mapeo donde se identifican áreas con mayor o menor presencia de un Estado fuerte: las azules implicarían áreas con un alto grado de presencia estatal (funcional y territorial), las verdes hablarían de un nivel importante de presencia estatal en el territorio, pero menores capacidades funcionales, finalmente, las marrones implicarían un nivel bajo de ambos criterios. Para el caso del Perú, su mapa estaría marcado básicamente por el color marrón.

Otros autores han preferido hablar más específicamente de “capacidad” del Estado para señalar esta ambigüedad. Respecto a la capacidad burocrática del Estado, Dargent (2012) sugiere que esta capacidad posee dos dimensiones importantes: la autonomía y la efectividad. Una puede estar más o menos presente que la otra: un Estado puede ser efectivo en desarrollar sus proyectos sobre su territorio, pero puede tener menor autonomía frente al sector empresarial. Al mismo tiempo, puede existir una efectiva separación de poderes, pero ser un Estado poco efectivo en implementar proyectos. Para comprender mejor ambas dimensiones, conviene también considerar al Estado no como una unidad, sino como el conjunto de sus agencias y organizaciones (Dargent, 2012).

Así, pueden haber sectores dentro del Estado más efectivos que otros, o dentro de una misma agencia, haber áreas más autónomas que otras. Al mismo tiempo, una misma área o un mismo sector puede, en el tiempo, obtener mayor o

menor autonomía y convivir con mayor o menor efectividad¹². Podemos entonces pensar en un Estado o agencia burocrática que es incapaz de desarrollar ciertas capacidades pero ser capaz de desarrollar otras para lograr su avance transformador. Nosotros argumentamos que si bien el MTC fue incapaz de ejecutar un reasentamiento adecuado, logró la transformación sin un cuestionamiento contestatario de los afectados, gracias a que pudo imponerse simbólicamente a través de la legitimación del discurso del desarrollo. Proceso que desarrollaremos a continuación.

Este tipo de capacidad implica una imposición sobre el imaginario de los ciudadanos. Los Estados (también) son imaginados (Ferguson & Gupta, 2002). Desde esta perspectiva, ellos no son (solo) aparatos burocráticos funcionales, sino espacios poderosos de producción simbólica y cultural, que siempre son culturalmente representados y entendidos en maneras particulares (Ferguson & Gupta, 2002). La pregunta que surge es cuáles son los procesos sociales e imaginarios que construyen la verticalidad del Estado (Ferguson & Gupta, 2002).

Esta construcción implica un aprendizaje ciudadano que reconoce la autoridad estatal. En este sentido, al analizar procesos de un efectivo ejercicio de poder estatal, es necesario considerar los niveles de legitimidad que el Estado gana. Para hablar de legitimidad, Weber (2002) propone que sólo cuando un

¹² Con ello, el mapa de O'Donnell cambiaría de color en función al nivel de análisis (sector/área) dentro del Estado, y al tiempo.

Estado es respaldado por la población sin el uso de coerción, se puede hablar de un accionar legítimo, basado en la autoridad. Sin embargo, la discusión que plantea la literatura propuesta por Foucault (1980) y Auyero & Swistun (2009) es que esta autoridad, la del Estado racional legal, no está exenta de métodos más invisibles de coerción. Esta es la forma en que para Auyero & Swistun (2009) se reproduce la dominación social sin mayor uso de la violencia.

El discurso del desarrollo se ha extendido rápidamente en todo el mundo desde los años 50's (Escobar, 1995) y actualmente es el sentido común de cualquier funcionario público (Ferguson, 1994). Este discurso permite justificar una expansión burocrática y un mayor control por parte del Estado sobre su territorio (Ferguson, 1994). En este proceso de legitimación, es necesaria la despolitización de este discurso (Ferguson, 1994). Para lograrlo, sus beneficios y medios se elaboran a través de criterios técnicos (Murray Li, 2007), promovidos desde especialistas, a través de los cuales, las consecuencias políticas de este tipo de expansión estatal son invisibles.

Adicionalmente, el discurso del desarrollo excede al Estado mismo. No es sólo sostenido por el Estado, también se reproduce a través de una comunidad más amplia: organismos internacionales, otros Estados, el sector privado, la academias, entre otros (Ferguson, 1994). Por ejemplo, este discurso produce creencias sobre los criterios técnicos para identificar y dar solución a los problemas. Ellos no requieren ser discutidos porque facilitan el avance

transformador del Estado de una manera eficiente, pero al mismo tiempo invisibilizan los impactos sociales y despolitizan las decisiones sobre los mismos. Esta imposición discursiva, que trasciende al Estado mismo, fortalece al aparato estatal (Foucault, 1980).

Otros autores como Castoriadis (1985; 1994) y Morin (2002) contribuyen al análisis del impacto de la despolitización del discurso del desarrollo a través de sus elementos éticos y consecuencias políticas. El poder del discurso del desarrollo radica en una meta ética: se afirma que el fin es el bienestar general de la población. Es pues, una meta con bases políticas que justifican el avance de los Estados auto denominados como “desarrollados” sobre los que “aún” no lo son (Morin, 2002). Esta expansión está íntimamente ligada con una creencia teleológica de las sociedades modernas y occidentales donde continuamente se aspira a alcanzar un estado de madurez al que todos pueden acceder (Castoriadis, 1994). Sin embargo las desigualdades inherentes, los usos político-económicos y la incapacidad de los procesos contemporáneos de expansión global son invisibilizados a través de la (supuesta) justificación moral.

Así, esta externalidad del discurso del desarrollo, despolitiza el avance transformador del Estado. Como mostraremos en esta tesis, el reasentamiento realizado por el Estado peruano a causa de la ampliación del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (AIJCH) es un caso de un Estado débil capaz de un avance transformador. Más adelante, en la sección 4 explicaremos cómo éste

Estado débil se impone simbólicamente a través de la legitimación del proyecto de desarrollo, afectando las posibles respuestas de las poblaciones vulneradas por este avance.

1.3. EL CASO

La ampliación del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (AIJCH) es un proyecto de infraestructura de gran envergadura que busca contribuir con el modelo de producción basado en exportaciones. Este proyecto de ampliación tuvo como resultado el reasentamiento del último pueblo tradicional del Callao, el Asentamiento Humano (AH) “El Ayllu”. Este AH contaba con una población de cerca de 400 familias ubicadas en los terrenos adyacentes al aeropuerto¹³. El proceso estuvo a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) quien se le asignó la tarea en el año 2000 de entregar los terrenos saneados al concesionario Lima Airport Partners (LAP) en febrero del 2013¹⁴. Al momento de la aprobación del proyecto, el MTC se comprometió a reubicar, en conjunto, a las familias al distrito de San Martín de Porres en viviendas construidas sobre un terreno donado por CORPAC. Sin embargo, tuvieron que pasar doce años para que el MTC diera inicio al proceso de reasentamiento. El resultado de este retraso,

¹³ Si bien esta tesis se enfoca en el AH Ayllu, habían otros siete AAHH afectados por el proyecto de ampliación. Sin embargo, el AH El Ayllu era el que contaba con la mitad del total de la población afectada y se trataba del AH más antiguo de la zona.

¹⁴ De no cumplir con esta fecha, el Estado tendría que pagarle a LAP una multa millonaria.

fue la salida de las familias en un contexto de gran incertidumbre sobre su futuro, pues al momento de la destrucción de los terrenos, más de la mitad de las familias aún no tenía un hogar al cual mudarse ni se habían iniciado los procesos de reinserción (laboral y social) prometidos. La salida de las familias fue silenciosa aceptando los términos que el MTC impuso para acelerar el proceso, pero al mismo tiempo, se mostraban disconformes y frustrados.

La elección del caso del reasentamiento del AH El Ayllu se ve respaldada por la oportunidad que los reasentamientos significan para entender la relación Estado-sociedad y como el Estado reproduce sus mecanismos de dominación sobre el territorio y las personas. El estudio del reasentamiento del AH El Ayllu es relevante pues refleja cómo los procesos de transformación del territorio implican procesos de negociación, conflictos, colaboración al mismo tiempo que nos enseñan sobre las formas en que el Estado avanza en su plan transformador a pesar de sus debilidades y de producir significativos impactos sobre las poblaciones.

La elección de este caso se vio inicialmente respaldada por la situación paradójica que hemos mencionado: el avance transformador de un Estado débil y la salida silenciosa de las familias aceptando los términos que el MTC impuso pero con una clara disconformidad. Primero, la falta de construcción de capacidades para un adecuado reasentamiento llamó poderosamente la atención pues el MTC contó con toda una serie de factores favorables para el desarrollo del proceso: (a)

existía un marco legal internacional en torno a los reasentamientos; (b) es precisamente el MTC uno de los dos sectores que posee normas internas acorde a la normativa internacional y una Dirección con la capacidad de fiscalizar un proceso de reasentamiento¹⁵; (c) el propio proyecto de ampliación era capaz de financiar el reasentamiento a través de la concesión del aeropuerto; (d) al ubicarse el proyecto en el Callao implicaba una reducción importante de las dificultades logísticas; (e) el Estado contó en total con doce años para ejecutar el reasentamiento; finalmente (f) la población del AH El Ayllu se mostraba mayoritariamente de acuerdo con la ampliación del AIJCH y con su inminente salida del lugar.

Segundo, llamó la atención que a la falta de resultados, la población del AH El Ayllu no reaccionó de modo más crítico a los continuos retrasos y dificultades del MTC, a pesar de tratarse de un colectivo con una fuerte identidad comunitaria. Se esperaba que al igual que muchas otras poblaciones en situaciones similares a las suyas, la población del AH El Ayllu buscaría posicionarse en un lugar de menor desigualdad para negociar las condiciones de

¹⁵ Estos lineamientos rigen desde 1990 con la Directiva Operativa del Banco Mundial No 4.30, pero fue mejorada en el año 2001 con la aprobación de la Política Operacional 4.12. y revisada al 2013. Las normativas compatibles en el Perú son la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en el artículo 38 del reglamento el cual tomó ocho años en aprobarse—aprobado con Decreto Supremo N°019-2009-MINAM en el año 2009, se mencionan los procesos de reasentamiento), Ley N°27446 del 2001 y la resolución Directoral N°007-2004-MTC-16 “Directrices para la Elaboración y Aplicación de Planes de Compensación y Reasentamiento Involuntario para Proyectos de Infraestructura de Transporte” del propio Ministerio de Transportes y Comunicaciones, del 2004 (El Ministerio de Energía y Minas posee la Dirección de Gestión Social y reconoce a la ley EIA entre sus procedimientos, lo cual implica también reasentamientos). Finalmente, si bien no existe en el Perú una ley que regule a las empresas privadas, muchas de ellas sí reconocen los mencionados lineamientos establecidos por el Banco Mundial

su salida. En el Perú, el desarrollo de acción colectiva (contenciosa) es una estrategia frecuente, sin embargo, la población del AH El Ayllu nunca reaccionó colectiva ni contenciosamente ante las irregularidades y continuos retrasos del MTC.

Esta situación paradójica llevó a preguntarnos ¿cómo así es posible que en una situación donde las partes involucradas poseen disposición y recursos para ejecutar un proceso de transformación territorial, el resultado de su relación continúe fallando en evitar impactos sociales? ¿Por qué el Estado no es capaz de desarrollar capacidades de gestión social pero si desarrolla capacidades para imponer sus condiciones? ¿Por qué las personas afectadas no se organizan para criticar el proceso? ¿Realmente no existió resistencia alguna?

En lo que sigue, proponemos que no es suficiente permanecer en dicotomías como llamar a un Estado fuerte o débil, pues no son pocos los casos donde Estados “débiles” son capaces de establecer condiciones de imposición simbólica. Tampoco lo es considerar a una población marginal e incapaz de respuesta, pues en el silencio hay también modos de resistencia, los cuales, paradójicamente, pueden ser también de complicidad. La transformación del territorio con fines de desarrollo produce fenómenos complejos de imposición, resistencia y colaboración que permiten el avance contradictorio de los Estados sobre sus territorios a costa de impactos sociales.

1.4. EL ARGUMENTO

La presente investigación propone que para explicar el avance transformador de los Estados débiles (a la par de generar impactos sociales), hay que considerar la posible presencia “ambigua del Estado” y cómo ésta influiría en las respuestas de la población afectada.

En lo que sigue se analizará el caso del AH El Ayllu argumentado que se estableció una presencia “ambigua” del Estado. Por un lado el Estado no desarrolló capacidades para implementar procesos adecuados de reasentamiento (capítulo 2). Sin embargo, por otro lado fue capaz de imponer simbólicamente la legitimidad del proyecto de ampliación del AIJCH gracias a la despolitización que difunde el discurso del desarrollo (capítulo 3). El resultado de esta imposición fue aparentemente la aceptación silenciosa de la población de las condiciones impuestas por el Estado. Precisamente, esta tesis propone que este silencio se trató en realidad de una “resistencia cómplice” de la población (capítulo 4), la cual paradójicamente legitima el avance transformador.

La literatura sugiere que a nivel mundial, las personas que son afectadas por estos procesos suelen ser de tipo marginal tanto urbano como rural (Price, 2009). Esto genera una situación de desigualdad frente a las entidades que impulsan estos grandes proyectos de infraestructura y por lo tanto tendrían menor capacidad de movilización. Nuestro trabajo etnográfico nos permite registrar que la salida de las familias en febrero del 2013 en medio de gran incertidumbre fue no

sólo el resultado de un Estado “transformador” y una comunidad “marginal”. La “resistencia cómplice” de la población, que esta tesis defiende, fue el resultado complejo de todos los elementos mencionados anteriormente, que constituyen una forma de relación Estado-sociedad en un proceso de transformación del territorio con fines de desarrollo.

Por resistencia cómplice entendemos a las decisiones tomadas por individuos en un contexto incierto, las cuales si bien buscan generar sentido protegiendo sus intereses y resistir a la imposición que tiene por fin la transformación del territorio, terminan por colaborar con los fines de quienes impusieron las condiciones para la toma de decisión. A través de la resistencia cómplice, los pobladores del AH El Ayllu aceptaron las condiciones impuestas por el Estado. Si bien las familias del Ayllu identificaban las deficiencias del proceso, sus resistencias (de colaboración y de resignación) sólo fueron en beneficio de los fines del Estado: a febrero del 2013, la población abandonó pacíficamente, y en silencio, el lugar que habitaron a pesar de la incertidumbre que los acompañó.

Sin embargo, esta resistencia cómplice del conjunto de la población no indica que se encontraban tranquilos con el proceso. Muchas familias tomaron decisiones que si bien pueden parecer contraproducentes, pues aceleraban su proceso de salida sin crear condiciones para su posterior reasentamiento, para ellas, en ese momento, eran absolutamente racionales: aceptar que no exista indemnización por daños y prejuicios, inscribirse en proyectos de vivienda lejanos

y sin la capacidad de recibir a todos los miembros de las familias, aceptar programas de reinserción laboral para sólo un miembro por familia, entre otras decisiones, facilitaron el trabajo del Estado por librar los terrenos ahorrando tiempo y recursos. En contextos de incertidumbre y ante la presencia de un discurso que disminuía la percepción de los riesgos para los propios afectados, los modos de resistencia, pueden ser de colaboración.

La incapacidad del Estado para implementar procesos claros (cumplir con los tiempos, ofrecer alternativas coherentes, entre otros) y las acciones sistemáticas de legitimación y despolitización del proyecto (a través de un fuerte trabajo de medios y una presencia física en el lugar) crearon un contexto de incertidumbre que debilitó la capacidad de resistencia de la población afectada. Las acciones incongruentes impuestas por un actor dominante produce dudas, desacuerdos, miedos, frustraciones, en general, malentendidos que son compartidos por los dominados (Auyero & Swistun, 2009). Es decir, existe un proceso que crea confusión¹⁶, en nuestro caso, el contexto de incertidumbre (Auyero & Swistun, 2009)¹⁷.

Sin embargo, en otros casos donde también se presentan proyectos de desarrollo, y se produce incertidumbre, la población afectada no subyuga sus intereses en pro de un bienestar general: los conflictos explotan a través del uso

¹⁶ Auyero y Swistun le llaman “labor of confusion” (2009).

¹⁷ En términos de Bourdieu, argumentan los autores, se trataría del ejercicio de una “violencia simbólica” (Auyero & Swistun, 2009).

de acción contenciosa y suelen tener como resultado una respuesta del Estado que acepta nuevas condiciones negociadas. En el caso del AH El Ayllu, existió un proceso de aprendizaje a través del contexto en torno al discurso del desarrollo y de la relación que el Estado.

Las opciones que brinda el Estado, si bien se presentan como los únicos caminos para alcanzar los intereses de la población, en la práctica conllevan a situaciones que pueden perjudicarla (Bauman, 2006). Aquí se asume que el Estado buscando ahorrar tiempo y dinero, presentó opciones en las últimas etapas del proceso para que le facilitaran el saneamiento de los terrenos, descuidando seriamente los procesos que sentarían las bases para alcanzar las metas sociales del reasentamiento. La aceptación de las condiciones por parte de la población, puede ser vista desde fuera como irracional, pero para los afectados eran caminos para salvar lo que aún podía ser salvado (Bauman, 2006). La paradoja radica en que es precisamente esta aceptación un elemento clave que posibilita el avance del Estado sobre el territorio, transformándolo legítimamente hacia sus fines de generación de *bienestar*.

1.5. METODOLOGÍA

La metodología utilizada fue la etnografía política. El fin de este enfoque, fue identificar a través de la inmersión varios elementos: a) las capacidades estatales dentro del MTC, b) las relaciones Estado- población afectada c) la construcción de respuestas de la población afectada. La recolección de data in situ tras varios meses de campo se basó en observación participante y entrevistas.

La relación con el caso inició en marzo del 2011, fortaleciéndose entre junio del 2012 y febrero del 2013¹⁸, en las etapas previas a la salida de las personas del lugar. Se participó de 08 asambleas, se realizaron en total 16 entrevistas, 11 a pobladores y dirigentes del AH, 03 a funcionarios del MTC (procuraduría pública y DGASA), uno de la PNP y 01 a un ex miembro de LAP¹⁹. También se participó de 02 manifestaciones de protesta. Sin embargo, la investigación también tenía como objetivo conseguir un nivel de confianza con la población mayor al que se puede obtener con sólo visitas esporádicas, o entrevistas puntuales. La participación de asambleas y de marchas se vio acompañada en igual medida por almuerzos casuales, lonches en el comedor popular o juegos con los niños en las calles. Gracias a esta presencia sostenida y de registro sistemático a lo largo de casi dos años, se pudo acceder a la diversidad de perspectivas –y acciones- de la población sobre el proceso de reasentamiento que no son evidentes a primera

¹⁸ Sin embargo, se continuaron realizando entrevistas clave, durando el acercamiento con el caso y la población hasta el cierre de la presente tesis.

¹⁹ La descripción de los entrevistados está en el Anexo 4.

vista. El registro etnográfico, contribuye en enfocarse sobre las contradicciones, no las ideas cerradas, las dudas, no las certezas, tejiendo un contexto silencioso pero sostenido de construcción de la incertidumbre (Auyero & Swistun, 2009).

Nuestro acercamiento al caso sucedió mucho tiempo antes de iniciar el proyecto de investigación mismo y desde un inicio el AH Ayllu nos cautivó: abriéndose paso entre una larga trocha, uno dejaba atrás una serie de avenidas congestionadas, maltrechas, y AAHH grises, aglutinados y peligrosos. Hacia adelante, se formaban curvas difíciles de diferenciar entre el traqueteo de la moto taxi. Finalmente, uno llegaba a una pequeña estación, con casas humildes, bajo la sombra de dos grandes árboles, y frente a un antiguo portón, apropiado por niños y sus juegos. En medio de las carencias y la contaminación, uno se topaba con un lugar esencialmente rural, de mucha familiaridad y tranquilidad. Tras esa tarde, era claro que no se trataba de un lugar cualquiera, el cual sin embargo, desaparecería inadvertidamente a espaldas del aeropuerto²⁰.

A lo largo de la toda investigación se convivió con la tensión entre la “objetividad” científica y el involucramiento civil con el caso. La resolución de este dilema para la investigadora radicó en tener como prioridad el apoyo a la población, incluso sobre el desarrollo de la investigación misma. Es decir, si se

²⁰ La necesidad de contribuir con la población, provocó que durante el año 2011 se desarrollara una investigación, de la cual participó la investigadora, promocionada por la Dirección Académica de Responsabilidad Social (DARS) en la PUCP. De este proyecto participaron 15 estudiantes de derecho, arquitectura, geografía y sociología. El resultado fue el informe “Diagnóstico Social, Espacial y Legal del AH El Ayllu, Callao”, devuelto a la población. Gracias a este proyecto se establecieron redes de confianza en el lugar y un proceso de acompañamiento, lo cual permitió el desarrollo de la investigación.

hubiese llegado a un punto en el cual se conocía de información que la población hubiese necesitado, si bien no se le hubiera entregado directamente a la población debido a la confidencialidad asumida con todos los entrevistados, sí se hubiese buscado orientar a la dirigencia en el camino que los llevase a obtener la información que necesitaban. Esta fue una disposición permanente y fue asumida desde el inicio de la investigación.

Sin embargo si bien, a lo largo de todo el proceso de investigación, sí se brindó apoyo a la población poniéndolos en contactos con redes y también contribuyendo con una reflexión civil del proceso y sus derechos, no se necesitó una mayor intervención. No (solo) por el bien de la investigación, sino por el respeto a las decisiones de la comunidad. El resultado fue una presencia particular de la investigadora que, por el modo como devinieron los hechos, permitió al mismo tiempo, el desarrollo de la investigación.

En lo que sigue se buscará alcanzar los siguientes objetivos. En el capítulo dos se analizará la falta de capacidades del MTC en torno al reasentamiento. En el capítulo tres se detallará la imposición simbólica que el MTC sí fue capaz de imponer gracias a la despolitización del discurso del desarrollo. En el capítulo cuatro se analizará la resistencia cómplice de la población. Finalmente se presentarán las conclusiones de la investigación en el capítulo cinco.

CAPITULO 2

LA DEMORA (IN)JUSTIFICADA



El reasentamiento del AH El Ayllu fue el más grande asignado al Estado peruano hasta la fecha. Dentro del Estado, fue el MTC el encargado del proceso, sin embargo, no fue capaz de afrontar este reto sin producir impactos sociales.

El presente capítulo buscará identificar cómo, a lo largo de los 12 años de duración del proceso, el Estado no logró construir capacidades para evitar los impactos sociales del proceso de reasentamiento de la población del AH El Ayllu a pesar de contar con condiciones favorables como el tiempo, facilidades logísticas, acceso a presupuesto y normativa e institucionalidad adecuada. Se argumentará que estas dificultades se debieron a tres elementos: (a) un legado institucional con pocas capacidades para hacerse cargo de un proceso de reubicación de gran envergadura, (b) un contexto de descoordinación e inestabilidad institucional que conllevó a desaprovechar las oportunidades que se tuvieron para evitar los impactos sociales y (c) una fuerte presión por la premura del tiempo para posibilitar la ampliación del AIJCH, lo cual tuvo por consecuencia la aceleración del proceso de reasentamiento. Este capítulo explicará cómo los elementos mencionados no permitieron el desarrollo de un proceso gradual que permita la construcción de capacidades en las instituciones encargadas del proceso (Thelen, 2003) Específicamente se expondrán las circunstancias en que el MTC no pudo desarrollar este proceso de aprendizaje.

El capítulo posee cinco secciones. En la primera sección se presentará al proyecto de ampliación como un reto para el Estado: su magnitud, el creciente

aumento de demanda regional por su uso, que conllevó al rápido proceso de desbordamiento de sus capacidades como aeropuerto, situó al MTC en un lugar de mucha presión por obtener resultados rápidos y eficientes. La segunda sección profundizará en el legado insuficiente que recibió el MTC: la asignación durante once años del proceso a una Comisión sin capacidades –ni mandato- para implementar procesos de reasentamiento, la asignación tardía del presupuesto, entre otros motivos dificultó la implementación posterior del reasentamiento. La tercera parte se detallarán las oportunidades desaprovechadas para generar capacidades: la desactivación de un equipo capacitado en la Dirección competente, la implementación de la normativa propia desarrollada desde el 2004 para proyectos de reasentamiento, el aprendizaje durante la ejecución misma del reasentamiento a lo largo del 2012, fueron contextos de oportunidad que el MTC no supo aprovechar. En la cuarta sección se analizará la presión del tiempo y las estrategias que se desarrollaron como respuesta: la aceleración del proceso implicó modificar la ley del proyecto sólo en lo referente a los AAHH afectados, promoviendo la compra de inmuebles sin priorizar procesos de reinserción laboral ni social, así como la asignación de presupuesto sin mayor fiscalización como medida de emergencia para convencer a las familias de abandonar el lugar. Finalmente se detallarán los resultados del proceso de aceleración y la falta de capacidades, para el reasentamiento del AH El Ayllu: la aprobación tardía del Plan de Reasentamientos, las características insuficientes de los programas de

reinserción laboral y la modificación del contrato de concesión en desmedro del Estado al no entregar la totalidad de terrenos una vez llegado el 14 de febrero del 2013.

2.1 LOS DESAFÍOS DE LA AMPLIACIÓN DEL AIJCH

Para dimensionar la magnitud del reto que significó para el MTC la implementación del reasentamiento de la población del AH El Ayllu es fundamental considerar dos elementos. Primero, la ampliación del AIJCH responde a un contexto de déficit infraestructural en comunicaciones. Este déficit asciende aproximadamente a los 35 mil millones de dólares en el Perú, siendo necesario tener estas “inyecciones” de inversión para superarlo y contribuir al buen desarrollo de las exportaciones²¹: si bien su ampliación fue planeada en el año 2000, los niveles de demanda para su ejecución aumentaron dramáticamente en los siguientes 12 años en medio del proceso de crecimiento del país. En segundo lugar, el proyecto es clave en términos estratégicos para el Estado: si se concreta la ampliación del AIJCH, se convertirá en el primer *hub* en la región. Esto generaría importantes ingresos al Estado en forma de impuestos y aportes. Como se aprecia en los mapas 2 y 3, el AH El Ayllu está ubicando precisamente sobre la zona destinada a la construcción del Segundo Terminal de pasajeros²².

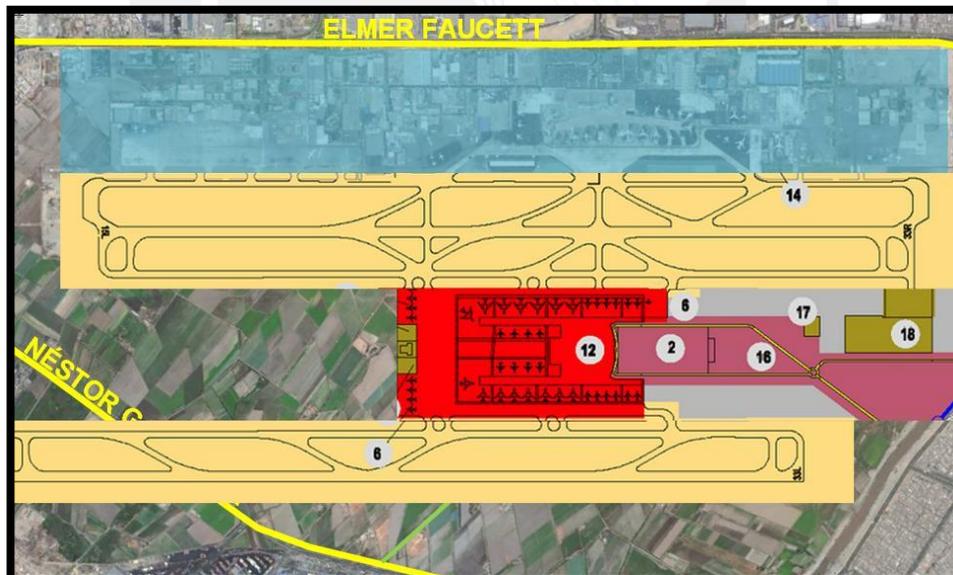
²¹ Funcionario del MTC. Entrevista 12.

²² Aunque la prensa le dedicó más atención a la segunda pista, otra obra importante era la construcción del segundo Terminal de Pasajeros. Este Terminal ayudará a distribuir las llegadas y salidas nacionales e internacionales. Esto se aprecia en el mapa 2.

Mapa 2: El AIJCH (celeste), el AH “El Ayllu” (rojo)



Mapa 3: El proyecto de ampliación



Elaboración: Alejandro Gonzales. Fuente: Lima Airport Partners²³

²³ Revisar el Anexo 2 para el proyecto completo.

Ya en la actualidad el AIJCH, encargado desde el año 2001 al concesionario Lima Airport Partners (LAP)²⁴, es el principal puerto aéreo del país y de la región. Éste ha sido nombrado por Skytrax Research por cuarto año consecutivo como ganador del premio World Airport Award al mejor aeropuerto de Sudamérica²⁵ y también ha sido reconocido por los World Travel Awards como el aeropuerto líder de la región²⁶, además de ser rankeado en el 2013 en el puesto 25 a nivel mundial. Este aeropuerto es un punto de conexión que es capaz de recibir a 11.8 millones de pasajeros por año²⁷, y con una tasa de aumento de casi un 12% anual, con 35 destinos internacionales, 18 nacionales y habiendo duplicado su extensión desde el año 2000²⁸, poco le falta para convertirse en el primer *hub* de Sudamérica. Sin embargo, actualmente el aeropuerto ha superado su capacidad de pasajeros, por lo que la construcción de un nuevo Terminal y una segunda pista se vuelven imprescindibles.

Adicionalmente a su rol en el ámbito del sector transportes y comunicaciones, en once años de concesión, LAP le ha transferido al Estado

²⁴ Cuando el contrato fue suscrito el 14 de febrero del 2001, el consorcio estaba formado por Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide (43%), Bechtel Enterprises Services Ltd (43%) y por COSAPI S.A. (15%). Tras varios cambios de accionistas, la composición actual se estableció desde el 2008 por Fraport AG (70%), Corporación Financiera Internacional (20%) y el Fondo de Inversión en Infraestructura, Servicios Públicos y Recursos Naturales, administrado por AC Captales SAFI S.A. (10%).

²⁵ Pero ha sido ganador cinco veces del premio: 2005, 2009, 2010, 2011 y 2012. Referencia: <http://www.larepublica.pe/15-04-2013/aeropuerto-jorge-chavez-volvio-ser-elegido-como-el-mejor-de-sudamerica>

²⁶ Lima Airport Partners, Memoria Anual 2011: http://www.lap.com.pe/lap_portal/memoria.html

²⁷ De los cuales 2.5 millones son turistas extranjeros, generando ingresos en el rubro por 3,300 millones de dólares

²⁸ Lima Airport Partners, Memoria Anual 2011: http://www.lap.com.pe/lap_portal/memoria.html

peruano el 46,5% de todos sus ingresos brutos²⁹, independientemente de que se haya efectuado o no la cobranza³⁰. Estos ingresos sólo han ido en aumento desde el año 2001. Para esa fecha, el ingreso al Estado fue de 19,027 millones de dólares en retribución, mientras que para el 2011 esta cifra fue de 81,808 millones de dólares. Al mismo tiempo, LAP ha invertido en el AIJCH un total de 291, 022, 939 de dólares. Como se muestra en la Tabla 1, además de la retribución del 46,5% LAP también rinde cuentas a CORPAC, establece una Tasa Regulatoria, Transferencias por el Contrato y por Tributos. Considerando todo ello, según su memoria anual, al 2011 LAP le ha transferido al Estado un total de 874,490 millones de dólares.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

Tabla 1: Transferencias de LAP al Estado Peruano (millones de US\$)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total US\$
Retribución al Estado 46.511%	19,027	24,440	26,590	29,700	35,517	38,135	46,954	54,038	60,760	68,912	81,808	485,881
Transferencia a CORPAC.SA	9,343	10,933	11,658	12,889	14,985	16,292	18,750	20,497	22,013	24,662	26,515	188,137
50% Aterrizaje y despegue	5,264	6,092	6,168	6,751	8,090	8,696	9,598	10,463	11,419	13,002	14,261	99,804
20% TUUA Internacional	4,079	4,841	5,490	6,138	6,895	7,596	9,152	10,034	10,594	11,260	12,254	88,333
Tasa Regulatoria	492	644	691	774	912	998	1,202	1,373	1,543	1,746	2,003	12,408
Transferencia según Contrato de Concesión	28,862	36,017	38,939	43,363	51,414	55,425	66,906	75,908	84,316	94,920	110,356	686,426
Transferencias por Tributos	7,507	7,449	10,088	4,682	6,802	13,579	20,532	18,721	26,345	35,946	36,413	188,064
Total de Transferencias	36,369	43,466	49,027	48,045	58,216	69,004	87,438	94,629	110,661	130,866	146,769	874,490

Fuente: Lima Airport Partners, Memoria Anual 2011

Luego de considerar estos elementos del proyecto, es posible dimensionar el contexto de presión política dentro del cual se ubicaba el MTC por resultados rápidos y eficientes. Después de todo, su tarea era posibilitar la modernización del más importante puerto aéreo del Perú y la región³¹. Frente a esta situación, el MTC poseía muy pocas herramientas para responder eficientemente a la tarea de reasentamiento.

El mencionado retraso de doce años para ejecutar el reasentamiento iba además en contra de los propios intereses del MTC. Continuar aplazando la entrega de terrenos significaba también aplazar el inicio de las tareas de ampliación por la empresa. Así, LAP no tendría por qué empezar a invertir millonarias sumas y continuar generando ganancias a través de la concesión. Estado era el principal interesado en cumplir con la fecha de entrega, precisamente buscando no modificar –nuevamente- los criterios de la concesión y poder concretar el proyecto de ampliación. Por su parte, el CEO de LAP hacia finales del 2012 produjo una serie de declaraciones que daban a entender el interés de la empresa por continuar aplazado la fecha de inicio del proyecto de ampliación³². Efectivamente, LAP se vería más beneficiado del retraso³³. De esta

³¹ En el contrato de concesión, la ampliación del aeropuerto fue establecida como la segunda obligación de LAP, siendo la primera su modernización.

³² Hacia finales de noviembre, el Gerente General de LAP, Juan José Salmón, declaró en los medios que en realidad el AIJCH “podía funcionar seis años más sin pista” Salmón agregó que como empresa estaban dispuestos a empezar las obras apenas se les entreguen los terrenos, pero también hizo mención que sólo se haría si esta entrega cumple con las condiciones establecidas. Fuente: <http://gestion.pe/economia/aeropuerto-tiene-seis-anos-mas-operar-sin-segunda-pista-2051395>

³³ Ex allegado a LAP. Entrevista 13.

manera, durante el periodo de mayor interés público por avanzar con el reasentamiento, el Estado se encontraba enfrentado con la empresa en torno a la fecha de entrega de terrenos. Esto explica en parte el proceso de aceleración que será detallado más adelante³⁴. Sin embargo, a pesar de sus esfuerzos el MTC no fue capaz de entregar la totalidad de los terrenos a LAP hacia febrero del 2013, con lo cual los impactos sociales no “sirvieron” para evitar el perjuicio del Estado, ya que una nueva adenda al contrato fue pactada: ampliando el inicio de la inversión para LAP y eliminando ciertos mecanismos de recaudación útiles para el Estado (como el TUUA). El Estado, incluso en sus estrategias de emergencia, generó un impacto doble: uno que perjudicó a la población y otro contra sí mismo³⁵.

En las siguientes secciones explicaremos cómo el MTC tenía muy poca experiencia y contaba con un legado insuficiente de capacidad estatal. En este contexto, el reasentamiento de la población del Ayllu y del resto de AAHH afectados se transformó en uno de sus principales problemas.

³⁴ Un ex funcionario afirma: “todos los que tomaban decisiones tenían en la cabeza febrero del 2013, y se iba a hacer todo lo posible para evitarle al MTC el pago de la multa. Este reasentamiento se ha hecho por la fuerza del plazo vencido”. Entrevista 14.

³⁵ Este segundo impacto es el objeto del presente capítulo: las decisiones y estrategias desarrolladas entre el 2000 y el 2013.

2.2. LA CANETA Y UN LEGADO DE (IN)CAPACIDAD ESTATAL (2000-2011)

El reasentamiento del AH El Ayllu y del resto de AAHH no ha sido un proyecto menor. Como hemos dicho antes, este reasentamiento se trató del más grande a cargo del Estado en la historia del Perú. El saneamiento de los terrenos se dificultó a tal punto para el MTC, que fue sólo tras doce años pudo iniciar el proceso de reasentamiento. El resultado de esta demora significó la ejecución de una improvisada reubicación, la cual afectó las posibilidades de la población para igualar o mejorar sus condiciones de vida previas.

Uno de los funcionarios entrevistados, manifestó de manera muy ilustrativa las dificultades del MTC ante el reasentamiento de la población: *“era un tema de experiencia. No había una hoja de ruta. No había nada escrito, ni tiempo. Todo empezó al revés. Lo primero debió haber sido lo social”*³⁶. Las palabras de este funcionario nos remiten a preguntarnos: ¿qué sucedió a lo largo de doce años para que se postergara el inicio del reasentamiento? ¿Por qué no se desarrollaron capacidades incluso cuando era lo que ellos necesitaban?

Proponemos que una respuesta a esta pregunta es el legado insuficiente de capacidad estatal que recibió el MTC. Este legado se manifestó en las dificultades que experimentó la CANETA, la primera agencia del MTC responsable para llevar a cargo la reubicación.

³⁶ Entrevista 12.

Debilidad y Falta de Presupuesto (2000-2008)

A inicios de la década del 2000, no existía en el Perú normativa en torno a los reasentamientos ni a la evaluación y gestión de impactos sociales en la ejecución de proyectos de infraestructura³⁷. En este contexto, fue asignado el primer actor encargado del saneamiento de los terrenos: la Comisión de Alto Nivel Encargada de la Expropiación de los Terrenos Adyacentes al AIJCH (CANETA). Sin embargo, al no existir normativa (ni menos aún experiencia pública) en aspectos de gestión social, el enfoque por estos años sólo consideró a las reubicaciones como estrategia para retirar a la población del lugar³⁸.

La CANETA fue un área interna del MTC creada en el año 2000, que no se suscribía a ninguna dirección en particular, sino a la Alta Dirección. El perfil de sus miembros era básicamente de ingenieros y abogados, no había expertos en gestión social: tenía un perfil político antes que técnico. Así, sus primeros trabajos estuvieron orientados a realizar un levantamiento topográfico de toda el área a expropiar, calcular el precio -y los procesos- para la expropiación, identificar quiénes eran los afectados y asignar los mecanismos de compensación (tanto para quienes serían expropiados como para los AAHH afectados). Sin embargo, la

³⁷ Sin embargo, esta situación estaría próxima a modificarse. Como se desarrollará más adelante, es en el año 2001 que se promulga la ley sobre Estudios de Impacto Ambiental, incluyendo dentro de sus criterios situaciones de reasentamientos, y a partir del 2003 el MTC genera normativa -y estructura- interna para implementar reasentamientos

³⁸ Como afirma un ex miembro del MTC: “en ese tiempo no había las normativas que hay ahora. Las normas marcan más que las dinámicas de la gente...Ahora es otra realidad, no se obvia el tema social”. Entrevista 14.

CANETA no realizó mayores avances en estas tareas³⁹. Inicialmente, la entrega de terrenos estaba calculada para el año 2005, pero sucedieron varias adendas al contrato de concesión, acordando posteriormente el año 2013 como la fecha límite⁴⁰. Así, en un contexto cambiante –incluidos cambios de gobierno y gabinetes- la CANETA permaneció con pocos recursos y con un personal insuficiente para realizar el trabajo encargado.

Durante los primeros años, la CANETA desarrolló sus actividades sin realizar mayores modificaciones a su estructura interna, ni al perfil de sus miembros, ni metas de sus actividades. La CANETA no tenía la obligación, ni las facultades, para adecuarse al nuevo contexto. Tuvieron que pasar varios años para que en el 2011 se le fuera asignado el proceso de reasentamiento a una entidad competente dentro del MTC. Sin embargo, durante este tiempo la CANETA tampoco pudo realizar mayores avances a causa de una demora en la asignación del presupuesto. Si bien la concesión a LAP le genera al Estado peruano ingresos millonarios (en el sector transportes), no fue hasta el 2008 que el MTC contó con suficiente “caja” para empezar a gastar en la expropiación y luego

³⁹ Tal vez lo más destacado haya sido un convenio con COFOPRI para realizar una línea de base social, ejecutada en el 2010.

⁴⁰ El contrato de concesión ha sufrido un total de seis adendas. En el año 2001, la ampliación estuvo programada para iniciarse en el año 2005. Sin embargo, las partes acordaron aplazarlo para el 2013.

en el reasentamiento. Es decir, en los primeros ocho años de historia de la concesión se decidió no destinar estos ingresos⁴¹.

Este tiempo dedicado a “hacer caja” da cuenta del nivel de dependencia que muchas veces el sector público tiene del privado para poder financiar sus proyectos. Esta dependencia se sitúa en un contexto de un importante déficit infraestructural, donde *“la brecha de infraestructura es tan alta, que el Estado tiene que hacer caja con la obra misma”*⁴². Lo cual convive con una poca capacidad de gestión por parte del Estado para destinar recursos públicos en momentos clave.

Inmediatamente iniciada la fase de la expropiación en el 2008, surgió la siguiente dificultad: la ley de expropiaciones. Para algunos funcionarios públicos, esta ley posee una serie de problemas que dificultan la ejecución de una expropiación. Estos problemas les impidieron avanzar a buen ritmo la primera fase del saneamiento: el saneamiento legal, y por lo tanto, también fue demorado el saneamiento social (el reasentamiento).

En primer lugar, hay un plazo que el Estado tiene que cumplir para pagar el valor del terreno expropiado al dueño. Si en 40 días no se realiza el pago, la propiedad regresa al expropietario y el proceso regresa a foja cero. El proceso también es dificultado por el criterio que la ley de expropiaciones utiliza para valorizar el terreno a expropiar: sólo se valora el metro cuadrado, más no lo que

⁴¹ Tras la asignación del presupuesto, el MTC ha gastado a la fecha más de 1200 millones de soles solamente en el pago de la expropiación (Funcionario del MTC. Entrevista 12).

⁴² Funcionario del MTC. Entrevista 12.

existe sobre él. Es decir, que si soy dueño de campos de cultivo, me va a ser más sencillo negociar la compra venta con el Estado a que si soy dueño de una fábrica. El valor que el Estado quería pagar por las instalaciones adyacentes a la avenida Néstor Gambeta (ver mapa 2) resultó insuficiente para los propietarios⁴³ porque la ley no obliga al Estado a calcular la infraestructura, el costo de oportunidad, el tiempo perdido para las empresas, entre otros factores. Esto desembocó en *“una batalla campal, contra grandes estudios de abogados en tribunales”*⁴⁴ que alargó el proceso de expropiación hasta el 2011, cuando cerraron el año con el 97% de los terrenos expropiados⁴⁵.

De esta manera, lo que los funcionarios quisieron evitar fue empezar a trabajar el reasentamiento, sin terminar la expropiación, pues si se pasaban del plazo tendrían que haber devuelto los terrenos a los anteriores dueños, truncando todo avance alcanzado. Así, el proceso social sólo pudo empezar una vez que el MTC consiguió el Laudo Arbitral que lo declaraba como propietario. Estas son las razones expuestas por los funcionarios públicos para explicar la demora en el inicio del proceso social, el cual para ellos no podía ser antes que el legal.

⁴³ Curiosamente, los dueños de los terrenos agrícolas sobre los que la población del Ayllu y la mayoría del resto de AAHH se ubicaban, fueron quienes presentaron menores dificultades para realizar la expropiación. Sin embargo, , aún en la actualidad el MTC se encuentra litigando con dos familias de origen japonés que reclaman su propiedad.

⁴⁴ Funcionario MTC. Entrevista 12

⁴⁵ A julio del 2011, cuando fue el cambio de gobierno, el MTC sólo tenía el 7% de los terrenos expropiados. Fuente: Entrevista funcionario MTC.

Los legados institucionales son capaces de generar un pasivo difícil de superar en el largo plazo. Ha sido posible identificar una serie de momentos y procesos que a lo largo de once años desarticularon la acción del MTC en lo referente al reasentamiento del AH El Ayllu: tras la demora de ocho años para asignar el presupuesto a la CANETA, se sumó la mencionada priorización al proceso de expropiación. Éste a su vez también enfrentó serias dificultades que conllevaron a que el MTC se hiciera de los terrenos hacia finales del 2011. Fue sólo en esa fecha que el proceso de reasentamiento fue trasladado a una Dirección más competente: la DGASA. El problema radicó en que quedaba sólo un año y medio para ejecutar un reasentamiento de gran magnitud. Los resultados de este proceso se exponen en lo que sigue.

2.3. INEXPERIENCIA Y OPORTUNIDADES DESAPROVECHADAS

El segundo elemento que produjo dificultades para construir capacidades dentro del MTC fue la inexperiencia y varias oportunidades desaprovechadas. Al tener que lidiar con un legado insuficiente, se tomaron decisiones descoordinadas que llevaron a desaprovechar importantes oportunidades: (a) por mucho tiempo, al interior del MTC se construyó una normatividad e institucionalidad interna relativamente avanzada (como la Dirección General de Asuntos Socioambientales –DGASA- y la normativa interna en torno a reasentamientos), pero no se le asignó

el caso, éste se mantuvo en la CANETA hasta el 2011; (b) este proceso de construcción de capacidades en la DGASA se desestabilizó en el 2009 a raíz de un cambio de gestión y fue poco después que se le asignó el reasentamiento a la Dirección, cuando había sido menoscabada.

La capacidad frustrada

Es en el año 2001 que se da la promulgación de la ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, que declara como obligatorio la realización de Estudios de Impacto Ambiental (EIA) para todos los proyectos de infraestructura. El impacto de esta ley ha consistido en reconfigurar todo el sistema de aprobación para la ejecución de proyectos. Si no se tiene un EIA aprobado, el proyecto no se ejecuta. Precisamente dentro de los EIA están incluidos los procesos de reasentamiento, para lo cual tiene que desarrollarse un PACRI. Esta situación planteó entonces la reorganización de los equipos en los diferentes sectores para la gestión social.

Si bien estos cambios normativos no modificaron a la CANETA, sí influenciaron paralelamente en la creación y transformación del sector de transportes en otras áreas: el MTC ha sido uno de los pocos sectores que ha

generado normativa y agencias internas orientadas a la gestión social, incluido el reasentamiento⁴⁶. Estas áreas fueron PROVIAS⁴⁷ y la DGASA.

La Dirección General de Asuntos Socioambientales (DGASA), creada en el 2003, es la encargada de revisar todos los EIAs en los proyectos del Viceministerio de Transportes. Para realizar su trabajo de gestión, la DGASA posee dos direcciones de línea: la de gestión social y ambiental⁴⁸. En la DGASA hay especialistas de diferentes disciplinas. Principalmente son ingenieros y especialistas en afectaciones prediales debido a que hay que costear el proyecto que implica un impacto ambiental (y social), pero la DGASA también se compone de modo importante por profesionales de las ciencias sociales.

Dentro de la dirección de gestión social, la más relevante para nuestro caso, si el EIA contiene un PACRI, los especialistas sociales se encargan de evaluar los procesos de reasentamiento. Es importante destacar que la DGASA es una autoridad fiscalizadora y evaluadora, y no ejecutora. Para la realización de EIAs usualmente se convocaba a consultoras externas.

⁴⁶ El otro ministerio que desarrolló normativa fue Energía y Minas.

⁴⁷ PROVIAS es el ente ejecutor de todos los proyectos viales en el país. Es como una unidad independiente dentro del Ministerio. A pesar de no tener el rango de una Dirección General, posee presupuesto propio, una infraestructura inmensa y una gran cantidad de personal altamente calificado. PROVIAS posee un área especializada en PACRIs para casos de reasentamiento y compensaciones. Su trabajo usual sin embargo, son los reasentamientos de poblaciones por la construcción de caminos y carreteras. Esto implica el manejo de un volumen inferior de población por proyecto debido a que para el caso de carreteras, suele encontrarse población más dispersa y en menor número. Entrevista 13: ex funcionario MTC – DGASA.

⁴⁸ Para ver el organigrama actual del MTC, revisar Anexo 3

La DGASA posee un poder muy grande gracias a la ley 27446 porque si no brinda su aprobación a los EIA, el MTC no puede aprobar proyectos que generen impactos ambientales o sociales. Si bien ella es un actor transversal dentro del MTC, ya que revisan proyectos de todo tipo: helipuertos, puertos, carreteras, etc., en palabras de un ex miembro⁴⁹ “*el personal es totalmente insuficiente*” y a lo largo de los años, a pesar del contexto normativo favorable, debido a su reciente creación y baja institucionalización, han sufrido algunos procesos de reforma, los cuales mermaron sus capacidades de gestión social como veremos en adelante.

A pesar de haberse creado la DGASA en el 2003, el saneamiento “social” de los terrenos adyacentes al AIJCH, no fue asignado a esta Dirección. Este trabajo permaneció asignado a la CANETA durante once años, a pesar de que ésta no contaba con las capacidades para implementar estos procesos. La DGASA participó muy superficialmente, sus ex miembros cuentan haber sido consultados en alguna ocasión sobre el proceso de reasentamiento, pero nunca tomaron decisiones sobre él.

Una funcionaria fundamental para la institucionalización de la DGASA dentro del MTC, y por lo tanto para nuestro caso, fue la antropóloga Paola Naccarato. Ella fue la segunda directora de la DGASA⁵⁰, ingresando a trabajar en

⁴⁹ Entrevista 14. Ex funcionario MTC -DGASA

⁵⁰ Durante un tiempo también fue la directora de la CANETA

el Ministerio en el 2004. Precisamente es bajo su gestión que se aprueba la directiva RD 006-2004MTC-1603 y la directiva RD 007-2004MTC-1603 que regularon tanto la participación ciudadana como los estándares normativos para la elaboración y aprobación de PACRI⁵¹, dentro de los EIA⁵². Naccarato fue capaz de instaurar estas normas gracias al contexto normativo de la ley 27446.

Entre sus más importantes iniciativas, se encontró la creación de un área especializada en concesiones dentro del área de gestión social en la DGASA. Si bien no estaba reconocida oficialmente por el ROF, esta área ayudó a agilizar el análisis de la gran cantidad de proyectos concesionados que ingresaban al MTC. Naccarato también se encargó de tener un personal altamente calificado entre los años 2004 y 2009 (fecha de su salida inesperada del MTC). Había 14 especialistas sociales entre antropólogos y sociólogos con muchos años de experiencia en gestión social. Muchos venían del sector privado (empresas, ONG's). Era un equipo que se dedicó a viajar mucho, trabajando intensamente en el análisis de proyectos. Como afirma un ex miembro: *“la DGASA [en época de Paola Naccarato] era una especie de oasis dentro de la dinámica normal del Estado. No es común encontrar a gente capacitada y competente. Usualmente hay intereses políticos y clientelajes”*⁵³.

⁵¹ Esta RD responde a los objetivos generales y específicos del Banco Mundial.

⁵² Notar que un RD es el número 006 y el otro es el 007, lo cual muestra que fueron creados casi al mismo tiempo.

⁵³ Entrevista 14. Ex funcionario MTC – DGASA.

Fue durante estos años, puntualmente en el 2008, cuando la DGASA realizó su principal colaboración con el proyecto previamente a que se le sea directamente asignado: la dirección realizó la convocatoria al Concurso Público N° 008-2008-MTC/CANETAAIJCH, para encontrar a una empresa consultora que se encargue de la elaboración del PACRI para el reasentamiento de los AAHH afectados por el proyecto de ampliación. Si bien esta convocatoria fue meticulosamente diseñada respetando los estándares internacionales y nacionales, este concurso quedó desierto, desaprovechándose una oportunidad para iniciar el proceso de reasentamiento en el 2008⁵⁴.

Precisamente, la priorización de Naccarato por los temas sociales no era respaldada por otros sectores dentro del propio MTC⁵⁵. Al ser evaluaciones estrictas para verificar que se cumpliera con los estándares, otras áreas no soportaron la continua revisión de sus proyectos. Por este motivo, en el año 2009 se decidió reemplazarla por Ursula Quintana, una ingeniera civil de 35 años de edad⁵⁶. Para ex miembros de la DGASA este cambio significó la mayor crisis

⁵⁴ Esta fecha coincide con el inicio del mencionado proceso de expropiación. La ausencia de una segunda convocatoria daría cuenta del desinterés por el proceso de reasentamiento.

⁵⁵ En el 2009, al momento de la salida inesperada de Naccarato, el Ministro de Transportes era Enrique Cornejo, aprista, quien fue elegido en un contexto de ingreso del oficialismo en las carteras ministeriales (fuente: <http://peru21.pe/noticia/222556/sectores-vivienda-transportes-tienen-nuevos-ministros>). Este hecho es relevante considerarlo pues el gobierno aprista se caracterizó por una fuerte tendencia a acelerar las inversiones, donde el lugar de los elementos socio-ambientales no era prioritario. El aumento de la conflictividad social durante el gobierno aprista contrastaba con el discurso del ejecutivo plasmado en elementos como los artículos del “Perro del Hortelano”, donde los protagonistas sociales de los conflictos eran fuertemente criticados. De este modo, la aceleración de la aprobación de EIA’s, se enmarca en un contexto general de búsqueda de mayores inversiones, al margen del aumento de la conflictividad social, por parte del Ejecutivo.

⁵⁶ Noticia en: http://www.diariolaprimeraperu.com/online/actualidad/deja-cargo-por-denuncias_51978.html

dentro de la Dirección. Quintana no poseía ninguna experiencia en gestión social y no dio importancia a los temas que se trabajaron anteriormente. Una de sus primeras medidas fue eliminar el área de concesiones que había creado Naccarato, alegando que no se encontraba reconocida por el ROF.

Durante la gestión de Quintana el personal de la DGASA pasó de tener 14 profesionales a tan sólo 3 para el año 2011. La principal razón radicó en la burocratización de los procesos y el recorte de presupuestos para realizar estudios a profundidad. Esto desmotivó a los profesionales traídos por Naccarato los cuales terminaron por renunciar. Esta disminución dramática de personal generó un atolladero con una gran carga procesal para los tres especialistas que quedaron. Cada uno manejaba más de 100 proyectos al mismo tiempo⁵⁷.

Es precisamente en este contexto de crisis y desestructuración que el caso del reasentamiento de la población del Ayllu le fue asignado a la DGASA. Es decir, que se tuvo un marco de oportunidad entre los años 2004 y 2009 para asignar el caso a una DGASA altamente calificada, sin embargo, el reasentamiento permaneció a cargo de la CANETA por las razones previamente expuestas, y es asignado a la DGASA tardíamente, tal vez, en el peor momento para la Dirección⁵⁸. Esta decisión significó un costo organizativo alto, pues así la DGASA fuera capaz de fiscalizar, ejecutar un reasentamiento no pertenecía a su práctica

⁵⁷ Entrevista 14. Ex funcionario del MTC – DGASA.

⁵⁸ Pero coincidiendo con el cambio de gobierno.

institucionalizada. Para sus miembros, de haberse aprovechado el contexto de oportunidad con Naccarato, se hubiera tomado por decisión derivar y fiscalizar el proceso (pues se tendría el tiempo para realizar la convocatoria, contratación y fiscalización). Para un ex miembro de la Dirección: *“Si el caso hubiera entrado en la mejor época de Paola, alrededor del 2007, [la DGASA] jamás hubieran asumido la ejecución del proyecto. Se hubiera necesitado a una consultora y como Dirección monitorear. Si bien había experiencia, no había capacidad [fundamentalmente tiempo]. La única manera [para que la DGASA lo asumiera] hubiera sido crear un área especial con presupuesto independiente y personal para encargarse. No puedes utilizar a la gente que te ve los proyectos de todo el país para que adicionalmente vea ese caso”*⁵⁹.

Así, si bien tras el cambio de gobierno el caso es asignado en el 2011, sólo se contó con un equipo amplio y especialmente contratado para el proceso de reasentamiento hacia los primeros meses del 2012, cuando restaba menos de un año para la fecha límite de entrega de terrenos. Sin embargo, obtener este equipo implicó otra dificultad: asignar a la DGASA como el sujeto activo de la expropiación. Esto fue complicado porque *“la DGASA era una autoridad, no era un órgano ejecutor”*⁶⁰. Asignar a la DGASA significó toda una serie de dificultades que el MTC tuvo que enfrentar a medida que se agotaba el tiempo para entregar los terrenos saneados. Hasta ese momento la CANETA como predecesor de la

⁵⁹ Entrevista 14. Ex funcionario MTC

⁶⁰ Ibid.

DGASA había trabajado principalmente con la Procuraduría Pública, porque la última era la encargada de realizar los procesos judiciales para desocupar los terrenos. Sin embargo, con la ley 29836 también se involucró a la Oficina General de Administración (la OGA). La tarea de la OGA fue elaborar directivas que ayudasen a definir mejor cómo se llevaría a cabo el reasentamiento, sin embargo, en la práctica se encargó también de controlar los recursos. Involucrar de modo más directo a la dirección de administración y otorgarle mayor presencia a la Procuraduría, situó a la DGASA en medio de una red de actores que tenían como meta principal sacar el reasentamiento adelante. Es decir, finalizar el proceso a tiempo para cumplir con la entrega de los terrenos en el plazo estimado.

La desarticulación institucional entre la CANETA y la DGASA –a través de la Alta Dirección- a lo largo de once años impidió aprovechar la oportunidad de desarrollar un proceso de reasentamiento con mayor previsión del tiempo. Al tener que lidiar con el mencionado legado insuficiente, la desarticulación institucional mermó las posibilidades de superar tal legado a través de una ventaja organizativa que tuvo la DGASA en el periodo de Naccarato. El por qué le tomó once años al MTC iniciar el reasentamiento encuentra su explicación no en intencionalidades individuales o decisiones maquiavélicas de políticos de altos cargos, la respuesta radica en una desarticulación institucional que le impidió al MTC como Ministerio, enfrentar el reto del reasentamiento de los AAHH afectados.

Por supuesto que esta desarticulación y descoordinación expresa un destinterés por priorizar este tipo de procesos, en palabras de un ex miembro de la DGASA, a lo largo de los años el reasentamiento de las familias *“era una papa caliente que nadie quería tocar, porque tenía un tremendo riesgo de no contar con la aprobación rápida, fácil y colaborativa de la población [...] era un tema complicado porque había un costo político al hacerlo: se volvería mediático [y] era un tema complejo porque tenías diferentes grupos de interés”*⁶¹. Pero principalmente, los cambios constantes de personal, los despidos arbitrarios, la no implementación de los estándares internacionales, el enfoque legalista que prefirió la expropiación, los marcos legales, dificultaron la transmisión de conocimiento institucional que le permitiese al MTC aprender e innovar, desde sí mismo, en torno al saneamiento físico de los terrenos adyacentes. Esta desarticulación producida por un conjunto de decisiones internas en el MTC, tuvo por consecuencia el aplazamiento del inicio del reasentamiento y la implementación de una serie de medidas que lo aceleraron, poniendo en riesgo las posibilidades de la población para igualar o mejorar sus condiciones de vida.

⁶¹ Entrevista 16. Ex funcionario MTC – DGASA.

2.4 PRESIÓN DEL TIEMPO

*“El reasentamiento no tuvo mucho impulso,
era un tema muy sensible
[...] sólo cuando se agotaba el tiempo se le dio importancia”.*
(Ex funcionario MTC)

Las dificultades del MTC para construir capacidades que le permitiesen implementar el proceso de reasentamiento se vieron acrecentadas por una etapa final donde el tiempo era sumamente corto para superar los pasivos y desarticulaciones. Esta subsección argumenta que el legado inexperto y las descoordinaciones descritas no permitieron que se construyera un espacio gradual de aprendizaje (Thellen, 2003), donde los resultados al 2013 son muestra de una etapa final de aceleración del proceso, el cual configuró las características del reasentamiento.

La aceleración del proceso

Tras el cambio de gobierno, en julio del 2011 se le encargó a la debilitada DGASA tres tareas principales: establecer la fecha de corte para diferenciar a la población que sería reasentada, ratificar la información que identificó COFOPRI en el 2010 y establecer los mecanismos de compensación. Para esas fechas, la información que la DGASA tenía para iniciar la tarea de diseñar e implementar el PACRI era la

obtenida a través del censo⁶² que realizó COFOPRI (gracias a un convenio con la CANETA) en el año 2010. El resultado estableció la condición sociodemográfica de las 457 familias afectadas del Ayllu⁶³ y de las casi 300 familias de los demás AAHH.

Gracias al trabajo de COFOPRI la DGASA pudo realizar su primera tarea: establecer la fecha de corte, siendo ésta octubre del 2010, cuando el proceso del censo culminó. La urgencia de establecer esta fecha de corte radicaba en que al haberse demorado el proceso de reasentamiento, la población creció desde el año 2000. Por esta razón, se decidió cortar en el año 2010 para poder beneficiar a quienes *si merecían* el reasentamiento. Más adelante desarrollaremos las otras dos tareas de la DGASA: ratificar la información del censo y establecer los mecanismos de compensación. Este avance en el diagnóstico socioeconómico si bien era un elemento básico para iniciar el diseño del reasentamiento, significaba un avance insuficiente considerando que tenían sólo catorce meses para realizar el reasentamiento en un momento en el que el área se estaba reestructurando lentamente⁶⁴. Era entonces, necesario tomar una serie de medidas que le permitieran al MTC implementar este reasentamiento en el tiempo restante.

⁶² COFOPRI “Informe de los Resultados del Empadronamiento realizado en el agrupamiento de vivienda “El Ayllu”, 2010.

⁶³ Como se verá luego, una cifra es la identificada por COFOPRI y otra la resultante tras el proceso de calificación realizado en el 2012.

⁶⁴ Hacia la segunda mitad del año 2011, Quintana contrató a más funcionarios. Así se inició un proceso de contratación que llevaría a que para abril del 2012 el área contase con un equipo de más de 20 profesionales trabajando exclusivamente para el caso.

Seis meses después de que se les encarga el caso, el 11 de enero del 2012, el Ejecutivo presentó al Congreso el proyecto de ley 712/2011 para modificar principalmente el artículo 6° de la ley 27329 del año 2000, Ley que Declara de Necesidad Pública la Expropiación de Inmuebles Adyacentes al Aeropuerto Internacional Jorge Chávez⁶⁵. Cuando fue promulgada el 10 de febrero con el número 29836, la Ley presentó una serie de cambios importantes. Éstos establecieron el uso de diferentes conceptos, nuevas medidas y una nueva distribución de funciones. Estos cambios establecieron el camino a seguir en los próximos 12 meses para poder realizar el reasentamiento de las familias del Ayllu (y del resto de AAHH).

En el plano conceptual la ley 29836 a diferencia de su predecesora, utilizó el concepto de *reasentamiento*, reemplazando al de *reubicación*. En lo que se refería a los AAHH adyacentes, la ley 27329 sólo señalaba en su artículo 6°: “*facúltese al [MTC] para que en coordinación [con otros sectores]...puedan efectuar el programa de **reubicación** de los [AAHH] en terrenos proporcionados por CORPAC exclusivamente para este fin*” (énfasis nuestro). En cambio la 29836, significó un cambio sustancial ya que señalaba: “*Facúltese al [MTC] para que, en coordinación [con otros sectores]...efectúe el **reasentamiento** de la población afectada de los [AAHH]*” (énfasis nuestro).

⁶⁵ Es importante mencionar que este proyecto no fue consultado con la población. Ningún miembro de los AAHH formó parte de alguna comisión de trabajo, o fue consultado para elaborar la propuesta de ley que presentó el MTC.

Este cambio conceptual significó alinear las tareas del MTC dentro de las normas internacionales referentes al reasentamiento de personas. Como se ha mencionado, a diferencia de un desplazamiento o una reubicación, el reasentamiento posee un carácter eminentemente social y busca igualar o mejorar las condiciones de vida de la población. Como señala un funcionario del MTC: *“Con la ley que teníamos (la 27329) que explicaba la reubicación de los AAHH era tan sencillo y en términos informales como tomar a las personas donde estaban (sin servicios básicos elementales para una convivencia digna) y llevarlos a un arenal: valorizar la vivienda y llevarlos allá”*⁶⁶. Tras estos cambios conceptuales, uno esperaría una orientación operativa hacia los fines mencionados, sin embargo, las distancias entre el discurso y la implementación impidieron esto.

Esta distancia se vio reflejada en las medidas que se harían operativas a partir de febrero del 2012 con la nueva ley. La ley 29836 agregó dos alternativas elaboradas por la DGASA: ahora no sólo se hablaba de reasentar a la población a terrenos donados por CORPAC, sino que también se realizaría la (a) adquisición o financiación para la adquisición de inmuebles de programas de vivienda ya construidos, tanto del sector público como del sector privado y (b) el pago de una indemnización asistida que debe ser utilizada únicamente para los fines del reasentamiento de la población afectada. La ley 29836 también señalaba el monto máximo que sería otorgado a cada beneficiario por el reasentamiento: el tope que

⁶⁶ Entrevista 12. Funcionario MTC – Procuraduría.

tenía el MTC era de 205 mil soles aproximadamente, que se usarían para el financiamiento total o parcial del reasentamiento. Finalmente, como ya se ha mencionado, otro cambio importante fue establecer a la DGASA como el sujeto activo de la expropiación.

Como se continuará desarrollando, a lo largo de los siguientes meses, los mayores esfuerzos estuvieron orientados a colocar a las familias en programas de vivienda o en financiarles inmuebles, no en el reasentamiento a los terrenos de CORPAC⁶⁷. En términos de tiempo, mientras se saneaban legal y físicamente los terrenos de CORPAC, la fecha límite ya se habría cumplido, en cambio, el proceso de colocar a las familias en hogares ya construidos o financiarles viviendas resultaba una estrategia más veloz para poder retirar a las familias del lugar. Así, la decisión de modificar la ley en el último año y sus características da cuenta de una intencionalidad por acelerar el proceso, sobre todo por dos elementos que adicionaron presión y premura al MTC. Como señala un ex miembro del MTC: este proceso *“empezó [en el 2012] planificado, pero después ya por la premura empezaron a hacerse un poco más flexibles los criterios que se habían definido inicialmente. Al final se previeron una serie de medidas ya casi de emergencia”*⁶⁸.

En primer lugar, el no cumplir con entregar en la fecha estipulada los terrenos a LAP significaba que el Estado se arriesgaba, formalmente, a pagar un

⁶⁷ Estos terrenos se ubicaban en la zona llamada “Santa Rosa”, en el distrito de San Martín de Porres.

⁶⁸ Entrevista 14. Ex funcionario MTC – DGASA.

monto de 300 millones de dólares a la empresa⁶⁹. En segundo lugar, en lo referente a Santa Rosa, el total de familias afectadas no entraban en el espacio donado por CORPAC⁷⁰ pues en éste se contaba con sólo 46000m², para un total de 800 familias afectadas. Esta información era conocida por el MTC gracias al estudio de COFOPRI del 2010. Además, el terreno de Santa Rosa no es adjudicado al MTC sino hasta enero del 2013 debido a una serie de problemas legales que tuvo CORPAC para entregar los terrenos. Como señala un ex funcionario del MTC: *“La cantidad de gente que quería ir, no entraba. Antes de modificar la ley, ya se sabía que entraban sólo 400. Tenían también problemas de saneamiento físico legal: no tenían habilitación urbana... con estos problemas jamás llegaban al plazo”*⁷¹.

Negociación para la salida

Hacia finales de octubre, cuando llegó la fecha límite para cerrar el proceso de calificación de las familias del AH El Ayllu y así conocer quiénes irían a cuál de las tres opciones brindadas por la ley 29836, más de la mitad de las familias del Ayllu no habían optado por ninguna opción. Como se desarrollará en el capítulo 4, el

⁶⁹ Fuente: http://www.rpp.com.pe/2013-02-14-hoy-vence-plazo-para-que-mtc-entregue-terrenos-a-lap-pero-no-se-cumplira-noticia_567326.html

⁷⁰ Al año 2000 según COFOPRI habían en total 802 familias, pero tras procesos de calificación, al 2007 CANETA estimaba que las afectadas serían 760. De cualquier modo, si bien hay un aumento de población, este no parece haber sido tan grande.

⁷¹ Entrevista 16. Ex funcionario MTC – DGSA.

proceso se había dilatado mientras la negociación entre la población y el MTC no progresaba: la Directiva del AH El Ayllu quería el reconocimiento de una indemnización por daños y perjuicios y el esclarecimiento de la situación de los terrenos de CORPAC, Santa Rosa (como la consideración de las *cargas familiares*), mientras que el MTC buscaba sacar a las familias para llegar a la fecha del 14 de febrero.

Ante la premura de culminar la calificación, el MTC terminó por flexibilizar sus criterios: la indemnización asistida fue transformada. Quienes optaron por la indemnización se les adjudicaría sus montos correspondientes y cada quien vería el mejor modo de invertirlo, mientras que a las familias que optaron por ir a Santa Rosa, se les haría un depósito de más de 10mil soles para que pudiesen alquilar un lugar temporalmente mientras la construcción de las casas culminaba hacia febrero del 2014 (un año luego de la salida de las familias en el 2013).

Esta decisión, aceptada por ambas partes, alarmó a varios miembros del MTC porque la preocupación siempre fue evitar que las personas malgastasen el dinero en cosas que no fueran la construcción o adquisición de sus viviendas, ese era el espíritu de la indemnización asistida. Sin embargo, el MTC decidió no continuar fiscalizando esa situación engorrosa que le dificultaba enormemente liberar los terrenos. Para un ex funcionario esta decisión se trató de un *apalancamiento*, porque transformaron la indemnización en un simple justiprecio, poniendo en riesgo el fin del reasentamiento.

Ante las dificultades y los riesgos, en dos momentos del 2012 el MTC decidió acelerar el proceso, buscando ahorrar tiempo y esfuerzos. Para un ex funcionario del MTC era evidente que la ley 29836 *“ha sido una modificación que respondió más a temas políticos que técnicos”*⁷². La modificación de la ley, y luego el incumplimiento de los propios principios de la indemnización asistida, la cual había sido incluida mediante la ley misma, denotaron una necesidad por apresurar los procesos. Esta serie de decisiones, producto de un legado inexperto y una inestabilidad institucional, reprodujeron la incapacidad del MTC de aprender y desarrollar capacidades: como veremos en lo que sigue, generaron un precedente negativo para los futuros reasentamientos al improvisar sobre la marcha y provocaron a lo largo del 2012 y el 2013 aún mayor inestabilidad y desarticulación.

2.5. LAS CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE CAPACIDADES ESTATALES

La reproducción de la incapacidad por desarrollar capacidades en el 2012 estableció los criterios mediante los cuales se implementó el reasentamiento de la población del AH El Ayllu hasta la fecha. Esta falta de capacidades se graficó en (a) el proceso de calificación, (b) las características del PACRI, (c) en el impacto de los programas de reinserción laboral y (d) la nueva adenda al contrato con LAP y la postergación de la entrega de terrenos.

⁷² Entrevista 14. Ex funcionario MTC – DGASA.

La calificación: criterios y resultados

Los criterios que el Estado eligió para calificar a la población en un monto también contribuyeron a dificultarle el desarrollo del reasentamiento en el proceso ya iniciado de aceleración. Estos criterios fueron básicamente la antigüedad de la posesión y la cantidad de personas por predio (la carga familiar)⁷³.

La dificultad principal radicó en que la población del Ayllu al ser familias que durante muchos años vivieron en la informalidad, la tenencia de documentos (e incluso el conocimiento sobre los mismos) que certificaran estos derechos no era una situación generalizada⁷⁴. Por esta razón, la población se vio en la necesidad de realizar muchos trámites con diferentes actores y enfrentarse a engorrosos procesos burocráticos. Para la mayoría significó un gasto importante pues ante la premura del tiempo y la necesidad de formalizar su situación ante el MTC, las familias pagaron cifras altas para ser calificados. Al mismo tiempo, muchos retrasaron este proceso porque no podían pagar los montos o tenían el tiempo para atender los procesos.

La decisión de calificar a la población con criterios *duros* o en todo caso, formales, si bien le facilitaba al Estado el procesamiento de los datos, generó

⁷³ En un inicio se consideró también el material de la vivienda pero este criterio fue posteriormente rechazado porque era muy dificultoso de medir y evaluar.

⁷⁴ Para ser correctamente calificados, la población debía presentar documentos como el título de posesión, boletas de pago con la dirección, certificado de matrimonio o convivencia, entre otros. Sin embargo, muchos tuvieron problemas con los documentos: iban desde errores en la redacción hasta la pérdida o caducación de los mismos.

cierta incoherencia entre los criterios usados y la realidad de las familias: se dieron varios casos donde familias que vivían desde menos tiempo en el Ayllu obtuvieron un mejor monto que otras más antiguas (e incluso con más carga familiar). Esto promovió la envidia y rechazo de muchas familias entre sí por no considerar justa la calificación, pues en muchos casos primaba más el nivel de formalidad que otros criterios que podrían haberse utilizado para identificar quién era merecedor de un monto mayor (como la cantidad de personas por hogar en función a edades y tipo de trabajo).

Otra dificultad fue de tipo social. A medida que el proceso de calificación avanzaba pero no así el saneamiento legal y físico de los terrenos en Santa Rosa, la población comenzó a dividirse entre la compra de departamentos o luchar por el proyecto Santa Rosa y la indemnización por daños y perjuicios⁷⁵. Como se desarrollará en el capítulo 4, se empezó entonces a asociar a quienes asistían a la oficina del MTC instalada en el AH con los que habían optado por irse a departamentos. Sin embargo, no todos los que iban a la oficina era por ese motivo, también habían muchas personas que tenían que tramitar documentos para ser reconocidos como beneficiarios, o sólo para informarse del avance de los procesos. No obstante, quienes lo hacían eran mal vistos. Las habladurías y rumores eran capaces de desprestigiar a personas y familias enteras. En una

⁷⁵ Como se desarrollará en el capítulo 4, al ser esta última la apuesta de la Directiva y de la mayoría de la población, quienes elegían optar por los departamentos eran calificados como traidores y censurados de la vida comunitaria (como la libre participación en las asambleas).

lógica de protección a través del rechazo a colaborar con el MTC, muchas personas no pudieron avanzar con el proceso de calificación por el miedo a ser rechazados luego por el resto del pueblo o a perder capacidad de negociación. Esto dificultó gravemente las labores del MTC, lo que desembocó en que llegado el mes de noviembre, como ya se ha mencionado, aún faltaba calificar a muchas familias⁷⁶.

Habemus PACRI

El 24 de octubre, a cuatro meses de la fecha de entrega, fue finalmente publicado en el diario oficial El Peruano el Plan de Compensación y Reasentamiento Involuntario (PACRI)⁷⁷. A pesar de ser contradictoria su aprobación tan tardía, pues tiene como fin guiar al proceso de reasentamiento (y no diseñarlo sobre la marcha), con este documento, el MTC se encontraba *listo* para aplicar los programas necesarios⁷⁸.

⁷⁶ Como otro funcionario del MTC ha reconocido, lo ideal hubiera sido empezar a ingresar a la zona, sin esperar a terminar la expropiación, para realizar los procesos de calificación de los beneficiarios de los programas tanto de vivienda como de reinserción laboral (sin tener que mover a nadie aún de su predio). De esa manera: “ganas confianza, los vas reinsertando laboralmente y lo más importante, es que te van a creer”. Esto pues “las personas no confían porque el Estado tiene una fama de cabeceador, y es verdad, la experiencia da cuenta de eso”. Entrevista 12. Funcionario MTC – Procuradoría.

⁷⁷ Por estas fechas ocurrió un cambio importante dentro del MTC: Fernando Rojas, funcionario relacionado con el caso durante años, dejó de estar a la cabeza del área social de la DGASA, para dar paso al especialista en afectaciones prediales Carlos Muenta.

⁷⁸ Incluso en el concurso público del 2008 se exigía la elaboración de un diseño de PACRI como requisito para la selección de la empresa consultora.

Este documento estableció una serie de criterios que son importantes de recapitular: en primer lugar sentaba como fecha límite el 30 de noviembre del 2012 para terminar el proceso de calificación para los programas de vivienda y delimitaba que el universo de *predios* afectados era de 758. En segundo lugar, anunciaba oficialmente la culminación de la construcción de las viviendas en Santa Rosa para inicios del 2014. Finalmente, hizo oficial una medida criticada por la población: el pago de un alquiler temporal para las familias que optaron por Santa Rosa. El MTC brindaría a cada titular una suma de 500 soles al mes⁷⁹, durante 15 meses (máximo 20), para que estas familias pudieran mudarse temporalmente hasta inicios del 2014 mientras se culminaban las obras en San Martín de Porres. Esta decisión generó un fuerte rechazo en la población del AH El Ayllu, quienes se negaron a continuar participando del proceso de calificación⁸⁰.

Programas de reinserción laboral

Los programas presentados en el PACRI⁸¹, establecieron como objetivo general la promoción de modelos de intervención para el desarrollo de las capacidades laborales de los beneficiarios del área del AIJCH, con un enfoque de auto

⁷⁹ Posteriormente se re negociaría el monto, subiendo a más de 700 soles al mes.

⁸⁰ El 25 de diciembre fue publicada en el Diario Oficial El Peruano una nueva versión de este PACRI (RD N° 379-2012-MTC/16) donde se modificó exclusivamente la sección referida a la reubicación temporal

⁸¹ Si bien el detalle de los programas no aparece reflejado en el PACRI, sí existe un documento dentro del MTC que explica las características que estos programas tendrían: “Programa de Apoyo para la Generación de Ingresos (PAGI)” realizado por el equipo técnico del PGI en octubre del 2012. Si bien era un documento interno, los funcionarios del MTC aseguran que esta información estuvo disponible para la población en la oficina de La Panadería.

sostenimiento o emprendimiento individual y/o colectivo, a fin de elevar sus niveles de ingresos económicos y, como resultado de ello, mejorar su calidad de vida. Se logró identificar a 372 beneficiarios para el AH El Ayllu⁸² y se buscó desarrollar Módulos de Capacitación en Oficios Técnico Productivos, el emprendimiento económico a través de la Generación de Micro Negocios y el proceso de reconversión socio laboral a través de la Bolsa de Trabajo Interinstitucional⁸³. El tiempo de duración de los módulos iba entre 10 días y tres meses.

Si bien el diseño de los programas de reinserción laboral es remarcable, posee dos elementos que disminuyen su capacidad de impacto: sólo considerarían a un miembro por familia⁸⁴ y llegado el 14 de febrero, cuando las familias ya habían abandonado el lugar, aún no habían iniciado⁸⁵.

⁸² En este documento consideran como beneficiarios a todas las familias calificadas por el MTC (686 en total, 372 en el Ayllu).

⁸³ Entre las profesiones propuestas se encontraba: panadería, cocina, cosmetología, corte y confección, operado de maquinaria pesada, negocio sostenible A (carrito sanguchero, emolientero, mazamorrero y otros), B (carrito pop-corn, algodónero y módulo de venta ambulante), C (horno pastelero, pizzero y otros), bodegas, bazar, y licencias de conducir. Las empresas con las que se establecieron convenios fueron Nova, Cordontec, Selene, Grupo Makro, Cetpro San José Artesano y Cervanco.

⁸⁴ Esto es importante, pues en noviembre del 2011 se destruyeron los campos de cultivo, los cuales eran la fuente de ingreso de muchas familias. Durante el 2012 muchas personas sufrieron serias dificultades para acceder a nuevos empleos. Estos elementos no fueron considerados.

⁸⁵ A julio del 2013, sólo 71 personas de 198 cupos, se habían inscrito en los talleres.

Nuevo año, nueva agenda

Tal vez la muestra más clara del entrapamiento contraproducente del 2012 sea la postergación misma de la entrega de terrenos. El mismo 14 de febrero, el Viceministro Chang, hizo público que si bien se estaban entregando la mayoría de los terrenos, aún hacía falta más tiempo del estipulado para entregarle a LAP la totalidad del área⁸⁶. Por lo tanto, tras varias conversaciones se había acordado realizar una nueva modificación al contrato entre ambos, donde se postergaba la entrega de los terrenos a LAP hasta el 2016. Esta modificación establecía que el MTC iría entregando progresivamente los terrenos para que vayan iniciando las labores de ampliación, y que esto duraría hasta el 2015⁸⁷. Una de las razones que el Ministro Paredes brindó para justificar el incumplimiento con la fecha de entrega de los terrenos al 100% fue la falta de coordinación intersectorial con el Gobierno Regional. Ya desde finales del 2012 salió en los medios una serie de declaraciones que explicaban que para poder construir la segunda pista, era necesaria no sólo el saneamiento de los terrenos y la salida de los AAHH, sino

⁸⁶ Un elemento que parece haber evitado la entrega en la fecha estipulada era el caso de un conflicto legal entre el MTC y dos familias de origen japonés las cuales reclamaban la titularidad de los terrenos. Tras la reforma agraria, muchas familias japonesas, habitantes del lugar, tramitaron la propiedad de los terrenos. Sin embargo, SASA le realizó un juicio al Estado peruano en 1997 y recuperó la propiedad. A pesar de ello, dos familias japonesas continuaban litigando con el MTC. Una de ellas, quedaba muy cerca el Ayllu, precisamente donde iría el nuevo terminal. A la fecha, la familia Higa continúa viviendo en la zona y cosechando hortalizas.

⁸⁷ Fuente: <http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=eF0fo6mjL7Q=>

también la construcción de un bypass para la avenida Nestor Gambeta⁸⁸. Sin embargo, a la fecha, el Gobierno Regional aún no ha iniciado las obras referidas a este proyecto.

2.6. CONCLUSIONES

Toda institución cambia en el tiempo, tanto por razones exógenas como por procesos internos de adaptación (Thelen, 2003). Estos cambios están sujetos a ciertas condiciones que permiten renegociar algunos aspectos de la institución. El punto importante, y el enfoque del presente capítulo, ha sido identificar el proceso interno mediante el cual una institución, en nuestro caso el MTC, se adaptó a las demandas de los procesos de reasentamiento.

Ante una coyuntura que le exigía al MTC adaptar un nuevo marco normativo y sobre todo desarrollar capacidades para implementar un proceso de reasentamiento, el MTC tuvo que modificar elementos en su interior. Si bien se creó la DGASA y se aprobó la norma interna del 2004, una serie de factores, principalmente internos, dificultaron gravemente el desarrollo de capacidades en torno a la implementación de reasentamientos: el legado inexperto, la desarticulación interna y la presión del tiempo, tuvo por consecuencia la salida de

⁸⁸ Como el MTC no quería verse envuelto en nuevos procesos de expropiación con las fábricas y depósitos que ocupan el lugar que sería necesario para desviar la Gambeta para que entre la pista, la mejor opción era construir un bypass.

las familias en febrero del 2013 en un contexto de incertidumbre sobre si serían capaces o no de mejorar o igualar sus condiciones de vida.

Por legado institucional inexperto se identificó un pasivo legal y una falta de destinación de presupuestos lo cual conllevó a retrasar el inicio de la expropiación hasta el 2008, demorando el inicio del reasentamiento hasta el 2011. La negativa para afrontar el diseño e implementación del reasentamiento se respaldó en una falta de capacidad estatal, la cual no podía superarse en un contexto de constantes cambios. Precisamente la desarticulación interna entre la CANETA y la DGASA, y de la DGASA con la Alta Dirección, explicitó la falta de institucionalidad en torno a la gestión de reasentamientos: la desactivación del equipo de Naccarato, el perfil de los miembros de la CANETA y las estrategias al 2012 indican la presencia de desencuentros entre los distintos actores y niveles del MTC.

A pesar del contexto desfavorable para la culminación del reasentamiento, lo más políticamente importante era sacar adelante el proyecto de ampliación, costara lo que costara. Había entonces fuertes intereses en la finalización del proceso de saneamiento, principalmente desde el Estado. Esta situación acompaña a muchos, sino a todos los proyectos similares al caso del Ayllu, donde se necesita la decisión y capacidad para gestionar lo social desde el sector público. El Estado se decidió entonces por la aceleración del proceso social, el cual se había convertido hacia el año 2012 en un impedimento (antes

que una meta) para empezar los trabajos de ampliación del AIJCH. Esta aceleración implicó la reproducción de la incertidumbre de la mayor parte de la población, la cual abandonó el terreno en febrero sin tener aún la posibilidad de mudarse a un nuevo hogar. Sin embargo, para la opinión pública y para los políticos el proceso continuaba siendo un *reasantamiento* pues no se había cometido ninguna acción fuera del marco legal. Todo lo hecho era pues, *legítimo*.



CAPÍTULO 3

LA PRESENCIA AMBIGUA Y LA IMPOSICIÓN SIMBÓLICA



El presente capítulo buscará identificar los elementos de lo que hemos llamado “la presencia ambigua del Estado”. Si bien el Estado enfrenta muchas dificultades para construir capacidades técnicas, consigue hacer progresar el proceso de reasentamiento gracias a que se hace presente de manera categórica en otras dimensiones, legitimando sus medidas a través de una imposición simbólica. Esto quiere decir que incluso el Estado con dificultades que hemos caracterizado en el capítulo anterior, es capaz de usar el “discurso del desarrollo” como una herramienta poderosa para justificar su avance sobre su territorio, transformándolo de tal modo que le permite administrarlo como más le conviene, y con los fines que éste se traza. Después de todo, es por el desarrollo del *país*.

En el capítulo anterior hemos argumentado que el MTC tuvo serias dificultades para desarrollar capacidades a lo largo de doce años que le permitieran implementar un reasentamiento que sea capaz de igualar o mejorar las condiciones de vida de la población del AH El Ayllu. Esta falta de experiencia se respalda en una característica de toda gestión pública: en una mirada simplificadora del Estado (Scott, 1998). Los Estados buscan generar tipificaciones que abstraigan la información que le interesa sobre la sociedad para poder administrarla (Scott, 1998). En nuestro caso, los criterios de calificación basados en requisitos formales (tiempo de posesión del predio, situación formal de los titulares y familiares), la asignación de viviendas dispersas en la ciudad, la no valoración del impacto laboral –no formal- por la destrucción de los campos de

cultivo, entre otros elementos, categorizaron las necesidades y soluciones para el reasentamiento de las familias del AH El Ayllu. Esta mirada, bajo la fuerza del plazo vencido, ubicó al reasentamiento como un impedimento para alcanzar la meta principal del Estado: permitir la ampliación del AIJCH.

La paradoja que aparece en el caso es la misma identificada por Scott: si bien no es difícil entender cómo tanto daño se ha causado a través del uso de violencia en la historia del Estado moderno, si es difícil entender cómo esquemas bien intencionados para mejorar la condición humana desde la gestión pública han fallado tan trágicamente (Scott, 1998). Como revisamos a través de Cernea (1999), los reasentamientos a pesar de buscar la mejora de la calidad de vida de la población, a nivel mundial continúan sin ser capaces de mejorar estas condiciones, y por el contrario, las empeora.

Hemos planteado en la introducción que el principal poder de los “discursos del desarrollo” es que los actores encargados de la transmisión del discurso, se han encargado de transmitir una imagen de estos proyectos como actividades sin fines políticos sino técnicos (Ferguson, 1994). Esta “apariencia apolítica” hace legítimo que las formas esquemáticas o reduccionistas de planeamiento y organización que son preferidas por el Estado para abstraer la realidad no sean discutidas (como el uso de criterios formales sobre poblaciones informales). Es tal la fuerza del discurso, que esta ausencia de discusión se vuelve legítimo incluso para los pobladores. En este contexto, ¿cuál es el impacto de este discurso en la

opinión pública y en los pobladores? ¿En qué medida ha sido de utilidad para legitimar la acción del Estado?

La primera subsección del presente capítulo detalla cómo estos discursos se materializan en acciones de imposición simbólica del Estado en la zona. La instalación del MTC en el AH, la presencia de la oferta inmobiliaria, la aparición en medios del Ministro, la presencia de efectivos policiales, y el proceso de destrucción de las viviendas abandonadas constituyeron un conteo regresivo para los pobladores que aún habitaron el AH intentando posicionarse –a través de la falta de colaboración con el MTC- en un plano de menor desigualdad. La subsección dos analiza lo dicho en la opinión pública por los funcionarios a través de declaraciones y documentos sobre las características del proyecto, su impacto y el perfil impuesto a la población que habitaba los terrenos adyacentes al AIJCH. Finalmente la subsección tres recoge los discursos de resignación de los pobladores del AH El Ayllu respecto al reasentamiento y el proyecto de ampliación. En esta actitud puede identificarse al *desarrollo del país* como el fin que se busca alcanzar con la ampliación del AIJCH, ante el cual, la pequeña población de este AH no *valía* mucho, o en todo caso, sus necesidades no se comparaban con la necesidad del proyecto. A manera de conclusión, este capítulo sugiere que el discurso de desarrollo y su materialización a través de diversas formas de imposición simbólica en la comunidad, jugó un papel muy importante en la minimización de los posibles impactos sociales, dificultando el desarrollo de

movilización social permitiendo que el proceso avanzara dentro de sus deficiencias sin generar alarma en la opinión pública (y hasta cierto punto, en la propia población).

3.1. IMPOSICIÓN SIMBÓLICA: PRESENCIA DEL MTC EN EL AYLLU

El discurso del desarrollo es una herramienta poderosa para legitimar el avance transformador de los Estados sobre sus territorios. Esta legitimidad influencia sobre la interpretación que las personas afectadas otorgan sobre las medidas que les afectan, pero que al mismo tiempo, posibilitan el avance transformador en pro del desarrollo. En el caso del AH El Ayllu, esta influencia puede rastrearse detallando las características de la imposición simbólica del Estado. Esta imposición, si bien tiene una dimensión discursiva –que será analizada en la siguiente sección- posee también una expresión material. En lo que sigue se analizará la presencia “física” del MTC en el Ayllu.

El ingreso

La modificación de la ley en febrero del 2012 obligó a la DGASA a actuar rápidamente pues tenían doce meses para entregar los terrenos saneados a LAP: en febrero del 2012 con una nueva ley y un nuevo equipo, la DGASA tenía como mayor dificultad el definir los criterios que los ayudarían a calificar a la población

para definir los mecanismos de compensación. Una primera tarea era entonces empezar con el trabajo de comunicación para poder ingresar a la zona y realizar el proceso de calificación. Se decidió realizar tres asambleas en los primeros días de marzo en la zona de expropiación. Éstas fueron de carácter principalmente informativo (y en menor medida participativo). El Ayllu fue el último AH que visitaron.

En la Asamblea del 4 de marzo los encargados de la OGA, Procuraduría, CANETA y DGASA del MTC explicaron durante dos horas en qué consistirían los trabajos a realizar en el Ayllu, qué era un reasentamiento y cuáles eran las nuevas opciones que la ley 29836 contemplaba. Sin embargo, durante su exposición dieron a entender que no todas las opciones eran igual de beneficiosas para la población: el reasentamiento a Santa Rosa era la opción menos viable de las tres.

Esta inviabilidad radicaba en que el proceso del análisis social para la elaboración del PACRI tomaría un aproximado de seis meses (finalizaría en septiembre del 2012) y que la construcción de las casas en Santa Rosa tomaría entre doce y dieciocho meses una vez culminado el PACRI. Es decir, que el reasentamiento recién podría hacerse efectivo a partir de septiembre del 2013 o incluso en marzo del 2014. Esto preocupó a la población pues la fecha límite para abandonar el lugar era el 14 de febrero del 2013. Ante lo cual la pregunta se hacía evidente: ¿en dónde iban a vivir entre febrero y septiembre del 2013 o incluso inicios del 2014?

Esta inviabilidad técnica de la opción de Santa Rosa presentada abiertamente por los funcionarios, contrastaba con la facilidad de optar por la compra de departamentos. En palabras de los ponentes del MTC esto podría tomar sólo pocos meses y si así lo querían, podían llevar buses el próximo fin de semana para que quien quisiera se acerque a ver los proyectos inmobiliarios.

Presentadas así las opciones, muchas familias empezaron a dudar por primera vez sobre si optar por ir a Santa Rosa. A lo largo de doce años, se habían preparado para recibir una casa allá y mudarse con sus vecinos. El hecho de que los principales encargados del proceso les dijeran formalmente que esto sería difícil generó muchas dudas ya que si en tantos años el Estado no había conseguido sacarlos del lugar, qué les aseguraba que el MTC iba a cumplir con entregarles casas en las fechas que decían a medida que el tiempo se acortaba. Siete meses luego de la instalación del MTC en el lugar, la cantidad de familias que no irían a Santa Rosa era en total 180 de las cerca de 400⁸⁹. Es decir, casi la mitad del AH.

El resultado de la Asamblea fue entonces el inicio del desmoronamiento del discurso comunitario de optar por Santa Rosa. Como se verá más adelante, el factor fundamental fue la desconfianza en el Estado y el miedo a desaprovechar la

⁸⁹ A nivel general, de las 800 familias afectadas del total de predios, aproximadamente 440 había ya tomado una decisión y de ellas, 321 optaron por la indemnización asistida y 120 por la compra de un inmueble. Fuente: <http://www.larepublica.pe/23-11-2012/mtc-ya-tiene-el-85-de-los-terrenos-para-ampliar-el-aeropuerto-jorge-chavez>

oportunidad (aparentemente inmediata) de obtener un departamento a través de los proyectos inmobiliarios frente a la incertidumbre de si el Estado construiría o no en la fecha que aseguraba, las casas en Santa Rosa cuando la población ya habría abandonado el lugar.

Los meses siguientes transcurrieron con la instalación de una oficina del MTC en el Ayllu en lo que fue anteriormente una panadería. Para abril, el MTC había logrado formar dentro de la DGASA a un equipo de más de 20 personas dedicado exclusivamente a este caso.

En el nuevo local y con el nuevo equipo, en un horario de lunes a viernes de ocho de la mañana a cuatro de la tarde⁹⁰ los técnicos del MTC se encargaron de recibir la documentación que la población tenía que presentar, mientras al mismo tiempo se les informaba sobre las opciones que existían.

La calificación era pues, el segundo paso básico (luego del estudio socioeconómico) para realizar el reasentamiento. Si bien se buscó avanzar rápidamente con la calificación, el proceso se amplió hasta noviembre (e incluso al año siguiente en algunos casos) por dos dificultades: la convivencia de la informalidad con los requisitos exigidos desde el MTC (trabajada en el capítulo anterior) y por la censura que la población realizaba a sus “colaboradores”. Esta última será desarrollada en el capítulo cuatro.

⁹⁰ Un horario que si bien corresponde con las horas de trabajo público, coincide con las horas en las que muchos pobladores, sino la mayoría, salían a trabajar.

Local del MTC: “la Panadería”



Fotografía: Lorena De la Puente

La instalación de la panadería no fue el único modo como el MTC empezó a demostrar su presencia. También existió un trabajo (consciente o no) de imposición simbólica dentro del AH.

Un primer elemento fueron los carteles que se colocaron desde finales del 2011 en los terrenos que rodeaban al Ayllu. Si uno avanzaba por la Av. Nestor Gambeta, podía observarlos a lo largo de la zona de ampliación. Si se ingresaba

por la trocha hacia el AH también eran visibles. En ellos se leía que la zona ahora era “propiedad” del MTC y se prohibía el paso.



Fotografía: Lorena De la Puente. 2012

Estos carteles serían luego, a finales del 2012, acompañados por letreros informativos/promotores de las opciones a elegir para ser reasentado. El mensaje de “Peru, progreso para todos”, hablar de “cambios”, “oportunidades”, “promesas cumplidas” contrastaba con la destrucción del terreno y el cada vez menor margen de tiempo para optar por alguna de las opciones.



Fotografía: Lorena De la Puente. 2012

Esta presión simbólica por tomar una opción también se vio materializada en la colocación de diferentes carteles de empresas privadas que promovían proyectos de vivienda desde la instalación del propio MTC.

A diferencia del proyecto de Santa Rosa, las opciones para la indemnización asistida y la compra de inmuebles se veían respaldadas por la invasión de propuestas que se pegaron en todo el Ayllu (para Santa Rosa se colocó sólo un cartel del MTC explicando los pasos del proceso).

A esta presencia gráfica se sumó la presencia de expo-ventas y la llegada de buses de las diferentes empresas, los cuales gratuitamente, y casi semanalmente, transportaban a quien lo desee a visitar los proyectos inmobiliarios.



Fotografía: Lorena De la Puente

La oferta de opciones para proyectos inmobiliarios se vio respaldada también por la primera presentación mediática del Ministro de Transportes, Carlos Paredes, en

junio del 2012⁹¹. En esa fecha, la televisión cubrió la entrega de los primeros departamentos para los beneficiarios del reasentamiento. Como se muestra en la foto a continuación, el Ministro entregó departamentos amueblados a unas pocas familias (ninguna del AH El Ayllu), declarando que el proceso había comenzado y que el MTC se encargaría de mejorar la calidad de vida de estas familias.



Fuente: MTC

Sin embargo, ninguna acción simbólica fue tan fuerte como la decisión del MTC hacia finales del 2012 de demoler las viviendas ya desocupadas por familias reubicadas. Una vez que había sido aprobado la compra de un inmueble o el pago de la indemnización asistida, los funcionarios del MTC les daban a las familias

⁹¹ Fuente: <http://www.americatv.com.pe/portal/noticias/actualidad/entregan-departamentos-primeros-beneficiarios-del-plan-de-reasentamiento-del-aeropuerto-jorge>

pocos días para abandonar sus viviendas. Como este proceso fue gradual, las casas iban quedando abandonadas de a pocos.

Al igual que sucedió con los campos de cultivo a finales del 2011, el Estado tomó la decisión de evitar invasiones demoliendo las viviendas. Lo primero que se hacía era pintar con letras azules “MTC” en las fachadas, para anunciar que sería demolida. Luego, con una “cuadrilla” de demoledores (contratados en su mayoría del propio Ayllu) se encargaba la destrucción el predio.



Fotografía: Lorena De la Puente

El resultado de esta práctica fue la convivencia de cientos de familias con calles destruidas a medias. Uno podía avanzar y encontrarse con viviendas en perfecto estado al lado de casas totalmente destruidas.

El paisaje era pues el de una progresiva transformación del otrora tranquilo y colorido pueblo del Ayllu en una serie de desmontes y calles cada vez más desoladas. Era una especie de cuenta regresiva para el resto de familias que aún no optaba por una opción, esperando tanto conseguir mejores inmuebles, como la definición del proyecto de Santa Rosa.



Fotografía: *Destrucción de la casa de Susan*. Lorena De la Puente

Finalmente, a medida que avanzaba el tiempo, el resguardo policial se hizo más presente en la zona. Había cuidadores en la entrada y se formaban grupos de patrullaje que salían del AH hacia los alrededores, y otro grupo permanecía en el lugar, resguardando el orden.

Esta imposición simbólica no fue una estrategia planeada maquiavélicamente por los funcionarios. Al contrario, este tipo de presencia es muchas veces el accionar normal del Estado.

Buscando promocionar las opciones, permitieron la presencia de los carteles de las inmobiliarias. Evidentemente, existiría mayor oferta para la indemnización asistida y la compra de un inmueble a comparación de la opción de Santa Rosa, por el momento, completamente a cargo del MTC.

Buscando mejorar la seguridad, se trajeron gran cantidad de policías que tenían que resguardar varias hectáreas a la redonda. Esto serviría para evitar invasiones de los AAHH cercanos, pero al mismo tiempo, tomar el desayuno o salir al colegio escuchando los pasos de los largos grupos policiales que recorrían las calles era una imagen abrumadora, y hasta cierto punto, amenazante.

Buscando informar sobre los avances, la presencia del Ministro en televisión generó incertidumbre y recelo. ¿Cómo así ya están entregando casas? ¿aún no estamos en el proceso de calificación? Serían dudas razonables entre la población a junio del 2012.

Buscando evitar invasiones, destruyeron casas que ya estaban desocupadas, pero dieron pie a la transformación radical del paisaje y de la seguridad del lugar. Hacer salir a las familias de a pocos era racional, pues si el proceso ya había terminado, ¿por qué tendrían que seguir allí? Sin embargo, el desmantelamiento progresivo del colectivo significó un aumento de la inseguridad y de la pérdida de vínculos sociales entre vecinos.

El MTC buscó hacer las cosas del mejor modo posible dentro del contexto que hemos relatado. Pero en ese accionar racional dentro de sus limitadas capacidades, generaron un proceso de imposición simbólica que limitó las posibilidades de la población a disminuir la asimetría inherente a la relación entre ambos. La mirada del Estado no contempló lo particular ni el cotidiano. Trabajó sobre la marcha, pero sobre rutinas de compañía tejidas a lo largo de años de incertidumbre.

3.2. LA DESPOLITIZACIÓN DEL PROYECTO DE AMPLIACIÓN

Tras analizar la presencia del MTC en el AH El Ayllu, se hace necesario detallar cuál era el contexto discursivo que posibilitó esa presencia a lo largo del 2012. Desde sus inicios, el proyecto de ampliación del AIJCH fue calificado como un

importante proyecto de desarrollo infraestructural.⁹² A lo largo de los años, el proyecto apareció en las noticias principalmente por sus logros en la mejora de la infraestructura (la primera tarea de LAP según el contrato de concesión). Muy poco se dijo sobre las poblaciones afectadas por su ampliación⁹³. El AIJCH comenzó a ganar cada vez más reconocimiento gracias a ser el ganador de importantes premios internacionales desde el año 2005, posicionándolo como el mejor aeropuerto de la región.

Sin embargo, es en el año 2012 cuando las noticias sobre el caso del reasentamiento empiezan a aparecer en los medios. En un inicio fue debido a la modificación de la ley y luego por los avances (y retrasos) del proceso de ampliación. Al mismo tiempo hubo toda una serie de declaraciones respecto a cómo este proyecto de desarrollo era de gran interés nacional gracias a su potencial para contribuir con el crecimiento económico del país. Todo ello posicionó a la ampliación del AIJCH dentro de un discurso entorno al desarrollo.

⁹² En la ley 27329 del año 2000, titulada “Ley que declara de necesidad pública la expropiación de los inmuebles adyacentes al aeropuerto internacional Jorge Chávez” se leía en su artículo 3°:

“la expropiación materia de esta ley es para la realización de obras de gran envergadura [...] y la razón de necesidad pública declarada en la presente Ley es la importancia de que el primer terminal aéreo del Perú [...] cuente con una infraestructura moderna, suficiente y adecuada al volumen del comercio integral y tráfico de pasajeros así como para mejorar el sistema de aeronavegabilidad que permita brindar un mejor servicio al usuario”.

⁹³ Una excepción importante es un reportaje realizado por la revista SOMOS (del diario El Comercio) del día 13 de marzo del 2010: “Entre el cielo y la tierra” de Sergio Llerena.

El proyecto de ampliación en los medios: declaraciones y expectativas

“Este reasentamiento no tiene por qué, no debería y no va a ser una situación que disminuya la calidad de vida de la población”

Procurador MTC.

Dentro de todo el contexto de incertidumbre, pasado ya medio año desde que el MTC se instaló en el Ayllu, el día 11 de septiembre se realizó en la PUCP el evento titulado “Una Ciudad que Despega, un Pueblo que Desaparece”⁹⁴.

La serie de declaraciones que el procurador público y el encargado de la DGASA realizaron tuvieron un importante impacto en la población, la cual guio sus decisiones en función al contexto que consideraban, se volvía favorable para sus demandas a cinco meses de la fecha límite.

En primer lugar, los funcionarios del MTC informaron sobre los avances del proceso tras siete meses de trabajo, afirmando que en lo que respecta a la reinserción laboral, ya se tenían hechos los estudios correspondientes y se contaba con fondos suficientes para ejecutarlo⁹⁵. Sin embargo, la declaración que

⁹⁴ En el marco de la semana de Derechos Humanos 2012, del IDEHPUC. La investigadora participó como ponente de la mesa. Fuente: Una ciudad que despega, un pueblo que desaparece: El caso del reasentamiento involuntario de la población del A.H. “El Ayllu” (1 de 2)

<http://videos.pucp.edu.pe/videos/compartido/9777aa280776878b74467f534526e175>, (2 de 2)

<http://videos.pucp.edu.pe/videos/compartido/a9a0a177b677348514c9e1888de5d964>

⁹⁵ El encargado de la DGASA informó que “el PACRI que se está elaborando tiene por objetivo general que las condiciones de vida de la población sean igual o mejor que antes”, buscando evitar dos impactos: el de la vivienda y el de perder la actividad económica. Para el primero se mantuvo la opción de Santa Rosa aunque el espacio era insuficiente para todos los afectados “porque ya se había identificado social y culturalmente, que el Ayllu era el único AH que iba a querer ser reasentado en grupo”. Mientras que en lo referido al

causó más impacto (y expectativa) fue la que realizó el procurador público: *“Debe quedar claro para todos que solamente van a ser reasentados siempre y cuando el Estado cumpla con su obligación. Si tenemos que pasarnos de la fecha lo vamos a hacer. No es que se va a sacar a nadie a la fuerza del AH. No podríamos hacerlo. No puede haber un costo social en esa circunstancia”* (Procurador Público).

Informar que el 14 de febrero del 2013 no era una fecha definitiva y que si se tenía que ampliar el plazo, se haría para cumplir con el proceso social generó grandes expectativas en la población, la cual en ese momento continuaba demandando los avances en el terreno de Santa Rosa y la posibilidad de obtener una indemnización por daños y prejuicios.

Estas declaraciones en la PUCP se vieron en parte respaldadas por las declaraciones del Ministro y del propio presidente de la República en los medios de comunicación los meses siguientes. Sin embargo, ante las continuas dificultades en el proceso de calificación y la negociación por el proyecto de Santa Rosa, estas declaraciones también tuvieron el efecto de generar aún más incertidumbre en la población.

Durante el mes de octubre, el caso de la ampliación del AIJCH volvió a estar en agenda de los medios gracias a que el Ministro involucró al Ejecutivo en una campaña mediática para informar sobre los avances del proceso.

segundo impacto, ya se habían realizado varios talleres con la población para decidir en qué programas de reinserción se insertarían. Para esa fecha, si bien aún evaluaban la viabilidad, ya se habían identificado un aproximado de 40 actividades técnicas y profesionales.

Durante este mes, precisamente poco tiempo antes de que se aprobara el PACRI, se habló del impacto que la ampliación del AIJCH tendría. El Ministro, haciendo referencia al Plan Maestro del AIJCH al 2020, aseguró que para que pueda atender a 23 millones de pasajeros (más del doble de la capacidad actual)⁹⁶ era necesario el inicio de las obras en febrero del 2013. Una de las principales razones era que el promedio de pasajeros cuyo vuelo de conexión se realizan en el AIJCH creció en 256% en los últimos 6 años⁹⁷. Por ello, para el Ministro *“la ampliación es de vital importancia pues el Jorge Chávez es la principal puerta de ingreso al país, tanto para turistas extranjeros como gente de negocios y turistas nacionales, amén de las agro exportaciones y exportaciones en general que usan el aeropuerto para atender los mercados internacionales”*⁹⁸. Para lograr este objetivo, sería necesaria la inversión de 830 millones de dólares por parte de LAP⁹⁹, para lo cual se hacía urgente la entrega de los terrenos saneados.

En este contexto de publicitación de las consecuencias macroeconómicas, el presidente Humala visitó las zonas de ampliación¹⁰⁰. El 30 de octubre sobrevoló en un helicóptero los terrenos junto con el Ministro Paredes, para luego dar una

⁹⁶ fuente: <http://www.larepublica.pe/29-10-2012/entregaran-viviendas-reubicados-por-ampliacion-del-aeropuerto-jorge-chavez>

⁹⁷ fuente: <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-en-febrero-se-inicia-entrega-terrenos-para-construir-segunda-pista-aeropuerto-432324.aspx>

⁹⁸ fuente: <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-ampliacion-aeropuerto-jorge-chavez-demandara-inversion-830-millones-434131.aspx>

⁹⁹ Ibid

¹⁰⁰ Este hecho generó mucha expectativa en la población. Las personas creían que tendrían la posibilidad de dialogar cara a cara con el presidente y contarles su situación, sin embargo, la visita consistió en un sobrevuelo en helicóptero sobre los terrenos y no implicó que el Presidente Humala visitara los AAHH afectados.

conferencia en el AIJCH. En esta ocasión, el presidente presentó su conformidad con el proyecto, saludando los avances alcanzados por el MTC ya que *“la ampliación del aeropuerto hoy día se convierte en una necesidad nacional dado el crecimiento económico, [y] la posición geográfica del Perú, que lo convierte en un proyecto de ‘hub’ internacional”*¹⁰¹.

Tanto el Ministro como el Presidente también declararon en estas fechas sobre el proceso de reasentamiento. El Ministro aseguró que se está *“haciendo todo lo humanamente posible para trasladar a los posesionarios y mejorar su calidad de vida, por ello, ya hemos entregado departamentos a varias familias beneficiadas con este proceso”*, señaló en el Congreso de la República¹⁰².

En otras declaraciones, el Presidente Humala aseguró que la liberación y toma de áreas por parte del MTC se viene dando en el marco del Plan de Compensación y Reasentamiento Involuntario que tiene como fin elevar la calidad de vida y bienestar de los beneficiarios que serán reasentados en programas de vivienda para minimizar un impacto social negativo: *“Estas alternativas son de libre elección por cada uno de los beneficiarios debidamente identificados que les permitirá acceder a mejores oportunidades de vida”*, indicó¹⁰³.

¹⁰¹ fuente: <http://elcomercio.pe/economia/1489763/noticia-humala-ampliacion-jorge-chavez-permitira-recibir-20-millones-pasajeros>

¹⁰² fuente: <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-en-febrero-se-inicia-entrega-terrenos-para-construir-segunda-pista-aeropuerto-432324.aspx>

¹⁰³ fuente: <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-ampliacion-aeropuerto-jorge-chavez-demandara-inversion-830-millones-434131.aspx>

De esta manera, casi culminando el año, el Estado promocionó una imagen de avance satisfactorio y limpio del reasentamiento de la población y la consecuente ampliación del AIJCH. Sin embargo, una serie de declaraciones el mes siguiente, en este caso por parte de LAP, cuestionaron en la opinión pública la tan publicitada necesidad impostergable de iniciar el proceso de ampliación con la segunda pista.

Hacia finales de noviembre, el Gerente General de LAP, Juan José Salmón, declaró en los medios que en realidad el AIJCH *“podía funcionar seis años más sin pista”*¹⁰⁴. Salmón agregó que como empresa estaban dispuestos a empezar las obras apenas se les entreguen los terrenos, pero también hizo mención que sólo se haría si esta entrega cumple con las condiciones establecidas.

Las declaraciones de Salmón contradijeron todo lo dicho los meses anteriores por el Estado peruano. Ante esto, el Ministro Paredes declaró catorce días después que *“no hay posibilidad de ampliar el plazo. Vamos a cumplir con lo que el contrato de concesión establece y a febrero del próximo año, se entregarán los terrenos para la ampliación del aeropuerto internacional Jorge Chávez”*¹⁰⁵, agregando que para culminar con el proceso de saneamiento iban a *“hacer cumplir estrictamente la ley y nos valdremos de todos los mecanismos que la ley*

¹⁰⁴ Fuente: <http://gestion.pe/economia/aeropuerto-tiene-seis-anos-mas-operar-sin-segunda-pista-2051395>

¹⁰⁵ Fuente: <http://www.larepublica.pe/23-11-2012/mtc-ya-tiene-el-85-de-los-terrenos-para-ampliar-el-aeropuerto-jorge-chavez>

nos da”¹⁰⁶. Esta última afirmación contradecía lo dicho en septiembre por el Procurador, pues no sólo eliminaba la posibilidad de exceder el plazo inicial, sino que además el plazo se cumpliría incluso usando a los desalojos como mecanismo de saneamiento.

En suma, la ampliación fue calificada como de “vital importancia”¹⁰⁷, pues se había convertido en una “necesidad nacional”¹⁰⁸ y “por lo cual la ampliación [era] imperativa en el más breve plazo”¹⁰⁹. Las autoridades involucradas en estas declaraciones no fueron técnicos intermedios o (sólo) líderes de opinión, sino el mismo ministro de Transportes y el Presidente de la República.

Este debate en medios entre la empresa concesionaria y el MTC estableció en la opinión pública y sobre todo en la población del Ayllu una especie de carrera contra el tiempo donde a un lado estaba el interés nacional y por el otro un grupo minoritario de población que no terminaba de irse. Estas declaraciones de los más altos cargos del Estado involucrados con el caso y el mensaje de describir el proceso como óptimo y socialmente responsable frustró a la población la cual se encontraba en medio de este debate, pero no participaba de él.

¹⁰⁶ Fuente: http://www.rpp.com.pe/2012-11-22-mtc-terrenos-para-ampliar-jorge-chavez-se-entregaran-en-febrero-noticia_542837.html

¹⁰⁷ Ministro Paredes en: <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-ampliacion-aeropuerto-jorge-chavez-demandara-inversion-830-millones-434131.aspx>

¹⁰⁸ Presidente Humala en: <http://elcomercio.pe/economia/1489763/noticia-humala-ampliacion-jorge-chavez-permitira-recibir-20-millones-pasajeros>

¹⁰⁹ Ministro Paredes en: <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-ampliacion-aeropuerto-jorge-chavez-demandara-inversion-830-millones-434131.aspx>

Finalmente, también existieron otros reportajes de prensa escrita y reportajes televisivos que hicieron una referencia más directa a la población afectada, generando altas expectativas en esta.

En la prensa escrita el único diario que recogió el malestar de la población fue el diario Ojo. El día 4 de noviembre aparecieron noticias donde se mostraba la desesperación de la población ante los constantes abusos del MTC¹¹⁰. El tono de la noticia rescataba la idea de un inminente *desalojo* y si bien no tenía datos precisos (como el número de familias afectadas), sí significó una diferencia frente al resto de noticias que cubrieron el caso. Sin embargo, el diario Ojo no es de los de mayor circulación y su impacto en la opinión pública no fue mayor.

Tal vez el reportaje más importante fue el presentado por el programa Cuarto Poder, en el canal 4 (América Televisión)¹¹¹. Cuarto Poder es uno de los programas de periodismo más respetado y también sintonizado en el país (se transmite los domingos en la noche).

El día domingo 2 de diciembre apareció un reportaje exclusivamente sobre la situación del Ayllu. Con una duración de aproximadamente 15 minutos, los periodistas dieron cuenta de la falta de resultados del proceso y pusieron énfasis en mostrar al Ayllu como un pueblo en inminente extinción.

¹¹⁰ Fuente: http://ojo.pe/ojo/nota.php?t=pobladores-de-el-ayllu-no-saben-donde-viviran&txtSecci_parent=0&txtSecci_id=3&txtNota_id=729024

¹¹¹ Fuente: Cuarto Poder-02.12.12-El Ayllu: el último AA.HH cerca al aeropuerto Jorge Chávez: <http://www.youtube.com/watch?v=ffq55bC1pXs> (Usuario: amercanoticiaspe)

Se recogieron algunos reclamos de algunos pobladores, principalmente sobre las cargas familiares y cómo las familias no iban a poder entrar en los 60m² que se pretendían construir en Santa Rosa. Durante este reportaje también se citó al procurador el cual respondió que tranquilamente estas personas disconformes podían optar por otras opciones inmobiliarias (es decir, la opción de Santa Rosa, efectivamente no está pensada para familias grandes, forzando a que opten por adquirir un inmueble).

También se recogió el drama de algunas personas que no había podido ser reconocidas en el proceso de calificación, a pesar de declarar entre lágrimas que vivían hace mucho tiempo en el lugar. A esto, nuevamente se contrapuso la opinión del procurador quien alegó que había habido muchas personas que habían llegado recientemente y que no estaban diciendo la verdad, “hablando ante cámaras” buscando aprovecharse del reasentamiento.

También se mostró un poco la presencia de la policía y el hermetismo que el MTC quiso instalar: no dejaban ingresar a medios de comunicación y le hicieron varios problemas a los reporteros antes de su ingreso. A esto también se puso como contrapeso declaraciones del procurador quien alegó que estaban como MTC *“dando muestras inequívocas que estamos haciendo las cosas del modo correcto”*.

A pesar de mostrar varios de los problemas, el enfoque final fue el de presentar a la población del Ayllu como los responsables por no haber colaborado

en el MTC y de rechazar ser sacados del lugar. El comentario final de la conductora Sol Carreño, una reconocida periodista, terminó por confirmar esta visión: *“Evidentemente hay casos individuales que pueden conmover, pero lo cierto es que nuestra Constitución, cuando se da una necesidad pública, el Estado tiene la capacidad de expropiar, pagar el justiprecio y darles el uso a los terrenos que el país requiere. En este caso el uso que el país requiere es evidente, es el uso del terreno del aeropuerto. El país ha crecido mucho, cada vez tenemos un mayor intercambio comercial [...] lo cierto es que estos terrenos han sido pagados por el Estado y a estas personas se les han dado varias opciones, la opción del dinero, se les ha dado la opción de un departamentos, de ir a Santa Rosa donde se les construiría una casita. Si no quieren aceptar estas opciones hay un dicho que dice ‘la ley es dura, pero es la ley’ si ya no quieren opciones, se va a tener que aplicar la ley [es decir, el desalojo]”*

Este tipo de reportajes terminaron por desanimar a los pobladores del Ayllu de ir a buscar a los medios. Varios dirigentes afirmaban que sentían que en realidad no les convenía, porque los periodistas venían y luego o no sacaban nada (como les sucedió con la revista Caretas) o tergiversaban su historia. A pesar de tener una amplia lista de contactos en medios, la población desistió de su búsqueda por mostrar los dramas más profundos y contradictorios del proceso.

¿Afectados, invasores o beneficiados?

Al ser el desarrollo el fin primordial, los costos de la ejecución de la obra de ampliación del AIJCH eran minimizados pues esta búsqueda por el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, tenía un peso en la opinión pública y política de una magnitud muy alta. La gran necesidad del proyecto, permitió que las personas del Ayllu fueran objeto de diferentes calificativos, siempre en función a las fases del proceso. Muchas veces fueron entendidos como invasores, luego como poseionarios, posteriormente como afectados pero finalmente como beneficiarios. El resultado de esta calificación fue atribuirle a la población más o menos derechos, atribuciones que incluso ellos hicieron de sí mismos, en las diferentes etapas del proyecto.

Es necesario considerar en este punto que si bien se puede identificar una serie de cambios en los calificativos usados desde las autoridades del Estado, las cuales cuidaron de ser coherentes con los avances del reasentamiento, la prensa muchas veces no diferenció entre las categorías. Así, en algunos medios la población podía aparecer como afectada pero luego también como invasora, promoviendo lecturas distintas al tipo de derechos a los que estas personas podían acceder (o incluso merecer).

Un primer cambio significativo fue pasar de llamar a las familias “asentamientos humanos” a “afectados”. La ley 29836 de febrero del 2012 es un buen punto de inicio para relacionar las diferentes fases del proyecto con la

calificación que se le dio a la población. Si bien con la nueva ley el proceso comenzó a llamarse “reasentamiento”, la población pasó a ser entendida formalmente como afectada. Anteriormente, con la ley 27329, sólo se hablaba de “asentamiento humanos” y no de “población”.

Como se lee en el artículo 6° de la Ley 27329 del año 2000: “*de la reubicación de los asentamientos humanos [...] facúltese al [MTC] para que en coordinación con [...] puedan efectuar un programa de reubicación de los **asentamientos humanos** ubicados en el área indicada*” (énfasis nuestro). En cambio, en el artículo 5° de la Ley 29836 del 2012 se lee: “*Reasentamiento de la **población afectada de los asentamientos humanos** [...] facúltese al [MTC] para que en coordinación con [...] efectúe el reasentamiento*” (énfasis nuestro). Este cambio corresponde a una primera etapa donde el Estado sentó las bases para responder a las normas nacionales e internacionales y efectuar un reasentamiento.

En una segunda fase se pasó de calificarlos como “afectados” a “beneficiarios”. Las autoridades empezaron a declarar que los procesos que se venían realizando eran para reubicar/reasentar a la población *beneficiada*. Esta fase puede ser entendida como el inicio de la inserción del discurso del desarrollo no sólo para el proyecto de ampliación, sino también para justificar el proceso de reasentamiento mismo.

Un primer momento fue cuando el Ministro apareció en los medios en junio repartiendo las viviendas para las primeras familias. El resto del año, la prensa informó sobre los primeros *beneficiados* que ya habían sido colocados en programas de reinserción laboral o que el MTC venía realizando el proceso de calificación para los *beneficiarios del reasentamiento*.

Un elemento fue agregar la búsqueda de la *mejora de la calidad de vida* de la población dentro del discurso. Como se ha citado anteriormente, el Ministro declaró en octubre que se estaba haciendo “*todo lo humanamente posible*” para trasladar a los poseionarios y “*mejorar su calidad de vida*”¹¹². Esto se inscribe en el proceso mencionado de insertar al reasentamiento dentro del discurso del desarrollo para justificar su ejecución (y también sus resultados): al ser una población marginal y pobre, el reasentamiento era una oportunidad para elevar su calidad de vida.

Dentro de esta búsqueda por alcanzar el bienestar fue finalmente aprobado el Programa de Reasentamiento, el PACRI, el día 24 de octubre. A partir de su aprobación las autoridades comenzaron a citar al programa como el conjunto de pautas que normaría todo el proceso restante. Se afirmaba que la finalidad era “*elevar la calidad de vida y bienestar de los beneficiarios que serán reasentados en programas de vivienda para minimizar un impacto social negativo*”.

¹¹² Fuente: <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-en-febrero-se-inicia-entrega-terrenos-para-construir-segunda-pista-aeropuerto-432324.aspx>

El cambio de afectado a beneficiado es un punto clave en la legitimidad que las acciones del MTC obtuvieron en la opinión pública. Dejar de tratar a estas familias como afectados y si como beneficiados significaba que el rol que el Estado jugaba dejaba de ser el de un posible afectador (por querer ocupar el lugar donde vivían estas familias) para pasar a ser un benefactor, sin el cual, muy probablemente estas familias nunca hubieran sido capaces de acceder a una propiedad y a servicios básicos dignos. Se estableció entonces una situación de ganancia para todas las partes involucradas: el Perú tendría un aeropuerto más moderno y acorde a la demanda, y esta población marginal elevaría su calidad de vida a través de un proceso pautado de reasentamiento. Ante este escenario, las posibilidades de cuestionar ciertas características del proceso de reasentamiento que iban en contra de su aparente limpieza y efectividad eran realmente remotas.

Sin embargo, los calificativos sobre la población volverían a cambiar. Llegado el 14 de febrero del 2013 algunas familias no abandonaron el lugar debido a que el MTC no había podido terminar con su proceso de calificación ni regular su situación. Si bien no existió un desalojo, la permanencia de las familias fue fuertemente criticada. Recoger algunos de los comentarios que se hicieron ante la noticia puede dar ciertas luces sobre los derechos que el resto de la sociedad civil atribuyó a esta población¹¹³.

¹¹³ Esto no puede considerarse como una situación representativa de la opinión de la población de Lima o el Callao en general, pues tal data no existe ni es el fin de esta investigación.

El artículo que se toma para esta muestra pertenece a la versión digital de uno de los periódicos más influyentes en el país: El Comercio. Este diario es uno de los que más ha cubierto las noticias referidas al AIJCH, correspondiendo con la información oficial brindada por el MTC.

La noticia es del día 13 de febrero del 2013, titulada “Callao: once familias no quieren dejar invasión porque MTC incumplió convenio”¹¹⁴. En ella se relató la situación crítica de algunos pobladores, el miedo ante el riesgo a un desalojo y la intervención del MTC para asegurar que en el más corto plazo posible se regularizaría la situación de estas familias.

En la versión digital de este diario es posible realizar comentarios a la noticia. Ante ello, varios usuarios expresaron mayoritariamente su disconformidad con la actuación del MTC, exigiendo que no se tomara una postura tan condescendiente y que por el contrario, se expulsara a estos “invasores”. Entre algunos comentarios pueden rescatarse los siguientes:

- *“¿Y son invasores? Poniendo en jaque al Estado.”*
- *“¿Osea que están ILEGALMENTE en ese terreno y para salir de ahí tenemos que darles una casa “A1”? ¡¡Por favor!! A invadir Lima entonces señores.”*
- *“Gente sin vergüenza, ha vivido gratis cuantos años, solo buscan seguir aprovechándose de la situación.”*
- *“¿Osea invaden y se les tiene que dar una casa con todos los servicios? ¿Habrán pagado por eso? ¿O de mis impuestos le estoy regalando las instalaciones? Que se lleven a sus hijos a orfanatos y que ahí los cuiden, esta gente no merece nada.”*

¹¹⁴ Fuente: <http://elcomercio.pe/actualidad/1536370/noticia-callao-once-familias-no-quieren-dejar-invasion-porque-mtc-incumplio-convenio>

- *“Lamentablemente en nuestro país hay leyes que protegen a los invasores de terrenos y lo peor es que tampoco pueden ser expulsados sin ofrecerles una reubicación.”*

Con esta pequeña muestra, en una noticia que hacía referencia a la situación más vulnerable de las familias que quedaron en el lugar, afloraron opiniones que son compartidas por muchas personas en nuestra ciudad y en el país. La condición de los informales, e incluso de los posesionarios continúa sin ser entendida como un problema social. La población del AH Ayllu pertenece a todo un colectivo de familias que aún viven en situaciones de pobreza, marginalidad y en la mayoría de los casos de informalidad. Esta condición los ubica en un lugar altamente cuestionado, donde sus derechos no son valorados y por el contrario, criticados. Esta serie de comentarios contribuyen a establecer el perfil de la población que los posiciona como vulnerables ante no sólo el empobrecimiento de los procesos de reasentamiento, sino también de una minimización de los posibles costos sociales

La ampliación del AIJCH fue claramente inscrita dentro del discurso del desarrollo. Sus impactos macroeconómicos y el respaldo político del Ejecutivo fueron difundidos en medios a lo largo del 2012, periodo que coincidió precisamente con el desarrollo más intenso del proceso de reasentamiento.

El uso del discurso del desarrollo posicionó al proyecto como una necesidad impostergable e irremplazable y también justificó al reasentamiento como una oportunidad para elevar la calidad de vida de la población. En una

situación donde sólo podía haber ganadores, las irregularidades del proceso de reasentamiento recopiladas en el capítulo 2 fueron invisibilizadas para la opinión pública.

3.3. LA POBLACIÓN Y SU (IN)CONFORMIDAD

El posicionamiento del accionar estatal a través del mencionado discurso del desarrollo de tanto el proyecto de ampliación como del proceso de reasentamiento generó que la propia población del Ayllu leyera su situación como un proceso si bien no ideal, como un proceso que cuando menos estaba en marcha. Estas personas se vieron expuestas a una imposición simbólica e ideológica a través de los medios de comunicación y de la presencia del MTC en el lugar. Estas lecturas no son sólo propias del 2012. La imposición simbólica trasciende a los funcionarios promotores del proceso de aceleración: a lo largo de los años se convivió con un contexto incierto. Este fue uno de los motivos por los cuales las irregularidades o deficiencias evidentes del caso, eran minimizadas o toleradas mientras se esperaba el desenlace del proceso. Aun cuando, literalmente, su pueblo era destruido una casa por vez, no se encontró diferencias en la opinión

sobre el reasentamiento entre la población: la gran mayoría estaba claramente a favor del proyecto y asumían los riesgos del reasentamiento¹¹⁵.

Un contexto incierto: “Siempre supimos que tendríamos que salir”

En varias entrevistas los pobladores del Ayllu aseguraron que desde la existencia del aeropuerto, la comunidad creció sabiendo que en algún momento tendrían que abandonar el lugar. Un poblador asegura: *“cuando se construye el aeropuerto, abarcó una parte de la hacienda. Entonces nosotros pensábamos que esto iba a avanzar y nos iba a sacar a nosotros”*¹¹⁶. Por su parte, una pobladora agrega: *“todo estaba muy bien, nosotros aceptábamos. Todos sabíamos, desde un comienzo, desde que se inició CORPAC, que íbamos a salir”*¹¹⁷.

Cuando uno le preguntaba a algún poblador su opinión respecto a desde cuándo para él o para ella se sentaron las bases para el inicio del proceso de reasentamiento, obtenía una respuesta poco clara y confusa. Para muchos pobladores, distinguir un evento era complicado pues desde el año 2000 hubieron varios hechos que aparentaban dar inicio al proceso, pero al discontinuar los

¹¹⁵ Esto corresponde con información que se obtuvo con la investigación a través de la DARS-PUCP en el 2011. Se realizó una encuesta representativa que arrojó que 7 de 10 personas estaban de acuerdo con el reasentamiento.

¹¹⁶ Poblador. Entrevista 7.

¹¹⁷ Pobladora. Entrevista 1.

avances sólo dejaban la sensación de que el reasentamiento (y la ampliación) nunca iban a ocurrir¹¹⁸.

Por estos años, una vez formada la CANETA, la comisión realizó algunas visitas al lugar y a través de otros actores como la municipalidad y el recién formado Gobierno Regional, comenzaron a brindar títulos de posesión. Se habló de que la primera fecha de salida sería en el 2005, por lo que todas las familias buscaron formalizar su situación¹¹⁹. Por esos años se generaron muchas expectativas, algunos pobladores cuentan que incluso realizaron una gran fiesta de despedida. Sin embargo, el proyecto de ampliación y la reubicación, volvieron a aplazarse, sólo reapareciendo en el 2010 con COFOPRI y en el 2011 con el inicio del saneamiento.

Además de las apariciones y desapariciones del Estado, la inmensidad del proyecto y su necesidad nacional se vio impuesta simbólicamente en el imaginario de las personas. Esta interiorización se vio respaldada por dos razones. En primer

¹¹⁸ Esta situación puede incluso rastrearse a la década del 70, cuando el Estado intentó realizar la primera reubicación de esta población. Si bien se les dio títulos de propiedad en la zona cercana de Sarita Colonia (hoy un populoso AH), el terreno no era apto para construir: los cimientos se hundían en una zona que era pantanosa. La gran mayoría de familias retornó al Ayllu y continuó viviendo en el lugar sin otra intervención del Estado durante los siguientes 20 años.

En los años 90 surgieron nuevos rumores sobre la ampliación del AIJCH que se vieron fortalecidos por el juicio que los ex-hacendados (Sociedad Agrícola San Agustín: SASA) le interpusiera al Estado peruano. SASA recuperó la propiedad que perdió durante la Reforma Agraria y llegó a un acuerdo con las familias japonesas de pagarles el 30% de la (inminente) expropiación. En este juicio, las familias del Ayllu no tuvieron ningún tipo de participación por no ser propietarios. Como explica un poblador: “lamentablemente, cuando fue la Reforma Agraria, nosotros teníamos derecho de todo esto pero no hicimos ninguna gestión. Los japoneses sí se unieron y sacaron título de propiedad. Creo que no hicimos nada por mucho desconocimiento”. Entrevista 7.

¹¹⁹ Como se verá luego, al obtener sus documentos de posesión a inicios del 2000, COFOPRI les reconocía entre 10 o 5 años de posesión a familias que en realidad habitaron el lugar desde mucho tiempo atrás en la mayoría de los casos

lugar estas familias vivieron durante décadas al lado de la pista y vieron crecer al aeropuerto, acostumbrándose al ruido de los aviones y a la idea de que algún día tendrían que salir. En segundo lugar, durante la década pasada no hubo ningún hecho que provocase un gran impacto en la población y en su rutina diaria. Las interacciones esporádicas con el Estado generaron a lo largo de los años una especie de barrera¹²⁰ que no permitió percibir los crecientes riesgos de la postergación y la cada vez más cercana fecha límite del 14 de febrero (Auyero & Swistun, 2009). Gracias a esto, pasaron los años y las personas del Ayllu empezaron a esperar, a esperar la próxima reunión con la CANETA, con las municipalidades, con algún congresista para ver cuándo y cómo empezaría un proyecto que, como se ha visto en el capítulo 2, sólo es a partir del 2011 que se impulsó.

No fue sino hasta noviembre del 2011 que las familias del AH El Ayllu fueron conscientes del inicio del reasentamiento. En esta fecha, gracias a que se culminó con la mayor parte de la expropiación, el MTC ingresó con maquinaria pesada para empezar los trabajos de saneamiento de los terrenos¹²¹. En cuestión de días, las más de 500 hectáreas de campos de cultivo que rodeaban al AH fueron destruidos y muchas casas de familias japonesas llevadas hasta los

¹²⁰ “Blinders” para Auyero y Swistun.

¹²¹ El principal motivo para esta acción realizada por el MTC, además de avanzar con la limpieza de los terrenos, era evitar invasiones en las propiedades abandonadas por parte de los AAHH cercanos a la zona.

cimientos¹²². Un dirigente reflexiona: *“empezamos a ver la realidad cuando salen los japoneses. Algo que nunca creímos que iba a pasar [...] Con la toma de los terrenos agrícolas [...] pudimos comprobar que el proceso había iniciado”*¹²³. Mientras que para una antigua residente¹²⁴: *“yo sabía que se iban (los japoneses), pero cuando vi que empezaron a tumbarse la casa, era una cosa tremenda. Yo no lo podía creer. Toda la vida decía que iban a salir, pero nunca salían”*¹²⁵.

El progreso del país

Entre los testimonios de la población no hay mejor ejemplo para identificar la influencia del discurso del desarrollo para justificar la ampliación que su opinión respecto a la finalidad del proyecto. En ella se hace evidente la priorización del bienestar nacional. Un poblador nos comentó: *“queremos el desarrollo del país, eso sí. Estamos de acuerdo con eso. Porque esta es la puerta del Perú al mundo [...] Se van a generar divisas. Aquí va a entrar dinero. Esto se va a volver un boom latinoamericano. Mira la migaja que van a invertir en nosotros. Lo único que*

¹²² Este evento si bien sorprendió a la mayoría de pobladores, la Directiva tenía conocimiento de que se realizarían esas actividades, previa comunicación desde el MTC.

¹²³ Dirigente. Entrevista 9.

¹²⁴ Pobladora. Entrevista 1.

¹²⁵ Al culminarse la expropiación, las familias japonesas se vieron obligadas a abandonar el lugar pues ya habían sido beneficiadas con el 30% que prometió SASA.

queremos es que respeten los 205mil, que no vengán a mediocrizar nuestras casas¹²⁶.

En estos testimonios es clara la interiorización de la necesidad de la ampliación (y también de sus derechos como ciudadanos). Declaraciones como *“la necesidad pública es del Estado, pero nosotros no nos estamos oponiendo. [Aunque] estamos pidiendo lo justo”* (poblador) o *“no podemos ir en contra de desarrollo, tenemos que ir a la par. Si es de interés público, a pesar de la nostalgia, el Estado lo tiene que tomar. Pero reconociéndonos los derechos que nos compete”¹²⁷* es una aceptación con la condición de ser reconocidos como poseionarios (y no como invasores).

Otro momento a considerar fueron las manifestaciones públicas en una serie de protestas desarrolladas en noviembre del 2012. El elemento que nos interesa analizar aquí es el contenido de varias pancartas y carteles que la población elaboró. En ellas transmitían varios mensajes que buscaron demostrar respaldo al proyecto de ampliación y al mismo tiempo una vigilancia del proceso ejecutado por el MTC. Entre ellos podían leerse: *“No nos oponemos al desarrollo del Perú, pero no pisoteen nuestros derechos”, “El pueblo no se opone a la modernización del país pero sí a la imposición del MTC”*

¹²⁶ Poblador. Entrevista 2.

¹²⁷ Poblador. Entrevista 2.



Fotografía: Lorena De la Puente

Con estos mensajes, la población buscó legitimar su reclamo por una vivienda justa a través de su propio respaldo por la ejecución del proyecto. Sin embargo, no se trató sólo de un uso estratégico, sino que existía también un real convencimiento de que el proceso tenía que ir desde muchos años atrás. Precisamente declaraciones en el año 2010 del encargado de la Directiva del Ayllu, José Yataco, correspondían con este discurso: *“Cuando comenzó a instalarse el aeropuerto, dio trabajo a mucha gente de la hacienda, pero desgraciadamente con el desarrollo globalizado sabemos que el aeropuerto tiene que crecer y tenemos que aceptar esto. No queremos estar en contra del desarrollo del país. Que nos afecta es cierto, pero no hay forma de oponernos, nos*

resignamos, aunque siempre existe cierta melancolía” (José Yataco, revista SOMOS. Febrero 2010)¹²⁸

Esta imposición simbólica e ideológica también influyó en la lectura que la población tuvo del proceso en el cual se encontraban inmersos. Al estar colectivamente convencidos de la necesidad de la ampliación y al mismo tiempo de haber usado conscientemente ese discurso para respaldar sus reclamos, las familias del Ayllu respondieron al contexto minimizando los posibles costos sociales. Después de todo, era un proyecto muy importante ante el cual no *podían* oponerse.

Esta minimización consistió en no entender las irregularidades del proceso en toda su magnitud: a medida que el tiempo se acababa y el proceso de reasentamiento avanzaba dejando de lado elementos clave para asegurar el bienestar de la población (como el esclarecimiento de la condición de las viviendas en Santa Rosa, el problema con las cargas familiares o el mismo retraso en la elaboración del PACRI), como se verá en el siguiente capítulo, las familias del Ayllu no fueron capaces de reaccionar colectivamente de modo sostenido para hacer cumplir sus reclamos o aclarar su preocupaciones. Sus problemas eran reales y los preocupaban constantemente, sin embargo, la lectura de estos problemas se enmarcó en un contexto complejo de relaciones de poder e

¹²⁸ Referencia: Revista Somos, 13 de marzo del 2010: “Entre el cielo y la tierra” de Sergio Llerena.

imposición simbólica, lo cual influyó en la aceptación de estas irregularidades: el reasentamiento, a pesar de todo lo malo, estaba sucediendo.

3.4. CONCLUSIONES

El discurso del desarrollo y su materialización a través de diversas formas de imposición simbólica en la comunidad jugó un papel muy importante tanto en la despolitización del proceso de reasentamiento como en la minimización de los posibles costos sociales, permitiendo que el proceso avanzara dentro de sus deficiencias sin generar alarma en la opinión pública (y hasta cierto punto, en la propia población).

El resultado fue la presencia ambigua del MTC en el lugar: como se ha trabajado en el capítulo 2, por un lado, el MTC lidiaba con serias deficiencias en sus capacidades técnicas para implementar el proceso, pero por otro lado, tuvo la capacidad de desarrollar estrategias (conscientes o no) de imposición simbólica en el lugar. La imagen del proyecto y sus consecuencias gracias al discurso del desarrollo fueron despolitizadas lo cual permitió, en términos de Ferguson (1994) en diálogo con Scott (1998), una transformación extrema del territorio por parte del Estado: lo que hasta hace poco fue el colorido y pacífico AH El Ayllu fue transformado en terrenos saneados, próximos a volverse una extensión de asfalto y una infraestructura de primer nivel en la región.

La imposición simbólica fue expresada a través de elementos discursivos y materiales. Respecto al primer elemento, la aparición en medios del Ministro y el Presidente a finales del 2012 promocionando la necesidad del proyecto de ampliación a la par de promocionar una imagen de éxito y responsabilidad social del proceso de reasentamiento, configuró un contexto de debate público donde poco o nada podía cuestionarse. Los medios de comunicación contribuyeron a difundir una imagen de la población como beneficiaria/afectada, y en última instancia, también como invasora. Esta imposición de categorías en la opinión pública situó a la población en contextos de mayor o menor reconocimiento de derechos, siempre en relación al avance del proyecto. En lo que respecta al segundo elemento, la expresión material de la imposición simbólica se consiguió a través de la instalación del MTC en el AH: la presencia de la oferta inmobiliaria, la presencia de efectivos policiales, y el proceso de destrucción de las viviendas abandonadas constituyeron un conteo regresivo para los pobladores que aún habitaban el AH.

En este contexto, el Estado avanzó sobre los terrenos de las antiguas haciendas y sobre una comunidad desarmada frente a una opinión pública convencida. Como se ha registrado, el producto de la presencia ambigua a través de la imposición simbólica fueron discursos de resignación en los pobladores frente al proceso de reasentamiento. En el siguiente capítulo desarrollaremos cómo esta actitud frente al contexto en el que se encontraban inmersos, generó

una disminución de sus capacidades como grupo para posicionarse de modo más crítico frente al Estado, o en un nivel más básico, prever los riesgos del proceso.



CAPÍTULO 4

LA RESISTENCIA CÓMPLICE DE LA POBLACIÓN



Llegado el 14 de febrero del 2013, las familias del AH El Ayllu abandonaron pacíficamente el lugar que habían habitado por varias generaciones sin mayor resistencia. Su salida sin embargo, no implicó el cumplimiento de requisitos mínimos que les permitieran igualar o mejorar sus condiciones de vida a través del reasentamiento. Por el contrario, se encontraban inmersos en un contexto de aún mayor incertidumbre a la vivida en años anteriores: a febrero del 2013, más de la mitad de las familias no tenían un hogar al cual mudarse. Las construcción de las viviendas en Santa Rosa no había iniciado (ni se contaba siquiera con un plano de habilitación urbana aprobado por la Municipalidad)¹²⁹. Al mismo tiempo, muchas familias que se inscribieron a la opción por la compra de inmuebles no habían conseguido comprarlos. Sólo se contaba con dos elementos: con el compromiso público del MTC para cumplir con un nuevo plazo para construcción de viviendas en Santa Rosa, y con un monto asignado por familia para un alquiler temporal o para que cada familia financiara la compra de un inmueble¹³⁰. Finalmente, del total de personas que podían ser beneficiadas por talleres de reinserción laboral¹³¹, sólo 71 personas se habían inscrito. Cabe destacar que estos talleres no habían iniciado¹³².

¹²⁹ La aprobación de la habilitación urbana llegaría meses después.

¹³⁰ El resultado de la asignación del presupuesto, implicó el posterior malgaste del dinero por parte de las familias, situación que el MTC había intentado evitar –al negar la posibilidad de dar alguna indemnización por daños y perjuicios- pero que paradójicamente terminó por otorgar debido a que llegado noviembre aún no se había culminado el proceso de calificación: los procesos burocráticos de acompañamiento para el apoyo de la compra de inmuebles tomaría más tiempo del que tenían.

¹³¹ Una persona por familia.

¹³² Información a julio del 2013.

El análisis de este aparente silencio y aceptación nos lleva a retomar el problema de investigación para preguntarnos por cómo así fue posible la salida de estas familias sin mayor resistencia. En un trabajo similar, Auyero y Swistun (2009), analizaron el proceso de imposición del Estado y la empresa Shell sobre la población del AH “Inflamable”, Argentina. En Inflamable, las personas vivían en un contexto –evidente- de afectación por la contaminación y la incertidumbre, sin embargo, habían aprendido a hacer sentido del riesgo, colectivamente, conviviendo con la actividad de la fábrica y el plomo en la sangre de sus niños. Esta investigación contribuye con establecer una ruta de análisis en la interacción entre poblaciones afectadas y los actores políticos que las afectan para legitimar la dominación social que permite mantener la situación de afectación que beneficia a los dominantes (Auyero & Swistun, 2009). Al igual que en el proceso vivido en el AH El Ayllu, las familias aprendieron a convivir con la incertidumbre. El resultado de esta convivencia, se propone discutir a lo largo del presente capítulo, es lo que hemos llamado la “resistencia cómplice” de la población.

Entendemos por resistencia cómplice a las decisiones tomadas por individuos en un contexto incierto, las cuales si bien buscan generar sentido protegiendo sus intereses y resistir a la imposición que tiene por fin la transformación del territorio, terminan por colaborar con los fines de quienes impusieron las condiciones para la toma de decisión. Hablamos de *resistencias* pues la población del AH El Ayllu buscó resistir a la imposición de las condiciones

a través de un proceso sostenido de protección del diálogo con el MTC, en medio de incertidumbres, desacuerdos o frustraciones. Llamamos a estas resistencias *cómplices*, pues así hayan buscado resistir la imposición, sus resultados fueron beneficiosos para los fines del Estado antes que para los intereses de la población. En nuestro caso, dilatar el proceso de calificación, pero al mismo tiempo aceptar las condiciones impuestas con el cambio de ley una vez vencido el plazo y ante el riesgo de un desalojo, exigir aumentar las cargas familiares y tener una indemnización por daños y perjuicios pero buscar negociarlas una vez habiendo salido del lugar, la población del AH El Ayllu fue cómplice a los fines del Estado.

Las opciones sobre las cuales la población del AH El Ayllu generó resistencia, las cuales habían sido legítimamente impuestas desde el Estado (criterios de calificación, nuevas opciones con la ley 29836, los mecanismos de negociación individuales, entre otros), establecían rutas de acción que le ayudaron a conseguir su principal objetivo: el saneamiento de los terrenos en el menor plazo posible¹³³. Esta resistencia cómplice es el producto de la presencia ambigua del Estado y la imposición simbólica que estableció.

El capítulo se divide de la siguiente manera: (a) la presentación del Ayllu como el último pueblo urbano del Callao, donde se discute su situación de

¹³³ Muestra de la resistencia cómplice son la participación del proceso de calificación, la elección de las nuevas opciones de la ley 29836, dilatar el proceso a través del rechazo a la clasificación, la división de la población y finalmente, la aceptación de las condiciones para abandonar el lugar.

marginalidad, contrapuesta a la existencia de una fuerte identidad colectiva como recurso comunitario; (b) la convivencia con la presencia ambigua del Estado: la invisibilización del riesgo y las condiciones impuestas; y (c) la resistencia como construcción de sentido en un contexto incierto y sus resultados cómplices.

4.1. EL AYLLU

*“toda la vida hemos vivido con ese dilema de ‘vamos a salir, vamos a salir’,
[pero] los invasores no somos nosotros, ¡son ellos!
Cuando este pueblo [ya] existía, se hizo el aeropuerto.
Esto ha sido como una herencia a los trabajadores que vivían acá”
(Pobladora)*

Gracias a su aislamiento del entramado urbano, el trabajo en torno a la agricultura y al encuentro migratorio de diversas partes del Perú, en el Ayllu se desarrolló una identidad comunitaria fuerte basada en relaciones de cuidado y solidaridad. Este AH poseía características de un pueblo pequeño (como muchos en el sur y también en la Sierra), sin embargo, al estar inserto en la ciudad, podríamos considerarlo un ejemplo de lo que Remy y Voyé (2006) llamaron *pueblo tradicional*, donde la vida está impregnada de memoria colectiva, fiestas, solidaridad, confianza, y fuerte control social¹³⁴.

¹³⁴ “Objetivamente lo están, pero ellos mismos no se sienten excluidos y viven de algún modo en un mundo diferente [...] Esta forma de vida es característica de las situaciones no urbanizadas [...] pero de igual forma es un elemento que corresponde al desarrollo industrial del último siglo, el cual ha demostrado que tiene muchos rasgos precedentes” (Remy y Voyé, 2006:171).

A lo largo de los años las familias del Ayllu mantuvieron prácticas de encuentros culturales y uso del espacio público que generaron un orden social basado en la confianza entre vecinos, todo en medio de la ciudad y al lado de una de las infraestructuras más modernas del país¹³⁵. Ese fue el lugar que actualmente ha desaparecido para ser el espacio donde se construirá la segunda pista y el segundo terminal del AIJCH.

Identidad y solidaridad

La ex Hacienda San Agustín fue el lugar de encuentro a lo largo del s. XX de familias migrantes de diferentes partes del Perú. Rodeadas por más de 500 Has de campos de cultivo, teniendo como único nexo hacia la ciudad un camino de trocha de 1.5 Km, las familias que conformaron el AH El Ayllu crecieron entre sus costumbres, historias y música fuera de la vista del resto del Callao¹³⁶.

En esta zona también hubo una importante migración de familias japonesas a inicios del s. XX. Ellas fueron las encargadas de administrar los terrenos y pagaban una renta a los hacendados para hacerlo. A su vez, estas

¹³⁵ Un dirigente recuerda: “aquí se han hecho un conjunto de culturas y de razas, donde han podido confluir japoneses, negros, cholos, mestizos, y todos como una sola familia, aproximadamente cerca de 100 años hemos convivido relacionados por los trabajos en la agricultura, por el trabajo en la época de la caña de azúcar, el algodón. [...] Es como que uno retroceder en el tiempo y encuentra un lugar muy apacible, muy seguro”. Entrevista 9.

¹³⁶ Las familias más antiguas llegaron desde el sur, en Ica, para trabajar los campos de una de las últimas haciendas algodonerías a cargo de la familia Prado. Conforme avanzaban los años, también llegaron migrantes desde la Sierra: allí habitaron muchas familias de origen ancashino, y también ayacuchano, varias de las cuales llegaron durante la época de la violencia política. Ya en sus últimos años llegaron familias desde la Selva, principalmente de Loreto.

familias eran los empleadores de las familias del Ayllu¹³⁷. Llegada la Reforma Agraria, las familias japonesas consiguieron el título de propiedad sobre los terrenos. Esto no sucedió con las familias del Ayllu debido a que nunca regularizaron su situación.

El presidente Prado frente a la Casa Hacienda del Ayllu



Fuente: Juana Barrantes

Este AH estaba compuesto por un aproximado de 400 familias, ubicadas en 377 predios, en los cuales vivían más de 1500 personas. Ninguna de estas familias era propietaria del terreno, todas eran posesionarias¹³⁸. La mayoría de estas familias

¹³⁷ Si bien las familias japonesas vivían en los alrededores del AH, participaban de la vida comunitaria aportando para fiestas, apoyando situaciones de necesidades, e incluso jugando por el equipo de fútbol del Ayllu.

¹³⁸ el 63% se hizo del predio a través de otro poseionario, y un 18% fue por invasión

(el 88%) vivían en la zona antes del año 2000, cuando el proyecto de ampliación se formalizó¹³⁹.



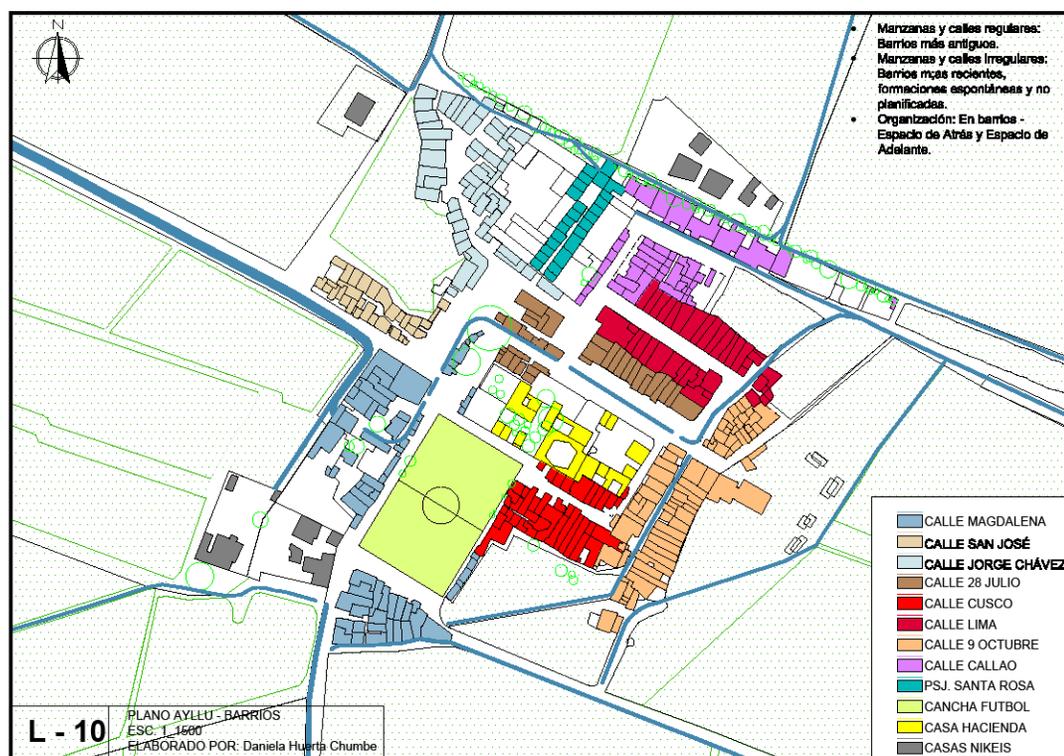
Fotografía: Lorena De la Puente

Cuando uno caminaba por sus calles sin asfaltar, veía a muchos niños jugando fuera de sus casas. La mayoría se dedicaban a desafiar la tierra de la canchita de fútbol, a veces instalaban improvisadas nets de vóley y también les gustaba jugar mucho al trompo. Si uno continuaba caminando, observaba a muchas personas adultas y mayores sentadas cerca de la puerta de sus viviendas, en especies de

¹³⁹ Aquí hay que mencionar que COFOPRI identificó un 10 % que certificó vivir en el Ayllu hasta el 2007 y un 2% lo habría hecho desde el 2008. Si bien hubieron varias personas que se mudaron buscando aprovechar el reasentamiento, también es una realidad que muchas familias no tenían la documentación formal para probar sus años de vivencia, pero como se verá más adelante, sí eran reconocidos por el pueblo como *legítimos* vecinos.

pórticos construidos por ellos mismos, los cuales daban cuenta de la importancia del contacto y cordialidad entre vecinos. Sus calles estaban relativamente organizadas por familias, y también por lugares de origen¹⁴⁰.

Mapa 1: Barrios del AH El Ayllu



Elaboración: Daniela Huerta Chumbe, 2011

Había “caminos de la muerte” por donde no se cruzaba, “árboles chilenos” plantados, se decía, tras la Guerra del Pacífico, un túnel que nadie sabía dónde

¹⁴⁰ Por ejemplo en la Calle Lima vivían las familias más antiguas, de origen sureño en casas que aún eran de adobe donde dicen, vivieron los esclavos. Mientras que en la calle San José vivían los “charapas”, los únicos que ponían cumbia cuando el resto ponía salsa. Ver Mapa 1.

estaba, pero que existía y también ancianas japonesas que aún rezaban a sus muertos en altares dentro de sus casas.

Si uno se daba una vuelta a finales de agosto, podría haber disfrutado de mucha salsa, cerveza Pilsen, almorzado carapulcra chinchana, respirado incienso y disfrutado de danzas como el Atajo de Negritos o las Puyas, durante tres largos días en los cuales celebraban a Santa Rosa de Lima y a San Agustín. Estas celebraciones eran la fiesta patronal organizada por la Hermandad que el pueblo celebraba anualmente.



Fotografía: Alejandro Gonzales



Fotografías: Lorena De la Puente





Muchos recuerdan cómo no sufrían de delincuencia y al contrario, tenían una fluida vida pública y cotidiana. Cuando se les pedía que describiesen cómo era vivir en el Ayllu y qué era lo que más les gustaba de él, la figura de “dejar la puerta abierta”, o la de “los niños pueden jugar tranquilos en la calle” era muy recurrente. Si bien los niveles de violencia familiar y otros elementos como el alcoholismo no eran ajenos al Ayllu (como tampoco lo son a otros AAHH), ciertamente uno podía *“caminar 11:30 de la noche y ya es un silencio total. Nadie le roba, nadie le toca nada. Ni siquiera necesitamos garaje”*¹⁴¹. Con orgullo y gracia varias personas cuentan cómo la comisaría que se instaló hace varios años, terminó por

¹⁴¹ Pobladora. Entrevista 8.

abandonar el AH debido a que no había mucho por hacer allí: “*acá se mosqueaban los policías, no habían rateros*”¹⁴².

Estas características particulares y valiosas coexistían con una situación de marginalidad: la otra cara de la realidad de estas familias era su pobreza. Previamente se ha dicho que los proyectos de reasentamiento suelen afectar a poblaciones en condiciones de exclusión (Price, 2009). Por ello, el riesgo al empobrecimiento tras el proceso de desarraigo es mayor. El Ayllu no era la excepción a esta norma¹⁴³. El nivel educativo era bajo, mientras que menos de la mitad de los hogares alcanzaban el sueldo mínimo¹⁴⁴. En lo referente a servicios, las condiciones de salubridad del AH fueron siempre deplorables. Al ser una población que en algún momento tendrían que irse, debido a su proximidad con el aeropuerto, ninguna entidad pública destinó recursos para instalar canales de

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Para realizar el perfil de la población, y así ayudar a establecer sus niveles de vulnerabilidad al empobrecimiento, se utilizarán los resultados obtenidos por COFOPRI en el año 2010 cuando realizó un estudio socioeconómico de la población. Estos datos buscaron describir a la población que *habitaba* los terrenos, sin embargo, como se verá más adelante, la cantidad de personas que el MTC estableció como *beneficiario* del proceso de reasentamiento fue diferente llegado el 2012. De esta manera, los datos socioeconómicos no coinciden con las cifras finales utilizadas por el MTC, sin embargo, para fines de la presente descripción, se considerarán los datos de COFOPRI.

¹⁴⁴ Sólo un 4% había culminado estudios técnicos o superiores completos, esta misma cifra significaba la cantidad de analfabetos, el 24% tenía solo primaria (o primaria incompleta) y un 50% la secundaria (o secundaria incompleta). Respecto a los ingresos, en un 47% de hogares no se alcanzaba el sueldo mínimo.

desagüe o agua potable¹⁴⁵. Si bien no contaban con servicios básicos, sí tenían una posta médica y un colegio primario¹⁴⁶.

El principal modo de soporte mutuo que la población desarrolló a su situación de exclusión fue el trabajo en torno a la agricultura. Si bien el censo de COFOPRI señalaba que sólo el 6% de la población se declaraba como agricultor¹⁴⁷, los niveles de involucramiento de esta población con la agricultura eran más extensos: en el Ayllu existía una “cadena productiva”¹⁴⁸ que graficaba este fenómeno: habían tractoristas, regadores, sembradores, fumigadores, raspadores, empaquetadores, vendedores, contadores, conductores, acomodadores y cargadores.

¹⁴⁵ El 50% utilizaba letrinas compartidas y un 38% las tenía dentro del hogar. Los canales de la acequia que rodeaban y atravesaban el AH hacían las veces de desagüe. Todas las familias tenían que almacenar su agua fuera de sus casas y comprarla con el aguatero. A comparación del resto de la ciudad, el agua comprada de esta manera es más cara.

¹⁴⁶ Al cual asistían el 14% de los niños mientras que en la posta médica se atendía el 71% de la población. Entre las enfermedades más frecuentes estaba la tuberculosis y desnutrición.

¹⁴⁷ Entre las principales actividades laborales se encontraba que: un 24% se dedicaba a la construcción, un 18% a ser peón, 12% empleado(a).

¹⁴⁸ Gracias a una investigación llevada desde la PUCP, el equipo de alumnos geógrafos (conformado por Jesús Pilco y Mario Tavera) estableció una Cadena Productiva entorno a la agricultura.

Imagen 1: La Cadena Productiva en torno a la agricultura



Elaboración: Mario Tavera y Jesús Pilco

En el trabajo de la tierra, se generaba toda una cadena de trabajos menos visibles, pero existentes. Como se aprecia en la Imagen 1, la cantidad de personas involucradas superaba al simple “agricultor”. Por ejemplo, el trabajo de raspador podían realizarlo niños y personas mayores. El trabajo de los acomodadores solían realizaron jóvenes del lugar, así como el de cargador. Al no haber una formalidad que limitara estas labores, pero si amplias extensiones de campo de

cultivo, varios miembros de las familias podían colaborar con los ingresos familiares. Esto generó una sensación de bienestar compartido¹⁴⁹.

Organización local: la Directiva

Otro recurso con el que contó este AH fue su organización local. La Directiva fue fundada en 1973, tras el proceso de Reforma Agraria y la consolidación del aeropuerto. A lo largo de los años la tarea principal de las directivas fue gestionar las necesidades de esta población olvidada por los gobiernos. Lo conseguían con asambleas periódicas donde se discutían temas de convivencia y administración de servicios: la luz, la limpieza de canales, la seguridad y también eventos de apoyo a familias necesitadas y por supuesto la organización de las fiestas anuales a San Agustín y Santa Rosa¹⁵⁰.

Se esperaba que la identidad que la mayoría de familias generó con el lugar, la existencia de una dirigencia y la historia particular que caracterizaba al AH, les sirviera de recurso para buscar defender sus derechos hasta alcanzar un reasentamiento que les permitiera reproducir sus lógicas comunitarias de cuidado.

¹⁴⁹ Como se verá más adelante, la destrucción de estos campos una vez iniciado el proceso de saneamiento impactó de modo importante a un amplio sector de las familias debido a que destruyó estas relaciones de producción.

¹⁵⁰ Si bien había una constante rotación de cargos y dirigentes, como casi toda organización dirigencial no han estado exentos de acusaciones de corrupción. Muchos pobladores cuando son preguntados por cómo recuerdan las gestiones anteriores y cómo las evaluarían, se suelen hablar de malversación de fondos, de dirigentes comprados (incluso por autoridades del MTC) o de falta de preocupación. Una pobladora afirma: “cada directiva que pasaba siempre a mi parecer han recibido de por bajo algo, porque si hubiera sido un directivo honesto, así como veo en otros AAHH que pelean por su gente, no nos hubieran dejado a la deriva”. Pobladora. Entrevista 4.

Sin embargo, como se desarrollará en lo que sigue, tras la convivencia con la presencia ambigua del Estado, tuvo por resultado la individualización de la toma de decisión, fortalecida además por un quiebre muy fuerte que ocurrió dentro del AH el cual debilitó considerablemente sus capacidades de negociación.

4.2. CONVIVENCIA CON LA PRESENCIA AMBIGUA DEL ESTADO

En un contexto de imposición simbólica, la población del AH El Ayllu y el MTC sostuvieron una convivencia (dis)conforme que no desembocó en un rompimiento de las relaciones, sino en una paradójica búsqueda por preservarlas. Esta tolerancia en medio de una creciente incertidumbre, denota varios elementos. En primer lugar, (a) una incapacidad de la población por preocuparse ante las irregularidades del proceso. Esta incapacidad es el resultado de la imposición simbólica del proyecto mismo: estas familias “siempre supieron” que tendrían que salir, por lo que posicionaron sus demandas en un nivel inferior a la magnitud y necesidad del proyecto. Adicionalmente, una vez iniciada la convivencia con el MTC en el 2012, a pesar de las irregularidades la población decide no romper las relaciones pues consideraban, no podían desaprovechar la oportunidad de obtener algún beneficio. Finalmente, precisamente es en esta (b) convivencia (dis)conforme donde las familias tenían que responder sobre el proceso. Sin

embargo, las condiciones dentro de las cuales el Estado planteó las opciones sobre las cuales responder, influenciaron en el modo de construir la resistencia.

Invisibilización del riesgo

Como se ha mencionado previamente, para las familias del AH El Ayllu distinguir un evento que hubiera dado inicio al proceso de reasentamiento era complicado pues desde el año 2000 hubieron varios hechos que aparentaban dar inicio al proceso, pero al discontinuar los avances sólo dejaban la sensación de que el reasentamiento (y la ampliación) nunca iban a ocurrir.

Esta presencia ambigua consistió en que una vez formada la CANETA, realizaron algunas visitas al lugar y a través de otros actores como la municipalidad y el recién formado Gobierno Regional, comenzaron a realizar procesos de formalización: brindaron títulos de posesión. Esto pues se habló de que la primera fecha de salida sería en el 2005, por lo que todas las familias buscaron formalizar su situación¹⁵¹. Estos aparentes avances en el proceso de reubicación generaron muchas expectativas. Algunos pobladores cuentan que incluso realizaron una gran fiesta de despedida. Sin embargo, el proyecto de

¹⁵¹Como se verá luego, al obtener sus documentos de posesión a inicios del 2000, COFOPRI les reconocía entre 10 o 5 años de posesión a familias que en realidad habitaron el lugar desde mucho tiempo atrás en la mayoría de los casos

ampliación y la reubicación, volvieron a aplazarse, sólo reapareciendo en el 2011 con el inicio del saneamiento¹⁵².

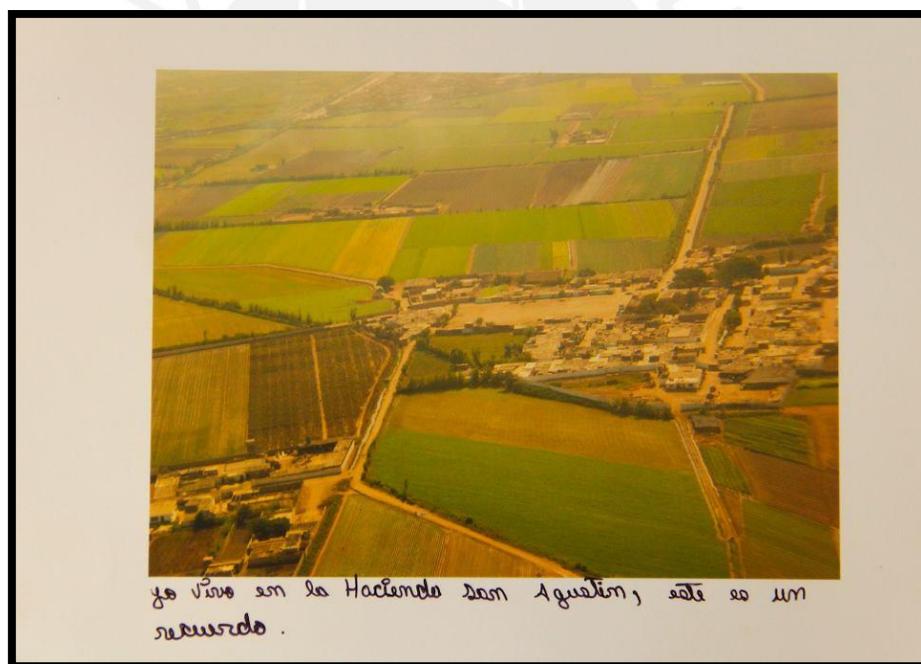
Estos constantes retrasos podrían haber generado la alarma en la población, pero contrariamente a lo esperado no sucedió así. Las razones, se ha propuesto, se encuentran en el proceso de imposición simbólica del Estado en el período de análisis (2000-2013). Sin embargo, esta imposición puede rastrearse aún más atrás. En primer lugar estas familias vivieron durante décadas al lado de la pista y vieron crecer al aeropuerto, acostumbrándose a la idea de que algún día tendrían que salir. En segundo lugar, durante la década pasada no hubo ningún hecho que provocase un gran impacto en la población y en su rutina diaria. Las interacciones esporádicas con el Estado generaron a lo largo de los años una especie de barrera¹⁵³ que no permitió percibir los crecientes riesgos de la postergación y la cada vez más cercana fecha límite del 14 de febrero. Gracias a esto, pasaron los años y las personas del Ayllu empezaron a esperar, a esperar la próxima reunión con la CANETA, con las municipalidades, con algún congresista para ver cuándo y cómo empezaría un proyecto que, como se ha visto en el capítulo 2, sólo es a partir del 2011 que se impulsó.

No fue sino hasta noviembre del 2011 que las familias del AH El Ayllu fueron conscientes del inicio del reasentamiento. En esta fecha, gracias a que se

¹⁵² Considerar que en la historia de la concesión han sucedido varias adendas al contrato entre el Estado y LAP. Precisamente en una de ellas se acordó cambiar las fechas de entrega de los terrenos.

¹⁵³ “Blinders” para Auyero y Swistun (2009)

culminó con la mayor parte de la expropiación, el MTC ingresó con maquinaria pesada para empezar los trabajos de saneamiento de los terrenos¹⁵⁴. En cuestión de días, las más de 500 hectáreas de campos de cultivo que rodeaban al AH fueron destruidos y muchas casas de familias japonesas¹⁵⁵ llevadas hasta los cimientos. Al poco tiempo el MTC se instala en el Ayllu, dando inicio a la convivencia (dis)conforme con la presencia ambigua del Estado.



Fuente: Lorena Best. Proyecto Fotográfico con niños del Ayllu. 2010

¹⁵⁴ El principal motivo para esta acción realizada por el MTC, además de avanzar con la limpieza de los terrenos, era evitar invasiones en las propiedades abandonadas por parte de los AAHH cercanos a la zona. Estas medidas fueron notificadas a la Directiva.

¹⁵⁵ Al culminarse la expropiación, las familias japonesas se vieron obligadas a abandonar el lugar pues ya habían sido beneficiadas con el 30% que prometió SASA.



Fotografía: Lorena De la Puente

Una vez instalado el MTC, a pesar del contexto de afectación por la destrucción de los campos de cultivo y los cambios que provocó la ley 29836, la población no rompió sus relaciones con el Estado. La razón que directivos y pobladores brindaban era que no quisieron desaprovechar la oportunidad que tenían de verse beneficiados por el proceso.

Esta expectativa fue construida previamente a la instalación del MTC. Durante los años anteriores, la Directiva del AH participó de diversas reuniones con la CANETA y con otras áreas del MTC donde los funcionarios “*siempre [fueron] receptivos. A lo largo de los años [nos hemos] reunido sin problemas y*

*cordialmente*¹⁵⁶. Igual que los hechos que aparentaban avances del proceso para el conjunto de la población, estas reuniones también sumieron a la Directiva no precisamente en una espera pero sí en una constante *expectativa* pues se tenía la impresión de que todo lo que se conversaba era viable y había la aceptación de que así se iba a dar¹⁵⁷. De esta manera, siempre se encontraron en *conversaciones*. Para varios dirigentes, protestar o denunciar la falta de acciones concretas hubiera significado desaprovechar la oportunidad que tenían de obtener un beneficio del Ministerio y también afectar la imagen que querían proyectar. Un ex dirigente reflexiona: *“No ha sido una población a la cual yo podría catalogar como conflictiva. Por eso es que nuestra forma de presentarnos frente al MTC es decirles que nosotros somos un pueblo que ha seguido una vida continua y pacífica”*¹⁵⁸. Esta expectativa llevó a que cuando otros actores les propusieron a los dirigentes aliarse, como las familias japonesas y los demás AAHH afectados, la población del AH EL Ayllu rechazó la propuesta por considerar que podría no ir en su beneficio.

Hacia finales del 2012, muchos pobladores expresaban un amargo arrepentimiento y frustración por no haber realizado ninguna acción de protesta antes de que el proceso se desencadene. Si bien se le suele echar la culpa a la

¹⁵⁶ Poblador y ex dirigente. Entrevista 7.

¹⁵⁷ Un ex miembro de la Directiva cuenta: “Siempre íbamos a reuniones, nos llevaban al MTC, eran reuniones conjuntas y nosotros planteábamos siempre que pudiéramos ir a Santa Rosa en condiciones viables y de posibilidad de adaptación. Siempre hubo la aceptación de que así se iba a dar [...]. Siempre parecía que todo era viable”.

¹⁵⁸ Poblador y ex dirigente. Entrevista 7.

Directiva, no existió mayor iniciativa, ni propuestas concretas en las asambleas, incluso en el momento más crítico, tras la destrucción de los campos de cultivo, se decidió mantener la misma Directiva, a pesar de las críticas, ninguna lista se presentó¹⁵⁹. A través de esta espera *expectante*, la directiva y la población optó por proteger lo que creían había sido de por sí difícil de conseguir (o incluso sorprendente): un compromiso por parte del Estado, y harían todo lo posible por no afectar el diálogo que ya habían establecido. Su principal objetivo fue sostener las conversaciones que ya se tenían, pues el MTC “tenía todas las buenas intenciones”¹⁶⁰

Incluso en el punto más álgido de las relaciones, en la que el MTC se encontraba ante el riesgo de no cumplir con el plazo (y tener que proceder a un desalojo), en noviembre del 2012, la población del Ayllu nunca rompió las conversaciones con el MTC aunque éstas no llegaban a ningún lugar. Muestra de ambas situaciones fue que la población si bien si realizó marchas en estas fechas, fueron de apoyo y no de reclamo.

La población decidió realizar sus marchas en las afueras del MTC, en el Jr. Zorritos (Lima). En esta zona no existen plazas públicas u otros edificios

¹⁵⁹ Para una pobladora que una vez quiso organizar un plantón que no logró mayor convocatoria “[en el Ayllu] la gente vive en su mundo, a lo que venga, a lo que caiga, a lo que tenga”. Entrevista 8.

¹⁶⁰ Un exdirigente explica: “[las familias japonesas durante la época del juicio con SASA] nos dijeron que su lucha era poder quedarse acá, y que los ayudáramos a hacer una marcha. Yo entiendo que quisieran el apoyo de la población, pero como dirigentes no podíamos ir a una marcha porque estábamos en conversaciones con el MTC que tenían todas las buenas intenciones”. Por otro lado agrega: “Otros AAHH vinieron varias veces para tratar de que nos uniéramos. Pero [los] rechazamos porque ya éramos un pueblo formado, y teníamos relaciones con el MTC. Ellos tenían un frente de lucha diferente. Nosotros íbamos más al dialogo, no queríamos reunirnos con el resto que en esa época ni siquiera eran AAHH”. Entrevista 7.

importantes, sólo está el MTC y varias fábricas. La calle ni siquiera es transitada por vehículos de transporte público. Es decir, su protesta sólo podía ser apreciada por los miembros del MTC. Las familias, entre adultos, niños y ancianos, se organizaron y fueron en buses. Asistieron unas 100 personas. Llevaron pitos y cornetas¹⁶¹.



¹⁶¹ Cada calle elaboró carteles que tenían diversos mensajes. Anteriormente analizamos algunos. Entre ellos podían leerse cosas como que eran un pueblo con 100 años de vivencia, que querían que se respeten sus tradiciones (“tradicción y costumbre que no se debe perder. No al abuso y la indiferencia del MTC”), que se cuiden los derechos de los niños (“niñez, juventud y toda una vida viviendo sin delincuencia y nos quitan la tranquilidad que tenemos en nuestro pueblo”). Entre algunas arengas estaban: “Presente, presente, El Ayllu no se vende”, “aquí, allá, el miedo se acabó”, “ministro, escucha, estamos en la lucha”, “diálogo si, abuso no”, “escucha, ministro, queremos santa rosa”, “Alan Alarcón, queremos solución”. También hubieron otros más explícitamente críticos al proceso donde se leía: “Sr Presidente, escúchenos porque la información no se ajusta a la realidad. Sr Ministro y sus asesores no saben llevar un reasentamiento justo como dice la ley”, alegando a la difusión que se dio en medios (con la participación del Presidente) donde se mostraba el proceso como libre de problemas.



Fotografías: Lorena De la Puente

Estas demostraciones, lo afirmaban los propios dirigentes, era una manera de hacerse sentir, pero a través del apoyo al mismo MTC. Es decir, dentro de todas las dificultades, la población del Ayllu siempre se mostró dialogante pero nunca buscó un enfrentamiento contencioso

Lo dicho hasta ahora refleja la actitud expectante (y sin embargo disconforme) que la población sostuvo durante los últimos doce años, conviviendo con una presencia ambigua del Estado: tenían reuniones, les aseguraban que el proceso estaba en marcha, los recibían altas autoridades, todo dentro del proceso de imposición simbólica explicado anteriormente, el cual los posicionaba en un

plano de aún mayor desigualdad. No se trató pues de un Estado que nunca se reunió o que ignoró a la población, sino por el contrario, los funcionarios y los dirigentes del Ayllu construyeron una relación basada en expectativas y promesas. Ella permitió que el reasentamiento tomara doce años en iniciar, sin generar alarma en los afectados, quienes esperaron tranquilos un desenlace que no pudieron prever.

Condiciones para la elección y las opciones

Como se ha trabajado en el capítulo 2, a pesar de que el Estado buscó cumplir con los estándares que todo reasentamiento exige, al hacerlo teniendo como prioridad la entrega de los terrenos en el corto tiempo restante, las medidas por las que optó se volvieron una imposición propia de su accionar (Scott, 1998). Una consecuencia fue precisamente imponer caminos, que eran presentados como opciones entre las cuales la población podía elegir.

Muchas veces el Estado utiliza su capacidad para imponerse gracias a su legitimidad política logrando que sus ciudadanos piensen que están eligiendo libremente por opciones que los benefician, pero que en realidad, sólo benefician a los planes del propio Estado (Bauman, 2006). Una vez que se aprobó la Ley 29836, las reglas del juego estaban claras y la población sólo podía optar entre ellas.

En esa línea, el tipo de discusión que el MTC estableció con las familias fue crucial para continuar perfilando el contexto de toma de decisión. Para realizar el proceso de calificación, el MTC convocaba o atendía individualmente a las personas del Ayllu. Esta modalidad provocó la individualización de la toma de decisión, mermando las facultades de toma de decisión colectivas y el rol de la Directiva: varios pobladores cuentan en estas reuniones el MTC les aconsejaba no ser representados por los dirigentes, que en realidad debían ver por su proceso personal¹⁶². En estas reuniones el MTC también informó a varios pobladores sobre las dificultades del proyecto en Santa Rosa. Se les dijo que no iba a salir en el tiempo límite y que sería más costoso¹⁶³: tomaría más del tiempo estimado construir las viviendas, éstas no excederían los 60m² construidos, no se considerarían más cargas familiares y no existiría ninguna indemnización por daños y prejuicios. Así, la imposición de las condiciones del proyecto de Santa Rosa desacreditó el discurso de la Directiva, debilitando la lucha por el reasentamiento a los terrenos en San Martín de Porres y la articulación dirigente/poblador.

Un segundo elemento que caracterizó el contexto para la toma de decisión fue la desacreditación del rol de la Directiva y la articulación dirigente/poblador. El

¹⁶² “Yo iba a defender mi propiedad, porque si decía que iba a defender el AH, a mi gente, no te reciben, simplemente te dicen ‘señora ¿usted viene a defender su casa o a defender a su gente?...sabes qué señora, con la directiva nada. ¿Quieres saber de tu propiedad? ¿Quieres saber cómo va a ser esto? El trato va a ser directo [...] Tú defiende tu casa. Háblame por tu espacio y te decimos cómo te vas a ir y cuánto de dinero tienes” Pobladora. Entrevista 5.

¹⁶³ “Santa Rosa no va, es de más que pidan Santa Rosa” es lo que una pobladora asegura le dijeron en una reunión. Entrevista 8.

panorama llegado el 2012 para las labores de la Directiva era el de una frustración generalizada en la población, pues las herramientas eran cada vez menores para apoyar la opción defendida por los dirigentes: el reasentamiento a Santa Rosa. Tras la instalación del MTC, la comunicación entre la Directiva y la población se tornó cada vez más tensa¹⁶⁴. Todos pedían resultados: la población exigía más claridad y certezas que la Directiva no les podían brindar porque los abogados no terminaban tampoco de obtener resultados concretos¹⁶⁵. Se organizaban reuniones con el MTC pero éstas tampoco generaban acuerdos concretos de fechas, plazos, montos o responsabilidades. La Directiva se encontraba sumada en un proceso que ni los propios responsables podían controlar: *“los dirigentes venían e informaban pero siempre era lo mismo: ‘hemos enviado un documento por mesa de partes’, pero nunca había respuesta. Ahora la gente ya no va a la asamblea, ¿para qué? Si siempre dicen lo mismo”*¹⁶⁶. Todas estas demoras e incertidumbres minaron la legitimidad que la Directiva tenía frente a la población. Se les reclamaba que se deberían realizar marchas pero se alegaba que se estaba en conversaciones y que de alguna manera el proyecto Santa Rosa sí avanzaba¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Las personas del Ayllu aseguran que siempre han existido discrepancias que afloran en las asambleas, sin embargo esto se radicalizó en el 2012. Una pobladora cuenta: “a veces no me da ganas de ir. En vez de sacar algo constructivo, más lo hacen destructivo. Hay muchos problemas, se insultan, se dicen de todo”.

¹⁶⁵ El rol del Estudio Salvatierra se detallará más adelante.

¹⁶⁶ Pobladora. Entrevista 4.

¹⁶⁷ Un miembro de la Directiva afirma: “Toda gestión implica retos frente a las diferentes autoridades. Nuestro principal problema es el reasentamiento, y dentro de los menores está poder llegar a las autoridades y conseguir de ellos el apoyo que muchas veces te ofrecen cuando están en campaña electoral. Esas son las decepciones que se tienen. Internamente hay dificultades cuando se hacen las convocatorias a la gente.

Un tercer elemento que condicionó la toma de decisión fue el proceso de calificación. Como se ha narrado anteriormente en el capítulo 2, la calificación fue entendida como injusta porque muchos que vivían hacía menos tiempo en el AH, obtuvieron más beneficios que quienes vivían hacía más tiempo¹⁶⁸. La asignación de montos fue entendida como arbitraria. En un inicio, afirmar que cada una de las familias sería acreedora de un monto de hasta 205mil soles generó gran expectativa en la población la cual creyó que sería posible negociar un monto destinado a la vivienda y otro como indemnización. Es decir, las personas pensaron que obtendrían dinero para gastar en lo que quisieran. Sin embargo, contrario a lo que la población creía, este monto no era un dinero previamente destinado a “gasto social”, sino que era un tope para calcular la inversión en exclusivamente las viviendas. Así, en función a la antigüedad y la carga familiar, se les asignaban montos como de 130 mil, 175mil y sólo en algunos casos, los 205mil. A la población se le había explicado que lo que sobrase de los 205mil serían usados para los costos en la documentación, la mudanza y la reinserción laboral, sin embargo, como explicó un ex funcionario del MTC, se les dijo eso para que pudieran “entender” la razón de por qué no se les asignada a todos los 205mil (y que en realidad, el dinero para la reinserción laboral saldría de “otro fondo”).

Siempre queremos que la gente pueda tener la información directa sin escucharla de los comentarios de los demás y se tergiverse. Pero cuando hacemos una asamblea, no hemos podido hacer que la convocatoria sea total. Solo hemos alcanzado hasta el 50%. La gente es muy despreocupada, muy desinteresada. No evalúan la magnitud del problema que tienen. Quieren que todo se haga fácil...antes se cortaba la luz para forzar a que vengan”. Entrevista 9.

¹⁶⁸ “Deberíamos ser reconocidos, pero nos dan documentos de solo por 11 años. Es una vida acá pero no cuenta” afirma un poblador alegando a que la mayoría recién pudo obtener un título de posesión a inicios del 2000. Entrevista 2.

Más allá de si esta era o no la mejor opción que el MTC podía tomar, los 205mil generaron gran confusión y frustración en la población, la cual no comprendía por qué no se les podía dar todo ese dinero, por qué a unos les tocaba más que a otros y que el Estado se estaba “quedando con su plata”: *“El Estado me da y me quita. ¿Qué hago yo con calificar por un monto, si luego se van a quedar con el resto? El Estado me está robando, me come. Mejor me voy yo y busco una casa, o un departamento. Y como no me dan la plata, lo vendo o lo alquilo después y así recupero mi plata. El Estado te da y te va a robar”*¹⁶⁹.

La frustración y la sensación de abandono por quienes no estaban ni con la Directiva ni con el MTC fue una condición de muchas familias sumidas en un proceso engorroso, apresurado pero sobre todo, inminente¹⁷⁰. Esta aparente contradicción entre la sensación de afectación y la convivencia, se explica por el rol que precisamente este tipo de presencia puede cumplir en contextos de riesgo: permite ordenar y brindar seguridad (Auyero & Swistun: 2009). Después de todo, el reasentamiento estaba sucediendo y había que tomar decisiones sobre lo que se tenía y así salvar lo que aún era posible de ser salvado.

¹⁶⁹ Pobladora. Entrevista 8.

¹⁷⁰ Una pobladora declaró: “[llora] a mí me da mucha pena, porque siento que estamos caminando para un lado, para otro lado, no es justo eso. Ellos deberían darnos una casa construida, ‘señora Ud. vive acá’ [...] ellos tienen la culpa por no habernos sacado antes. La familia crece, ¿qué va a ser de nosotros? No es justo, sinceramente no es justo. Me da mucha pena, cada vez que salgo a buscar, agarramos un carro y nos mandan a un desierto, subimos a otro carro y nos mandan a otro desierto. Nosotros de qué vamos a vivir, si vivimos del campo, [aquí y allá] no hay nada. ¿A dónde vamos a trabajar?, ¿de qué vamos a vivir?, ¿qué vamos a comer? en eso ellos (el MTC) no se ponen a pensar. Vienen como un animal ‘tu sí, tu no’. Yo de verdad, me siento muy...no sé, creo que me va a dar un infarto o vamos a salir muertos de acá”. Mujeres, local Vaso de Leche. Entrevista 6.

4.3. LA BUSQUEDA POR EL SENTIDO: LA RESISTENCIA

En un contexto de gran incertidumbre, conviviendo con un proceso impuesto y acelerado por el Estado, las familias del AH El Ayllu necesitaban hacer sentido de su situación para poder tomar decisiones sobre su futuro (Auyero & Swistun, 2009). Al ser las experiencias social y políticamente determinadas, aceptamos que sus esquemas de percepción, apreciación y acción se han formado por las intervenciones discursivas y materiales del pasado y el presente estableciendo marcos de referencia (Auyero & Swistun: 2009).

Ya se ha trabajado cómo influyó la presencia ambigua del Estado en la construcción de estos marcos, ahora es necesario profundizar en cuáles fueron las estrategias que las familias del AH El Ayllu implementaron en su búsqueda por el sentido. Si bien tuvieron que tomar decisiones sobre condiciones impuestas, la población tuvo agencia al momento de decidir sobre sus estrategias. Lo que es paradójico del caso, es que incluso en esta afirmación de su autonomía, desarrollaron una lógica de colaboración con los fines del Estado. Estas estrategias, o como las entendemos aquí, resistencia cómplice fueron de dos tipos: una colaboración cómplice y una resignación cómplice. A continuación se desarrollarán ambos tipos de resistencia, haciendo énfasis en el proceso de quiebre del AH, lo cual polarizó la toma de decisión entre la colaboración y la resignación.

La colaboración cómplice

La aceptación de la compra de inmuebles, es la resistencia que entendemos por colaboración cómplice. Estas familias, si bien fueron duramente criticadas por el resto de la población y la Directiva, catalogándolos como “traidores”, por estar aparentemente del lado del MTC¹⁷¹, fueron precisamente quienes buscaron librarse del Estado lo más pronto posible y tal vez obtener algún beneficio en un contexto incierto. En términos de Bauman (2006), aún tenían “algo que salvar”, pero esta decisión significó colaborar con los fines de ahorro de tiempo y esfuerzos del MTC.

Llegado el 2012 la presencia ambigua del Estado acrecentó la incertidumbre construida desde varios años atrás: no se conocían las fechas precisas de culminación del proyecto de Santa Rosa, había confusión sobre quién asumía qué responsabilidad, la calificación era percibida como injusta, los proyectos inmobiliarios eran insatisfactorios, y a pesar de todo, el proceso seguía avanzando. La modificación de la ley, tal vez el momento más claro de imposición de las condiciones, generó confusión y frustración en gran parte de la población. A pesar de estas impresiones y lecturas negativas sobre el accionar estatal, la mitad de las familias del AH El Ayllu decidieron optar por las nuevas opciones y ya no por el proyecto en Santa Rosa. Esta decisión se basó en la creencia –cierta- de que eran las opciones más viables. Para una pobladora que optó por comprar un

¹⁷¹ Para una pobladora: “nosotros siempre estábamos con la idea de ir Santa Rosa [...] Pero esto cambió cuando la ley salió: ‘uy yo quiero la plata, la casa, el departamento’ eso fue una separación total”. Entrevista 4.

departamento: *“Es como decir ‘chapa tu plata anda vete’ si no pues pierdes [...] Al final ellos nos van a dar lo que ellos quieran... ¿te vas a meter con el Estado? ¡Si el Estado tiene la sartén por el mango!”*¹⁷².

Los traidores vs el pueblo: el punto de quiebre

La colaboración cómplice fue entendida como una traición por parte del resto del AH que aún luchaba –con cada vez menos fuerzas– por la concreción del proyecto de Santa Rosa. Esto generó una fuerte división dentro del AH, lo cual no hizo más que continuar minando sus posibilidades de negociación con el MTC. Quienes promovieron esta lectura fue tanto la Directiva como los recientemente contratados abogados del estudio Salvatierra¹⁷³.

Para varios pobladores este proceso de división comenzó desde que aparecieron las primeras listas de beneficiarios. El 15 de mayo del 2012 con la RD N° 140-2012-MTC/16, aparecieron los primeros 36 beneficiarios que habían culminado con el proceso de calificación¹⁷⁴. En ella se mostraban los años de posesión que se le reconocía a cada familia, la carga familiar y la asignación de los primeros montos. Con esta lista sucedieron dos fenómenos.

En primer lugar empezaron a surgir los rencores hacia los que habían alcanzado más presupuesto que otros. *“con la clasificación el Estado nos está*

¹⁷² Pobladora. Entrevista 6.

¹⁷³ Como se desarrollará luego, el Estudio Salvatierra fue contratado en febrero del 2012.

¹⁷⁴ La lista comprendía a personas no sólo del Ayllu sino también del resto de AAHH.

*dividiendo. Porque generan resentimiento. Pueden haber dos personas que sean igual de antiguas pero a uno les dan más monto que al otro*¹⁷⁵.

En segundo lugar, esta lista mostró los primeros nombres de las familias del Ayllu que ya habían terminado de tramitar con el MTC. Ellos fueron leídos como los primeros traidores porque, aparentemente, no habían dicho que ya estaban tramitando (o como varios pensaron, *transando*) y lo habían mantenido en secreto. Los rumores comenzaron a desperdigarse y estas familias fueron vistas con recelo. Un poblador cuenta: *“Cuando salió el primer grupo, se dijo que habían sido traidores a la causa porque ellos habían elegido una casa [...] por hacer los tramites directos y no con la abogada. Se hizo una asamblea y se dijo que era una traición a lo que se había acordado*¹⁷⁶.

Para las familias que optaron por las dos nuevas opciones la vida en el AH El Ayllu no volvería a ser igual. Si bien sus rutinas no cambiaron y nunca fueron agredidas o perseguidas, sí existió una calificación desfavorable y una censura de la vida comunitaria por parte del resto de la población. Una pobladora que fue afectada cuenta: *“La directiva se hace como a un lado con la gente del trato directo: ‘si no están con la abogada, no están con la directiva’ o ‘tu no estas con la abogada, has tus papeles solo’ [...] ‘si no estás con la directiva no estás con el pueblo*¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Poblador. Entrevista 7.

¹⁷⁶ Poblador. Entrevista 7.

¹⁷⁷ Pobladora. Entrevista 5.

Se les llamó traidores, vende pueblo, los comprados, malintencionados, los tráfugas, etc. Una mujer cuenta apenada: *“La gente se ha dividido, los que hemos decidido por trato directo somos mal vistos por la gente que está con los abogados, no nos buscan problemas pero ya prácticamente no participamos de asambleas”*¹⁷⁸

A estas familias no se les permitía ingresar a las asambleas alegando que podían estar luego llevando información al MTC. Un poblador explica: *“¿por qué vamos a dejar que entren si es algo que no les compete a ellos?”*¹⁷⁹. Por su parte, una pobladora cuenta: *“Yo no puedo decir que he ido a hablar con el sr Alarcón [el procurador] porque me dicen ‘traidora, te estás vendiendo, está convenciendo a la gente’. [Pero] no estoy convenciendo, ¡estoy siendo realista!”*¹⁸⁰.

Existía una cierta paranoia pues quienes apostaban por Santa Rosa tenían que luchar ahora no sólo contra el MTC (instalado en el mismo AH) sino también contra sus mismos vecinos los cuales podían aparentar estar de su lado, pero luego se hacía público que no era así a medida que aparecían las siguientes listas. Dos pobladores explican: *“Aquí se practica la ambigüedad. [Dos de] los delegados de [la calle] 9 de octubre parecían como que iban a Santa Rosa y de la noche a la mañana dijeron que no, y ahora están coqueteando con el MTC y están*

¹⁷⁸ Pobladora. Entrevista 8.

¹⁷⁹ Poblador. Entrevista 7.

¹⁸⁰ Pobladora. Entrevista 8.

yendo de puerta en puerta para que [el resto de vecinos] deserten de la causa. Y lo hacen porque ha habido un ofrecimiento de por medio. De bien no lo hacen”¹⁸¹.

Esta división y creencias conspirativas no sólo fueron impulsadas desde una Directiva cada vez más desesperada por organizar a la población que sí lucharía por Santa Rosa, sino que también fue impulsada por los propios abogados del estudio Salvatierra.

La contratación de los abogados del estudio “Salvatierra” sació un reclamo constante, más no siempre propositivo, de la población. La necesidad de obtener una asesoría de *profesionales* para poder lidiar con el Ministerio y el proceso de reasentamiento fue creciendo a medida que se acercaba la fecha límite. Así, el estudio ingresó en un momento de gran necesidad y confusión, por lo que ganó una importante legitimidad frente a la población. Sin embargo, rápidamente el trabajo con los abogados resultó ser también confuso, deficiente e incierto¹⁸². Al haber elaborado un contrato donde el objetivo era el reasentamiento en Santa Rosa, al estudio le convenía claramente que más población se sumara a esa meta (pues su pago aumentaría). Por ello, cuando empiezan a aparecer personas que optaron por las otras dos opciones, los abogados se encargaron de mostrarlos como traidores y como personas que les hicieron perder el tiempo o dificultar el

¹⁸¹ Poblador. Entrevista 2.

¹⁸² En primer lugar, en la firma del contrato se estableció que del dinero que a cada familia se le asignaría con la supuesta indemnización por daños y perjuicios, el estudio cobraría un porcentaje. Sin embargo, al poco tiempo fue aprobada la ley 29836 donde se señalaba que no existiría ninguna indemnización de ese tipo, sino con fines exclusivos de vivienda. Posteriormente, en la Asamblea del MTC en marzo los funcionarios dejaron muy claro que no existiría dinero para nadie. Así, el estudio se vio en una seria complicación, por lo que modificaron el contrato (haciendo que las familias volvieran a firmar uno nuevo), donde se indicaba que una vez culminado el reasentamiento (a Santa Rosa) cada familia le tendría que pagar 1500 soles.

proceso de defensa legal del resto de personas, para evitar más deserciones¹⁸³. El resto de estrategias menores que implementaron fueron muestra de la desesperación (y también de la improvisación) de la Directiva respaldada por un estudio de abogados absolutamente incapaz de presionar al MTC por compromisos claros (pero con mucha facilidad para pedirle nuevos pagos a la población)¹⁸⁴.

Si bien tanto la Directiva como los abogados se encargaron de propagar este mensaje de traición, estas ideas también son producto de un contexto sumamente confuso, donde se especulaba constantemente sobre las intenciones del MTC, el futuro de sus expectativas y las medidas que debían o no tomar¹⁸⁵. Por un lado, estaba el miedo del resto de familias, los “traidores” por no aprovechar el contexto de oportunidad que brindó el MTC y quedarse sin un hogar en el tiempo estimado. Mientras que por el otro lado, había mucho miedo sobre si participar del proceso de calificación porque sentían que los funcionarios los podían “confundir” y hacer firmar documentos sin que se dieran cuenta, aceptando

¹⁸³ Una muestra de esta capacidad de estigmatización por parte de la defensa legal sucedió en una de las últimas asambleas en el Ayllu, en el mes de octubre. Hacia el final de la jornada, uno de los abogados mencionó que en último tiempo hubo unas 10 personas que habían dejado la asesoría legal. Este comentario generó una reacción sumamente violenta del resto de asistentes los cuales empezaron a gritar y a exigir que se les brindaran los nombres. Muchos reaccionaron amedrentando a algunos que habían asistido a la Asamblea. El desorden duró varios minutos e hizo imposible continuar con normalidad la Asamblea.

¹⁸⁴ Un poblador explica: “Los eligieron por ser el estudio más barato. En un comienzo nos dijo: ustedes no van a pagar, nada, nosotros vamos a cobrar de la indemnización por daños y prejuicios. Luego cambió, mandó un correo y dijo que quien elegía la otra opción, nos iban a cobrar 1500 soles. Hizo otro contrato. Yo me retiré, porque no era serio lo que había hecho”. Poblador. Entrevista 7.

¹⁸⁵ Se habló del cierre de la posta médica, aparentemente se buscó que las familias firmaran por un reasentamiento temporal (renunciando a ciertos derechos), sobre la permanencia o no de actores clave dentro del MTC y finalmente, los mismos directivos empezaron a anunciar de que estaban siendo constantemente vigilados por los funcionarios del MTC.

por otras opciones y no por Santa Rosa. Todo empeorado por el hecho de que si bien se sostenían reuniones entre la Directiva y los abogados con el MTC, nunca se llegaba a acuerdos concretos.

Este proceso de división en un contexto de incertidumbre da cuenta que el hecho de que exista una comunidad no quiere en lo absoluto decir que hay unidad u homogeneidad: las comunidades urbanas poseen un espectro aún mayor de intereses, identidades y posiciones políticas (Auyero & Swistun, 2009). Después de todo, esta confusión también se caracteriza por divisiones y por una espera indefinida de beneficios o soluciones futuras (Auyero & Swistun, 2009). No se trató de un grupo que se organizó para enfrentar su realidad colectivamente, sino de individuos en un contexto de gran incertidumbre e inmersos en un constante miedo a terminar siendo desalojados o asignados a proyectos de vivienda que sólo disminuirían su calidad de vida.

Resignación cómplice

En los últimos meses del 2012, la manera como la mayor parte de la población enfrentó la incertidumbre fue no colaborar con el MTC. Las familias del Ayllu que querían ir a Santa Rosa buscaron ganar tiempo para sus negociaciones (encabezadas por los abogados) dilatando el proceso de calificación. Después de todo, colaborar con los funcionarios instalados en La Panadería sería visto como un signo de traición y como la posibilidad de darle espacio al MTC para convencer

a más gente por irse a las otras opciones. Esto llevó a que llegado noviembre, y tras la aprobación del PACRI las familias que querían ir a Santa Rosa aún no habían terminado de ser calificadas (es decir, no se había podido hacer mayor cálculo de sus montos ni otros presupuestos). La cantidad de familias excedían las 200.

Para estas fechas, la mayoría de la población del Ayllu respaldaba por su Directiva, buscaban cuatro objetivos claros: evitar el aparente reasentamiento temporal, conseguir una indemnización por daños y prejuicios, no abandonar el lugar hasta que las viviendas en Santa Rosa estuvieran construidas y que el MTC reconociera al total de los miembros de las familias (las cargas familiares que no habían figurado en la asignación del monto). Al mismo tiempo, las familias que optaron por las otras dos opciones continuaban con su lucha solitaria contra las dificultades burocráticas que les impidieron a muchos conseguir en el tiempo estimado, los departamentos o el financiamiento para construcción o financiamiento de viviendas. Es decir, incluso quienes optaron por las opciones “racionales” se vieron afectados por la falta de capacidades del MTC.

Cuando el PACRI fue finalmente aprobado el 24 de octubre, generó gran confusión debido a dos razones. En primer se señalaba que las viviendas serían entregadas en febrero del 2014 y en segundo lugar, que durante ese año se les daría sólo 500 soles al mes para que puedan alquilar temporalmente un inmueble. El mayor temor que las familias tenían era abandonar el lugar y arriesgarse a no

conseguir nunca una vivienda construida por el Estado. Un dirigente explica: “Si antes [2000-2011] hablaban de un proyecto de vivienda con documentos y no se ha cumplido, ¿por qué podrían cumplir ahora? Cuando el Estado desconoce por más que firme, a la hora que desconoce, desconoce”¹⁸⁶. Por ello, se rehusaron a abandonar el lugar a menos que el MTC les diera una casa lista, a su nombre y con las medidas adecuadas¹⁸⁷.

Las demandas mencionadas eran inviables para el MTC pero era un reclamo justo de la población. Esto sumió a ambas partes en un conflicto que aparentaba no tener solución. Por ello, las conversaciones que sostuvieron no llegaban a ningún lugar. Como el PACRI instauró como fecha límite para terminar el proceso de calificación el 30 de noviembre, las semanas siguientes a su aprobación consistieron en una relación conflictiva en estado de latencia, donde ninguno quería ceder a las demandas del otro. Por un lado el MTC necesitaba que la población restante se inscribiera en alguna de las tres opciones, y por el otro la población quería más certezas y una propuesta mejor para abandonar el lugar.

Sin embargo, luego de las marchas y la resistencia a terminar el proceso de calificación, llegado el 30 de noviembre, la Directiva y los abogados decidieron ceder a las peticiones del MTC. A pesar de las incertidumbres y de que el MTC no les brindaría ni una indemnización, ni aumentaría el número de beneficiarios, ni construiría las casas antes de que las personas salgan, estas familias aceptaron

¹⁸⁶ Dirigente. Entrevista 9.

¹⁸⁷ Las casas que se querían construir en Santa Rosa tendrían sólo 60m² construidos en un área de 120m², las familias del Ayllu quería que fueran 85m² en la misma área

irse sin mayor seguridad del resto del proceso. Los abogados describieron el panorama como un resultado satisfactorio de un proceso de negociación, pero concretamente, la situación no había cambiado demasiado. Sin embargo, habían llegado a un punto límite donde el siguiente paso sería el desalojo. Al no haber desarrollado mayor estrategia legal, mediática o colectiva contenciosa, las familias del AH El Ayllu aceptaron salir pacíficamente del lugar, en una muestra de una resignación cómplice que le quitó un importante peso de encima al MTC y aseguraría la entrega (casi completa) de los terrenos a febrero del 2013.

La resistencia cómplice fue una búsqueda por el sentido en un contexto de gran incertidumbre a causa de una presencia ambigua del Estado. Estos tipos de toma de decisión se inscribieron no sólo sobre condiciones impuestas, sino también a través de interacciones entre actores cercanos y de confianza a las familias: entre vecinos, con los abogados y la Directiva. La resignación cómplice fue tanto de colaboración como de resignación, acrecentadas por un quiebre dentro del AH que mermó aún más sus capacidades de negociación como colectivo.

4.4. CONCLUSIONES

Si bien durante las etapas previas a mover a las personas del AH, el Estado brindó opciones para que la población tomara una decisión, las consecuencias de esta elección no estuvieron orientadas, en la mayoría de los casos, hacia los intereses

de la población. Esto sucedió porque las opciones que brindó el Estado, si bien se presentaron como los únicos caminos para alcanzar los intereses de la población, en la práctica conllevaron a situaciones que la perjudicaron (Bauman, 2006). La principal razón radicó en la búsqueda del Estado por ahorrar tiempo y esfuerzos, lo cual lo llevó a presentar opciones que le facilitaron la ejecución del reasentamiento, siendo en realidad una reubicación, postergando riesgadamente la tarea de alcanzar las metas sociales.

Las personas que optaron por una colaboración cómplice, basaron su decisión en criterios racionales, precisamente por la falta de tiempo y la aparente culminación pronta del proceso. Al mismo tiempo, quienes resistieron postergando el proceso de calificación hasta llegar a un punto crítico donde optaron por resignarse, actuaron ante la presión del tiempo. Esta resistencia se desarrolló en un plano legítimo, pero que al mismo tiempo, estableció una brecha entre el objetivo social de la política y los resultados concretos de su ejecución. Así, contradictoriamente, en una situación de afectación por la aceleración del proceso, las familias del Ayllu al buscar participar del proceso de calificación alarmadas por la presión del tiempo, asistir a reuniones en el MTC que establecieron una negociación individual en desmedro de una negociación colectiva, al aceptar la compra de inmuebles alejados de sus centros laborales y núcleos familiares, en negarse a ser calificados hasta que el tiempo se agotó, enfrentándolos a un posible reasentamiento, colaboraron con acrecentar su incertidumbre.

El proceso de hacer sentido del sufrimiento es colectivo y situado entre relaciones de poder (Auyero & Swistun, 2009). En el caso del reasentamiento de esta población sucedió tanto una invisibilización del riesgo, como una posterior interpretación inmersa en un proceso de constante reproducción de la incertidumbre, confusión, división y en última instancia, resistencia cómplice en el 2012 que legitimó la dominación social impuesta por el Estado (Auyero & Swistun, 2009). Esta complicidad fue el modo como la población buscó hacer sentido de su condición, tratando de eliminar incertidumbre, y sobre todo, protegerse de una mayor afectación: no aprovechar lo ofrecido y ser desalojados, perder la oportunidad de salvar lo que se podía salvar (Bauman, 2006). Paradójicamente, es precisamente en esta colaboración o resignación a través de la cual quedaron desarmados.

CAPITULO 5 CONCLUSIONES



Una mañana, mientras recorríamos el AH, un grupo grande de policías irrumpió el silencio pasando abruptamente por una estrecha calle. Mientras los dejamos pasar, una vecina los vio irse y nos dijo: “*el Estado es como una cajita, uno no sabe lo que va a salir de ahí*”. Se despidió luego cordialmente de nosotros, para continuar con su rutina, tranquila en sus dudas. Inmersa en un contexto que no podía diferenciar.

La transformación del territorio a través de proyectos con fines de desarrollo es un proceso que produce, sistemáticamente, impactos sociales. Este avance transformador apoyado, y a veces como en nuestro caso, ejecutado por el Estado, establece relaciones de dominación social sobre las personas habitantes de los terrenos destinados a los proyectos. Si bien existen, de modo cada vez más creciente, poblaciones movilizadas que consiguen negociar las condiciones de ejecución de estos proyectos, el avance transformador ha sido en general exitoso. ¿Qué sucede entonces, en estas situaciones de aparente silencio?

La transformación del territorio a través de una imposición desde el Estado hacia la sociedad necesita de complicidad. Esta complicidad puede no ser

consciente, puede ser incluso, lo último que los afectados desean hacer. Sin embargo, el contexto dentro del cual se produce los sentidos que explican y justifican los fines y medios de la transformación del territorio, tienen el potencial de invisibilizar la imposición de las condiciones.

La presente investigación etnográfica en torno al reasentamiento de la población del AH El Ayllu a causa de la ampliación del AIJCH ha buscado identificar un contexto de despolitización del discurso del desarrollo, el cual legitimó las condiciones impuestas por un Estado débil. Esta presencia ambigua, implicó un Estado que por un lado creó incertidumbre y por el otro impuso la legitimidad del proyecto y la justificación de opciones igualmente desfavorables para la población afectada. Todo ello generó un conjunto de acciones y respuestas de la población que configuraron finalmente una resistencia cómplice.

Llamamos a la presencia del MTC como ambigua gracias a que por un lado, el Estado no fue capaz de desarrollar capacidades en torno a la implementación de reasentamientos. Esta incapacidad fue generada principalmente por factores internos, como el legado inexperto, la desarticulación interna y la presión del tiempo. En ese contexto, el MTC optó por acelerar el proceso social, el cual se había convertido hacia el año 2012 en un impedimento (antes que una meta) para empezar los trabajos de ampliación del AIJCH. Esta aceleración se basó en la mirada simplificadora que posee el Estado que le permite organizar la información que requiere para alcanzar sus objetivos.

Por el otro lado, el MTC fue capaz de establecer una imposición simbólica en el AH gracias al discurso del desarrollo. El discurso de desarrollo y su materialización a través de diversas formas de imposición simbólica en la comunidad jugó un papel muy importante tanto en: la despolitización del proceso de reasentamiento, como la minimización de los posibles costos sociales, permitiendo que el proceso avanzara dentro de sus deficiencias. Este avance paradójicamente no generó alarma en la opinión pública, restándole elementos argumentativos a la población para oponerse a las irregularidades, incluso contra sus propias impresiones.

La presencia ambigua creó un contexto incierto, dentro del cual las familias del AH El Ayllu debían tomar decisiones sobre su futuro. En esta búsqueda por el sentido, por salvar lo que aún podía ser salvado, la resistencia que la población buscó interponer a la imposición del Estado, tuvo por resultado la complicidad con los fines de éste. Ya haya sido a través de una colaboración como a través de una resignación, las familias del AH El Ayllu sólo contribuyeron a la reproducción de la incertidumbre, confusión, división y en última instancia, su salida silenciosa a inicios del 2013 sin mayores seguridades respecto a su futuro.

Desde el punto de vista del MTC, todo lo sucedido entre los años 2000 y 2013 en torno al caso del reasentamiento del AH El Ayllu puede considerarse como legítimo: se diseñó e implementó un proceso que contemplaba la reinserción de familias en nuevos espacios y con nuevos empleos. Desde el punto de vista de

la población, sólo se colaboró pacíficamente con las propuestas del MTC, buscando el diálogo en situaciones de diferencias. Así, en un panorama donde todos los involucrados buscaron colaborar, ¿cómo se explica el contexto de incertidumbre que acompaña, aún a la fecha, a las familias? la respuesta está en la imposición del Estado, gracias a un contexto de despolitización de las políticas de desarrollo, lo cual produce que estrategias de resistencia desde los afectados se transformen en mecanismos de colaboración.

El avance transformador del Estado sobre su territorio, sobre todo en el caso de Estados débiles, es poco analizado. Poco se estudia sobre los casos donde el Estado logra sus metas sin producir mayor cuestionamiento a pesar de la existencia de impactos sociales. No se problematiza supuestos como Estado “fuerte/débil” o poblaciones “marginales/contestatarias”. Estudios etnográficos como la presente investigación necesitan incentivarse para problematizar esta lectura: en el silencio, también hay modos de resistencia, los cuales sin embargo, pueden ser de complicidad.

Las características de la relación que se establece entre el Estado y la sociedad en estos procesos, es relevante de ser analizada para comprender mejor cómo así aún en casos donde se tienen los recursos y la disponibilidad, las distancias entre ambos actores permiten la reproducción de las lógicas de imposición, a costa de impactos sociales. En esta línea, hay una serie de elementos que necesitan de mayor profundización y problematización: (a) el uso

instrumental de la imposición simbólica, (b) su relación con situaciones de captura del Estado (Durand, 2005), (c) la complicidad como elemento propio –y continuo– de la relación Estado-sociedad (marginal) y (d) la misma construcción de la marginalidad como acción coordinada de abandono.

¿Qué tan “consciente” es el Estado al momento de imponerse? Existen niveles de instrumentalización, donde otros elementos de la imposición (pueden) no ser tan conscientes. Una misma estrategia puede entenderse con o sin intencionalidad o en todo caso, uso consciente de la capacidad simbólica. Sin embargo, sería un error caer nuevamente en la dicotomía de Estado “fuerte” o Estado “débil” para identificar momentos de mayor o menor uso instrumental: es posible que en momentos “fuertes” la imposición sea totalmente inconsciente¹⁸⁸ (en nuestro caso, el uso de categorías basadas en conceptos legales o fundamentadas en usos políticamente adecuados, generaron canales para transmitir una serie de imágenes que forman parte del sentido común de ciudadanos y funcionarios) o que en momentos de “debilidad” sea más consciente (en el proceso de aceleración, la aparición en medios posee una clara intencionalidad: el rol del Presidente Humala, los reportajes de Cuarto Poder, y las declaraciones previamente elaboradas son ejemplo de ello).

Este uso instrumental podría al mismo tiempo, responder a estrategias ligadas a la relación entre el Estado y la empresa privada. La “toma del Estado”

188

(Durand, 2005) explicaría muy bien los repentinos momentos de “fuerza” en Estados “débiles”. En nuestro caso, el proceso de aceleración sería motivo de esta alianza. Sin embargo, en las etapas más críticas del proceso, el Estado no coincidió con los intereses de la empresa, por el contrario, eran opuestos: la demora en la entrega de terrenos ayudaría a re-negociar el contrato de concesión (como sucedió) y pospondría el inicio de las tareas –y la fuerte inversión para LAP-. ¿Qué tanto los capitales privados influyen en esta fuerza en Estados “débiles” para imponerse simbólicamente? Si bien el caso del AH El Ayllu no es muestra de este fenómeno, el análisis de este tipo de alianzas (complejas de rastrear y estudiar), es necesario para profundizar en las repercusiones políticas a través del uso (potencialmente) instrumental de la imposición simbólica.

En tercer lugar, un elemento fundamental a continuar siendo problematizado es lo que hemos llamado la complicidad de la población. Si bien ha sido estudiado en el contexto de un estudio de caso, la complicidad puede ser analizada de modo más amplio. Coincidiendo con Soifer (2013), la complicidad podría entenderse como un elemento propio de relaciones distantes entre Estados y la sociedad: los Estados no mejoran sus capacidades porque los ciudadanos no esperan mucho de ellos. En esa línea, la complicidad no buscada sería un acto inconsciente de los ciudadanos acostumbrados a procesos deficientes de gestión social por parte del Estado. Estudiar la influencia en las expectativas y acciones políticas de reacción posteriores, en función a la cercanía del Estado y sus

ciudadanos, contribuirá a profundizar en resultados paradójicos de relación entre ambos actores (donde los sistemáticos costos sociales de procesos de reasentamiento serían sólo un ejemplo entre varios otros).

Como último elemento a profundizar, la marginalidad de la población y su situación de riesgo para la invisibilización, no es un perfil gratuito. Aquí podría nuevamente abrirse el debate en torno a la intencionalidad o consciencia del Estado para preservar por un lado, y construir por el otro, a estos espacios distintos al resto del entramado urbano. Las ciudades se construyen de modo sostenido a través de la transformación del territorio: se pasa de extensiones rurales o baldías a espacios urbanos. Sin embargo, es un proceso progresivo. La existencia de espacios como el AH El Ayllu podría considerarse como producto de una acción coordinada (¿consciente?) de abandono. La planificación pública, la instalación de servicios, la recaudación fiscal hace legible al territorio (en términos de Scott, 1998), por lo que la existencia de zonas abandonadas u olvidadas ¿hablarían de espacios vacíos de interés político?: sólo cuando posee un interés programático se colocan de nuevo en el mapa. En nuestro caso, su uso fue la transformación radical del último pueblo tradicional, a la nueva área de una de las instalaciones más modernas de la región. La profundización de enfoques sociológico-urbanos junto con los sociológico-políticos dará luces en torno a la construcción y permanencia de estos espacios, y su cambio –y razón- de uso en distintos contextos, a través de distintos actores.

Tras considerar los elementos a problematizar, es necesario culminar el presente texto recordando el objetivo final de la presente investigación: contribuir a incentivar una mirada distinta para la comprensión de la acción del Estado y las respuestas de la sociedad en procesos de transformación territorial. Esta mirada, defendemos, debería colocar el énfasis en los procesos de construcción de sentido, en los modos de presencia, en las contradicciones, pero también en las situaciones de un orden aparente, en los discursos tanto a favor como en contra, en las estrategias de colaboración y de resistencia, en procesos no culminados, en la incertidumbre. Es en estos contextos donde se construye la complicidad no buscada, la legitimación de la imposición y el silencio de los afectados.

BIBLIOGRAFÍA

AUYERO, J., & SWISTUN, D.A. (2009). *Flammable: environmental suffering in an Argentine shantytown*. Oxford University Press.

BAUMAN, S. (2006): *Modernidad y Holocausto*. Madrid: Sequitur.

BARTOLOMÉ, Leopoldo J. "Reasentamientos forzados y el sistema de supervivencia de los pobres urbanos". *Revista de Antropología* N° 8, Universidad Nacional de Misiones, Argentina. 2006

CERNEA, Michael (1999): "Why Economic Analysis is Essential to Resettlement: A Sociologist's View." In Michael Cernea (ed) *The Economics of Involuntary Resettlement: Questions and Challenges*. Washington, DC: World Bank.

CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA

(2000): Ley N° 27329 "Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmuebles adyacentes al Aeropuerto Internacional Jorge Chávez".

(2001): Ley N° 27446 "Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental"

(2012): Ley N° 29835 "Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmuebles adyacentes al Aeropuerto Internacional Jorge Chávez".

DARGENT, E. (2012). *El Estado en el Perú: una agenda de investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

DOUROJEANNI, Marc J. (2006). *Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la amazonía sur del Perú*. Bank Information Center.

DURAND, F. (2005) *La mano invisible en el Estado : efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política*. Lima: DESCO: Friedrich Ebert Stiftung.

ESCOBAR, A. (1995) *Encountering Development*. Princeton University Press.

HORGAN, J. (1999). The Itaparica Dam Project in north-eastern Brazil: models and reality. *Forced Migration Review*, 4, 25-28.

FERGUSON, J. (1994). *The anti-politics machine: development, depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. University of Minnesota Press.

FERGUSON, J., A. GUPTA (2002) "Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality". *American Ethnologist*, Vol. 29, No. 4 (Nov., 2002), pp. 981-1002. American Anthropological Association.

FOUCAULT, M (1980) *Power and Knowledge. Selected interviews and other writings 1972-1977*. Pantheon Books.

MINISTERIO DEL AMBIENTE

(2009): Decreto Supremo N°019-2009-MINAM.

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES:

(2000): Resolución Suprema N° 137-2000-MTC: "Creación de la Comisión de Alto Nivel encargada de llevar a cabo el proceso de expropiación de los predios adyacentes al Aeropuerto Internacional Jorge Chávez"

(2002): Decreto Supremo N° 041-2002-MTC: "Aprueban reglamento de organización y funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones"

(2003): Resolución Ministerial N° 116-2003-MTC-02: "Crean el Registro de Entidades autorizadas para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental en el Subsector Transportes"

(2004): Resolución Directoral N°006-2004-MTC-16 "Aprueban Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes - MTC"

(2004): Resolución Directoral N°007-2004-MTC-16 "Aprueban directrices para la Elaboración y Aplicación de Planes de Compensación y Reasentamiento Involuntario para Proyectos de Infraestructura de Transporte"

(2008): Concurso Público N° 008-2008-MTC/CANETA AIJCH "Elaboración e implementación del Plan de Compensación y Reasentamiento Involuntario PACRI para los afectados de los asentamientos humanos localizados en el área de ampliación del Aeropuerto Internacional Jorge Chavez".

(2012): Resolución Directoral N° 318-2012-MTC/16: "Plan de Compensación y Reasentamiento Involuntario. Liberación de áreas para la ampliación y modernización del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez"

(2012): Resolución Directoral N° 379-2012-MTC/16: "Modifican el Plan de Compensación y Reasentamiento Involuntario (PACRI) para la Liberación del Área de Ampliación y Modernización del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez aprobado mediante R.D. N° 318-2012- MTC/16"

MURRAY LI, T. (2007) *The Will to Improve. Governmentality, Development and the Practice of Politics*. Duke University Press.

O'DONNELL, G. (1993) "On the state, democratization and some conceptual problems". Working Paper #192 – April 1993. Kellego Institute.

PRICE, S. (2009). Prologue: Victims or partners? the social perspective in development-induced displacement and resettlement. *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 10(4), 266-282.

REMY, J., & VOYÉ, L. (2006). *La ciudad: ¿hacia una nueva definición?*. Bassari.

SCOTT, J (1985) *Weapons of the Weak. Everyday Forms of Peasant Resistance*. Yale University Press.

SCOTT, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.

STANLEY, Jason (2000). *Development-induced displacement and resettlement*. Forced Migration Review.

SOIFER, H. (2013). *Authority Over Distance: Explaining Variation in State Infrastructural Power in Latin America*. Forthcoming.

THELEN, K. (2003) "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis" en MAHONEY, J., D. RUESCHEMEYER, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge Press. Nueva York.

TERMINSKI, B. (2013). Development-Induced Displacement and Resettlement: Theoretical Frameworks and Current Challenges. *Development*, 10, 101.

WILMSEN, B., WEBBERr, M., & YUEFANG, D. (2011). Development for whom? Rural to urban resettlement at the Three Gorges Dam, China. *Asian Studies Review*, 35(1), 21-42.

Fuentes Virtuales

AMAZON WATCH: <http://amazonwatch.org/work/belo-monte-dam>

ASOCIACION AMBIENTE Y SOCIEDAD (2013). 2. *Impacto de las Industrias Extractivas en los derechos colectivos sobre territorios y bosques de los pueblos y las comunidades*: http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_5914.pdf

CEPES: <http://www.observatoriotierras.info/estadistica>

INSTITUTO DEL BIEN COMÚN (2012) *Las comunidades que mueven al país. El estado de las comunidades rurales del Perú. Informe 2012:*
http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_5422.pdf

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER: <http://www.internal-displacement.org/>

LIMA AIRPORT PARTNERS: “Memoria Annual (2006 - 2011)”:
http://www.lap.com.pe/lap_portal/memoria.html

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES:
<http://www.mtc.gob.pe/portal/inicio.html>

UNHCR: <http://www.unhcr.org/pages/4a16b1676.html>

VIA PARQUE RIMAC: <http://viaparquerimac.com.pe/es/reubicacion>

WORLD BANK (2001). *OP 4.12 - Involuntary Resettlement:*
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20064610~menuPK:4564185~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html>

Noticias:

AMÉRICA TV:

“Cuarto Poder-02.12.12-El Ayllu: el último AA.HH cerca al aeropuerto Jorge Chávez” (Usuario: amercanoticiaspe):
<http://www.youtube.com/watch?v=ffq55bC1pXs>

“Entregan departamentos a primeros beneficiarios del plan de reasentamiento del aeropuerto Jorge Chávez” (Martes, 05 de Junio del 2012)
<http://www.americatv.com.pe/portal/noticias/actualidad/entregan-departamentos-primeros-beneficiarios-del-plan-de-reasentamiento-del-aeropuerto-jorge>

ANDINA

“MTC realizará entregas parciales de terrenos para ampliación de Jorge Chávez” (12 febrero 2013)
<http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=eF0fo6mjL7Q=>

“Ampliación de aeropuerto Jorge Chávez demandará inversión de US\$ 830 millones” (30 de octubre 2012) <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia->

[ampliacion-aeropuerto-jorge-chavez-demandara-inversion-830-millones-434131.aspx#.UiE9ljZLOxU](http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-en-febrero-se-inicia-entrega-terrenos-para-construir-segunda-pista-aeropuerto-432324.aspx)

“En febrero se inicia entrega de terrenos para construir segunda pista de aeropuerto” (16 de octubre del 2012) <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-en-febrero-se-inicia-entrega-terrenos-para-construir-segunda-pista-aeropuerto-432324.aspx>

DIARIO GESTIÓN:

“El aeropuerto tiene seis años más para operar sin la segunda pista” (Viernes, 09 de noviembre del 2012) <http://gestion.pe/economia/aeropuerto-tiene-seis-anos-mas-operar-sin-segunda-pista-2051395>

“Urge una planificación energética que no sólo se base en la industria extractiva” (Sábado, 07 de julio del 2012) <http://gestion.pe/2012/07/07/economia/urge-planificacion-energetica-sin-presiones-industria-extractiva-2006938>

DIARIO EL COMERCIO

“Callao: once familias no quieren dejar invasión porque MTC incumplió convenio” (Miércoles 13 de febrero del 2013) <http://elcomercio.pe/actualidad/1536370/noticia-callao-once-familias-no-quieren-dejar-invasion-porque-mtc-incumplio-convenio>

“Humala: "Ampliación del Jorge Chávez permitirá recibir 20 millones de pasajeros"” (Martes 30 de octubre del 2012) <http://elcomercio.pe/economia/1489763/noticia-humala-ampliacion-jorge-chavez-permitira-recibir-20-millones-pasajeros>

“En dos semanas se empezará a construir vía que pasará debajo del río Rímac” (Sábado 3 de diciembre del 2011): <http://elcomercio.pe/actualidad/1342954/noticia-dos-semanas-se-empezara-construir-puente-que-pasara-debajo-rio-rimac>

DIARIO LA PRIMERA

“Deja cargo por denuncias” (Domingo 06 de diciembre del 2009) http://www.diariolaprimeraperu.com/online/actualidad/deja-cargo-por-denuncias_51978.html

DIARIO LA REPUBLICA

“Aeropuerto Jorge Chávez volvió a ser elegido como el mejor de Sudamérica” (Lunes, 15 de abril de 2013) <http://www.larepublica.pe/15-04-2013/aeropuerto-jorge-chavez-volvio-ser-elegido-como-el-mejor-de-sudamerica>

“MTC ya tiene el 85% de los terrenos para ampliar el aeropuerto Jorge Chávez” (Viernes, 23 de noviembre de 2012) <http://www.larepublica.pe/23-11-2012/mtc-ya-tiene-el-85-de-los-terrenos-para-ampliar-el-aeropuerto-jorge-chavez>

“Entregarán viviendas a reubicados por ampliación del Aeropuerto Jorge Chávez” (Lunes, 29 de octubre de 2012) <http://www.larepublica.pe/29-10-2012/entregaran-viviendas-reubicados-por-ampliacion-del-aeropuerto-jorge-chavez>

“Minera Chinalco trasladará a pobladores de Morococha a nueva ciudad a finales de julio” (Jueves, 05 de julio de 2012): <http://www.larepublica.pe/05-07-2012/minera-chinalco-trasladara-pobladores-de-morococha-nueva-ciudad-finales-de-julio>

DIARIO OJO

“Pobladores de "El Ayllu" no saben dónde vivirán” (10 de noviembre del 2012) http://ojo.pe/ojo/nota.php?t=pobladores-de-el-ayllu-no-saben-donde-viviran&txtSecci_parent=0&txtSecci_id=3&txtNota_id=729024

REVISTA SOMOS

LLERENA, S. (2010): “Entre el cielo y la tierra”. Edición del 13 de marzo del 2010.

RPP NOTICIAS

“Hoy vence plazo para que MTC entregue terrenos a LAP, pero no se cumplirá” (Jueves, 14 de Febrero 2013) http://www.rpp.com.pe/2013-02-14-hoy-vence-plazo-para-que-mtc-entregue-terrenos-a-lap-pero-no-se-cumplira-noticia_567326.html

“MTC: Terrenos para ampliar Jorge Chávez se entregarán en febrero” (22 de noviembre del 2012) http://www.rpp.com.pe/2012-11-22-mtc-terrenos-para-ampliar-jorge-chavez-se-entregaran-en-febrero-noticia_542837.html

Documentos de trabajo

COFOPRI (2010): Informe de los resultados del empadronamiento realizado en el agrupamiento de vivienda “El Ayllu”.

DGASA/PAGI (2012): “Programa de Apoyo para la Generación de Ingresos (PAGI)”

DIRECCIÓN ACADÉMICA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL (2012): “Diagnóstico Social, Espacial y Legal del A.H. El Ayllu, Callao”. (en revisión).

Recursos Audiovisuales

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU. “Una ciudad que despega, un pueblo que desaparece: El caso del reasentamiento involuntario de la población del A.H. “El Ayllu” (1 de 2):
<http://videos.pucp.edu.pe/videos/compartido/9777aa280776878b74467f534526e175>

Una ciudad que despega, un pueblo que desaparece: El caso del reasentamiento involuntario de la población del A.H. “El Ayllu” (2 de 2)

<http://videos.pucp.edu.pe/videos/compartido/a9a0a177b677348514c9e1888de5d964>

ANEXOS



ANEXO 1: LINEA DE TIEMPO

1959: Finalización de la construcción de AIJCH

1969: Reforma Agraria: La propiedad le es otorgada a las familias japonesas

1973: Formación del AH El Ayllu.

1997: Juicio SASA al Estado Peruano: se recupera la propiedad en perjuicio de las familias japonesas. La población del AH El Ayllu no participa del juicio por no ser propietarios.

2000:

Ley 27329: Ley que Declara de Necesidad Pública la Expropiación de Inmuebles Adyacentes al Aeropuerto Internacional Jorge Chávez

Creación de la CANETA

Concesión a LAP

2001: Ley que Declara de Necesidad Pública la Expropiación de Inmuebles Adyacentes al Aeropuerto Internacional Jorge Chávez

2003: Creación de la DGASA

2004:

Ingreso de Paola Naccarato a la DGASA

Norma PACRI del MTC: directiva RD 007-2004MTC-1603.

2008:

Asignación del presupuesto para el proceso de saneamiento.

Inicio de la expropiación

Concurso desierto de la DGASA

2009:

Salida de Paola Naccarato de la DGASA.

Recorte del personal de la DGASA: tres especialistas restantes.

2010: Censo efectuado por COFOPRI, a través de la CANETA

2011:

Asignación del caso a la DGASA

Saneamiento de terrenos agrícolas

2012:

Febrero:

Ley 29836

Contratación de estudio Salvatierra

Marzo: Asamblea General MTC

Abril: Instalación del MTC en el Ayllu: inicia la calificación

Mayo: Primera lista de beneficiarios.

Junio: Entrega de primeros departamentos en TV.

Octubre:

Aprobación PACRI

Debate del caso en medios

Sobrevuelo del presidente Ollanta Humala a la zona.

Noviembre:

Protestas frente al MTC

Finalización de la clasificación.

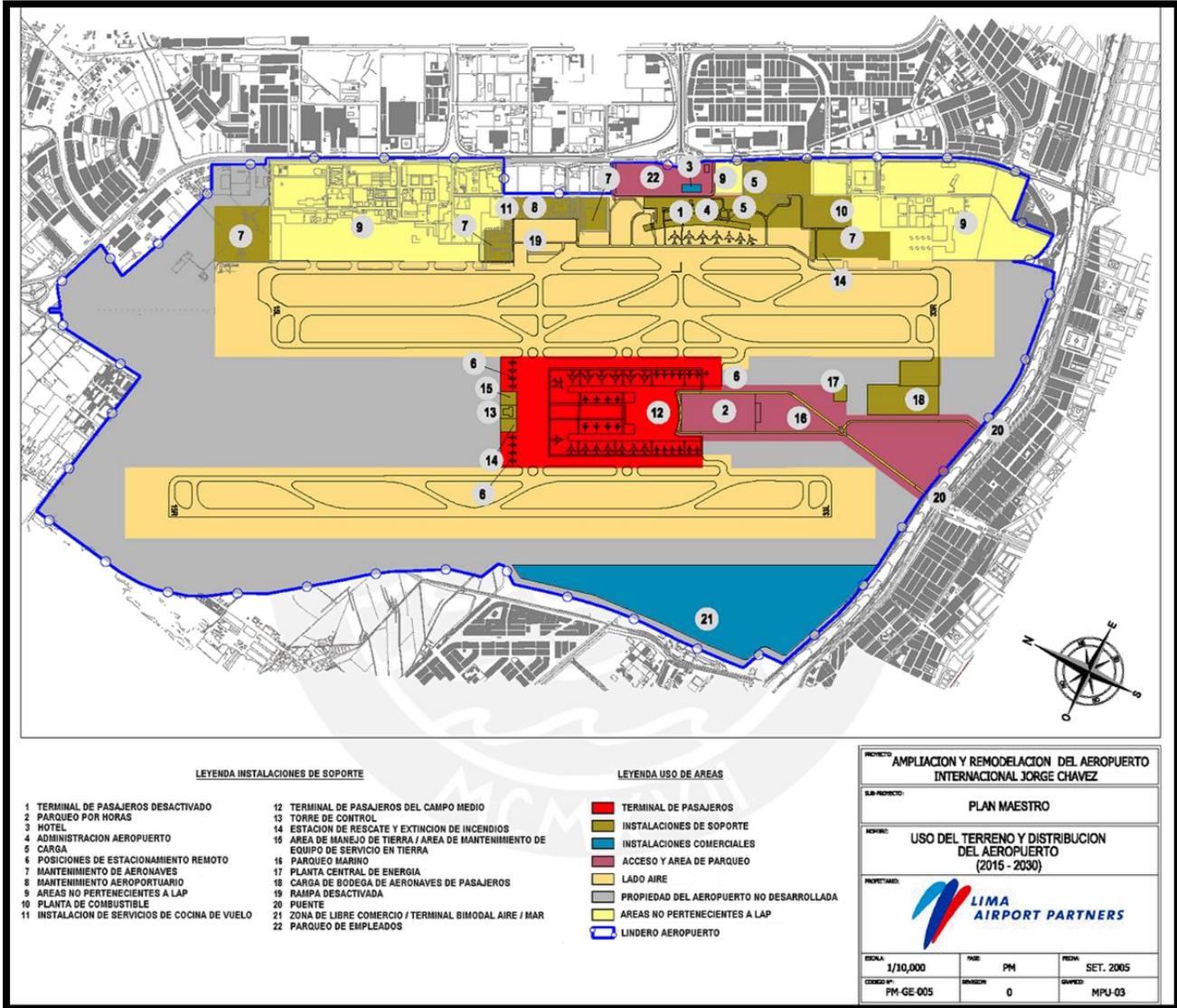
Diciembre: asignación de montos en el Banco de la Nación

2013

Enero: salida de las familias

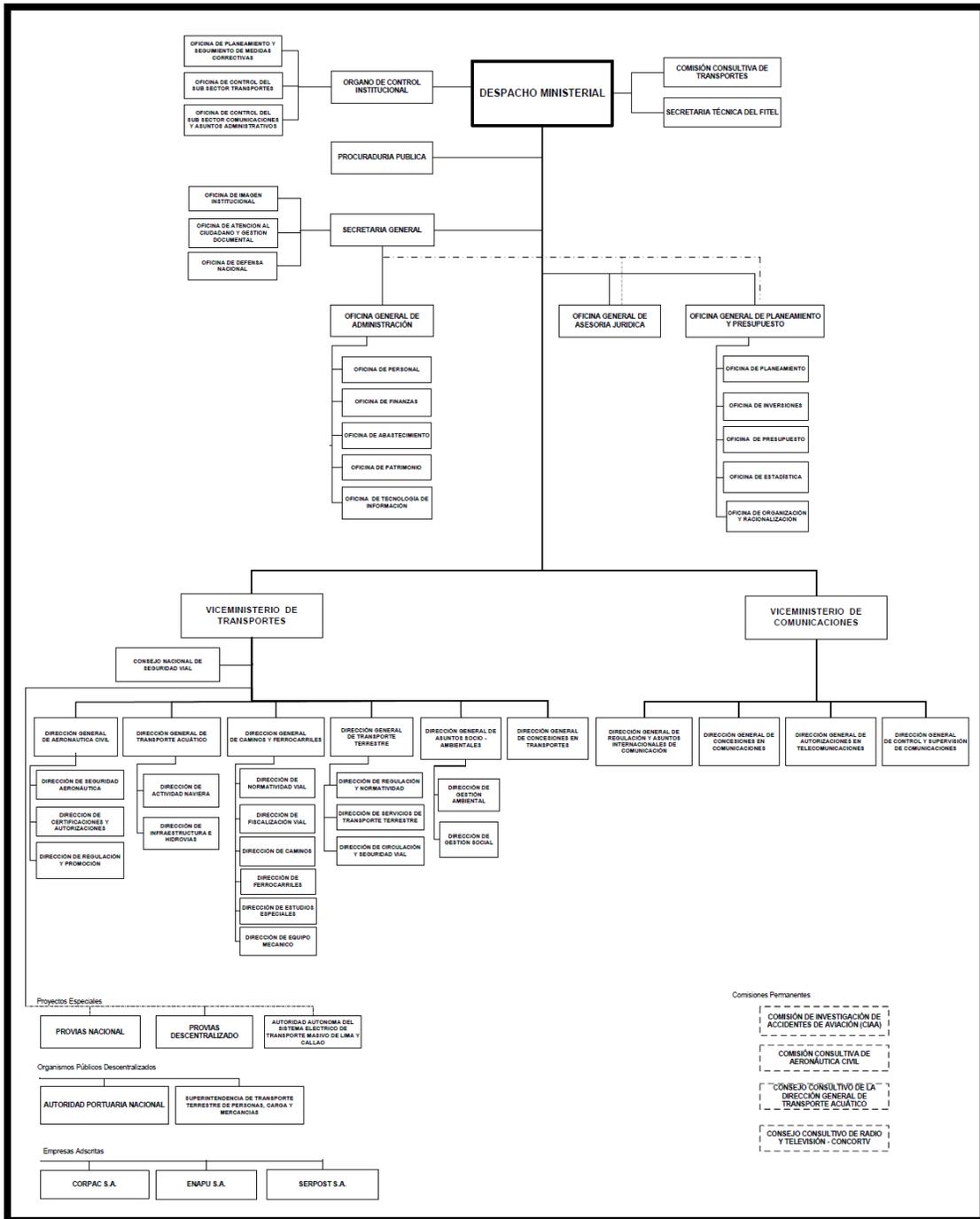
Febrero: 6ta adenda al contrato con LAP

ANEXO 2: PROYECTO DE AMPLIACION



Fuente: Lima Airport Partners

ANEXO 3: ORGANIGRAMA MTC



ANEXO 4: CUADRO DE ENTREVISTAS¹⁸⁹

N°	Entrevistado	Fecha
1	Pobladora	14.07.2012
2	Poblador	14.07.2012
3	Pobladora	21.07.2012
4	Pobladora	21.07.2012
5	Pobladora	12.08.2012
6	Mujeres del Vaso de Leche	12.08.2012
7	Poblador y ex dirigente	12.08.2012
8	Pobladora	19.08.2012
9	Dirigente	25.08.2012
10	Poblador Nikkei	25.08.2012
11	Periodista	25.08.2012
12	Funcionario MTC – Procuraduría	09.11.2012
13	Ex miembro LAP	01.02.2013
14	Ex funcionario MTC – DGASA	02.02.2013
15	Miembro PNP	03.04.2013
16	Ex Funcionario MTC – DGASA	09.05.2013

¹⁸⁹ Por pedido de los entrevistados, y dado que el conflicto continúa, se ha mantenido en reserva sus nombres. Si alguien desea acceder a estas entrevistas, escribir a: lorena.delapuate@pucp.pe

