

PROVIAS DEPARTAMENTAL
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS SOCIO-AMBIENTALES
Ministerio de Transportes y Comunicaciones

GUÍA PARA LA GESTIÓN DE PROYECTOS VIALES
DEPARTAMENTALES EN EL MARCO DE LAS PROPUESTAS DE
DESARROLLO DE PUEBLOS INDÍGENAS

CONSULTOR:
CARLOS AUGUSTO MORA BERNASCONI
ASISTENTE:
ALBERTO VILLAVICENCIO RIVERA

Lima, mayo 2005

CONTENIDO

	Página
PRESENTACIÓN	4
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I. OBJETIVOS DE LA GUÍA	6
1.1. Objetivo General	6
1.2. Objetivos Específicos	6
CAPÍTULO II. POR QUÉ UNA GUÍA PARA PUEBLOS INDÍGENAS	7
2.1. Porque el Perú es un país pluriétnico y multicultural	7
2.2. Porque los pueblos indígenas son los más pobres y excluidos del país	9
2.3. Por sus particularidades socio-culturales	10
2.4. Por las características de los ecosistemas en los que habitan	11
CAPÍTULO III. MARCO LEGAL APLICABLE	11
3.1. De las competencias y funciones de DGASA	11
3.2. Del marco legal de pueblos indígenas	12
CAPÍTULO IV. ENFOQUES RECTORES DE LA APLICACIÓN DE LA GUÍA	14
4.1. Enfoque descentralista	14
4.2. Enfoque de fortalecimiento de la gestión pública	15
4.3. Enfoque de derechos	15
CAPÍTULO V. CUÁNDO SE DEBE APLICAR ESTA GUÍA	16
5.1. La Guía se aplica en proyectos viales con presencia de pueblos indígenas	17
5.2. La Guía se aplica en las diferentes fases de los proyectos viales	17
5.2.1. Primera Fase: Preinversión	18
5.2.2. Segunda Fase: Inversión	31
5.2.3. Tercera Fase: Operación	31

CAPÍTULO VI. IMPLEMENTACIÓN DE LA GUÍA	32
6.1. ¿A quién le corresponde la implementación de la Guía dentro del MTC?	32
6.2. ¿Cómo la DGASA implementa la Guía?	32
6.3. ¿Cómo la DGASA promueve la difusión de la Guía?	33
6.4. ¿Cómo y sobre qué temas la DGASA capacita al personal clave de los organismos regionales y locales involucrados directamente en los proyectos viales?	34
CAPÍTULO VII. PLAN DE DESARROLLO DE PUEBLOS INDÍGENAS	36
7.1. Formulación del Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas	36
7.2. ¿Qué elementos debe incluir el Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas?	37
CAPÍTULO VIII. MECANISMOS PARTICIPATIVOS DE EVALUACIÓN Y MONITOREO DE PROYECTOS VIALES	50
8.1. ¿Por qué la propuesta de monitoreo y evaluación de la Guía es participativa?	51
8.2. ¿Cuál es el punto de partida de la propuesta de monitoreo?	51
8.3. El Marco Lógico	54
8.4. La Matriz de Indicadores y Metas para el Plan de M&E del PDPI	55
BIBLIOGRAFÍA	60
ANEXOS:	
ANEXO 1. Conceptos clave que se deben manejar para llevar adelante los talleres participativos de formulación del Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas	62
ANEXO 2. Esquema para la formulación del Plan de Desarrollo Pueblos Indígenas en los Talleres de Planificación Participativa	64
ANEXO 3. Matriz de Planificación del PDPI	66

PRESENTACIÓN

La presente Guía se constituye en una herramienta de gestión para el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en especial para la Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales y para el Programa de Caminos Departamentales de PROVIAS Departamental. Igualmente, será de gran ayuda para los gobiernos regionales y municipales que emprendan programas de mejoramiento y rehabilitación de caminos, y para las propias organizaciones de los pueblos indígenas. La elaboración de este documento ha sido el resultado de un interesante y complejo proceso participativo, en el que han intervenido los sectores sociales que serán en el futuro coparticipes de su aplicación y desarrollo.

El proceso de construcción de la presente Guía ha comprendido diversas etapas que se iniciaron con la elaboración de dos diagnósticos socio-culturales en tramos pre-elegibles del Programa de Caminos Departamentales, uno para la región amazónica y otro para la región andina. Su objetivo fue levantar información actualizada sobre la realidad y problemática de los pueblos y comunidades indígenas ubicados en dichas áreas. Si bien estos diagnósticos han tenido a los pueblos indígenas como actores principales, no se ha descuidado el análisis de su vinculación con otros sectores con los cuales interactúan, por lo que se pudo integrar en forma dinámica la compleja realidad de la cual forman parte. El desarrollo de los diagnósticos supuso efectuar visitas de campo y desarrollar, al mismo tiempo, instrumentos metodológicos para la recolección de información, así como para su posterior análisis y sistematización.

Paralelamente a la construcción de los diagnósticos, se trabajó en el desarrollo de un marco conceptual que le daría a la presente Guía el soporte de naturaleza institucional y legal, y la consistencia teórica necesaria en el marco de las exigencias propias de las políticas del Sector, así como de aquellas de los organismos multilaterales que brindarán la asistencia financiera para el desarrollo del Programa de Caminos Departamentales en el marco de la descentralización del país.

Complementariamente, y como parte del proceso participativo de construcción de la Guía, se desarrollaron seis talleres con representantes de pueblos y comunidades indígenas, con la finalidad de recoger las ideas, opiniones y puntos de vista de la población local sobre el contenido y estructura de la Guía y, posteriormente, para la validación del instrumento construido con el aporte de las comunidades y autoridades locales.

Durante los meses de marzo y mayo se planificaron talleres de trabajo en las localidades de Pangoa y San José de Sisa en la región amazónica, los que contaron con la presencia activa de delegados indígenas de comunidades ashaninka, nomatsiguenga y kechwa lamista. En la región andina, los talleres se llevaron a cabo en las localidades de Vilcashuamán, Huancané y Moho, contando con la participación de delegados quechuas y aymaras de los respectivos distritos y de las localidades vecinas.

Los aportes brindados por estos delegados indígenas, hombres y mujeres, sirvieron para incorporar a la presente Guía aspectos claves referidos a procesos participativos, así como a los mecanismos necesarios para su implementación. Más importante aún, han permitido asimismo incluir las estrategias requeridas para la elaboración del Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas, como valioso instrumento de gestión y de participación de estos pueblos en el desarrollo de los programas viales.

La estructura de la presente Guía comprende varios capítulos en los que además de identificar los objetivos generales y específicos de la misma, se fundamenta la importancia de esta herramienta en el contexto pluriétnico y multicultural del país. El marco legal que da sustento a su construcción y aplicación, así como los enfoques rectores que orientan su desarrollo, constituyen elementos centrales de su configuración.

Los aspectos metodológicos que orientan la aplicación e implementación de la presente Guía han surgido, en gran medida, del proceso de interacción con las autoridades y representantes de las comunidades locales, así como de los valiosos y significativos aportes de funcionarios de DGASA y del Programa de Caminos Departamentales de PROVIAS Departamental.

Uno de los ejes centrales de la Guía es, sin lugar a dudas, el capítulo referido al Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas, como un verdadero instrumento de gestión participativa de estos pueblos en el desarrollo de los proyectos viales. Asimismo, se presenta como una interesante opción para cimentar nuevas bases para la construcción de propuestas de desarrollo en forma amplia y concertada, las mismas que apoyándose en el mejoramiento de la infraestructura vial, puedan crear nuevas oportunidades de articulación productiva y social a pueblos y comunidades indígenas.

Finalmente, se han considerado los temas relevantes a los procesos participativos de evaluación y monitoreo de los proyectos viales, incorporando las diferentes dimensiones del control social (nivel comunal, local y regional), cuyo propósito es orientar las tareas que permitan garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por las diferentes instancias públicas en el proceso de rehabilitación y mantenimiento de los caminos departamentales.

La visión general que acompaña esta Guía está enmarcada en el proceso de descentralización del país y, particularmente, en los esfuerzos desplegados por el Sector Transportes para adecuar sus políticas, desde una perspectiva participativa, a fin de contribuir a una gestión eficiente y concertada de los caminos departamentales.

INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y principalmente la Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales (DGASA), como organismo encargado de velar por el cumplimiento de las normas de conservación del medio ambiente del Subsector Transportes, requieren de un instrumento que oriente la implementación de los proyectos viales en sus diferentes etapas cuando éstos se desarrollen en espacios con presencia de pueblos indígenas.

El MTC se ha propuesto implementar el Programa de Caminos Departamentales (PCD), con el propósito de mejorar la transitabilidad de la red vial departamental en el contexto del fortalecimiento de la gestión pública de los Gobiernos Regionales en materia vial, contribuyendo de ese modo, no sólo al proceso de descentralización, sino a la mejora de la integración regional, de la competitividad y de las condiciones de vida en el territorio de las diversas regiones del Perú. En ese sentido, el MTC requiere de un instrumento particular que fije las pautas de descentralización en materia de gestión de proyectos viales con inclusión de la problemática de los pueblos indígenas.

El MTC, a través de PROVIAS Departamental y dentro del contexto de la descentralización del país, ha desarrollado una consultoría para la Elaboración de la Conceptualización, Alcances, Metodología y Procedimientos para la Formulación, Evaluación y Seguimiento de Planes Viales Departamentales Participativos, con el propósito de ordenar la transferencia a los Gobiernos Regionales de las competencias en planificación y gestión vial de la red departamental de caminos. Para complementar este proceso e integrar la complejidad social en lo que respecta a pueblos indígenas, así como para reforzar el enfoque participativo latente en este instrumento, se requiere de una Guía que enfatice y dé pautas de lo que debe ser la gestión de proyectos viales cuando se involucra a pueblos indígenas.

En tanto que en varios de los tramos viales de la red departamental, que será transferida a las regiones por el MTC a través de PROVIAS Departamental, se encuentran ubicados pueblos indígenas, se hace necesario incorporar un instrumento de gestión que considere inicialmente y consolide posteriormente dentro del sector, un modo de reconocimiento y una acción concreta respecto al tratamiento socio-ambiental de proyectos viales cuando éstos afecten a pueblos indígenas.

CAPÍTULO I

OBJETIVOS DE LA GUÍA

1.1. Objetivo General

Brindar, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y a la Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales, un instrumento de gestión que oriente el desarrollo de sus actividades en la ejecución de proyectos viales, en áreas donde habitan tradicionalmente pueblos indígenas, proponiendo su participación en la gestión de desarrollo de los mismos.

1.2. Objetivos Específicos

- Incorporar en la gestión de proyectos viales una visión de desarrollo que parta del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y permita ejecutar bajo

los principios de desarrollo social y sostenibilidad ambiental, la implementación de dichos proyectos.

- Garantizar a través de la aplicación de la Guía un proceso de participación que, promoviendo la consulta previa, libre e informada, facilite la gestión de los pueblos indígenas en el desarrollo de los proyectos viales.
- Contribuir al fortalecimiento de las capacidades de gestión de los Gobiernos Regionales y Locales, en el contexto de la descentralización y la transferencia de funciones y competencias de los proyectos viales en el marco de las propuestas de desarrollo de los pueblos indígenas.
- Complementar, desde un enfoque de inclusión social y de derechos de los pueblos indígenas, las acciones iniciadas por PROVIAS Departamental, respecto a la generación de los instrumentos necesarios para el proceso de transferencia de capacidades técnicas y competencias a los Gobiernos Regionales, en materia de planificación y gestión vial participativa de la red departamental de caminos.
- Dar a conocer a los pueblos indígenas y sus organizaciones, los derechos que les corresponde ejercer con relación a la gestión de proyectos viales ejecutados en los espacios geográficos en los que habitan.

CAPÍTULO II

POR QUÉ UNA GUÍA PARA PUEBLOS INDÍGENAS

2.1. Porque el Perú es un país pluriétnico y multicultural

El Perú presenta una realidad cultural y lingüística heterogénea, que se manifiesta en la coexistencia de al menos setenta y dos etnias, siete de las cuales habitan en los Andes y las sesenta y cinco restantes en la Amazonía. Estas etnias están agrupadas en catorce familias lingüísticas distintas, tal como se aprecia en el cuadro siguiente.

Familias Lingüísticas y Grupos Étnicos en el Perú

FAMILIA LINGÜÍSTICA		ETNIA	
I.	Quechua		
		1.	Ayacucho-Cusco
		2.	Ancash-Yaru
		3.	Chachapoyas-Lamas
		4.	Jauja-Huanca
		5.	Napo-Pastaza-Tigre
		6.	Cañaris-Cajamarca
		7.	Santarrosino
		8.	Supralecto-Yauyos
II.	Aru		
		9.	Aymarú
		10.	Jacarú
III.	Arahuaca		
		11.	Amuesha
		12.	Campa Ashaninca
		13.	Campa Caquinte

FAMILIA LINGÜÍSTICA		ETNIA	
		14.	Campa Nomatsiguenga
		15.	Campa del Gran Pajonal
		16.	Campa del Alto
		17.	Campa del Pichis
		18.	Campa del Ucayali
		19.	Culina
		20.	Chamicuro
		21.	Machiguenga
		22.	Piro
		23.	Resigaró
IV.	Jíbaro		
		24.	Achual
		25.	Aguaruna
		26.	Huambisa
		27.	Candoshi-Murato
		28.	Jíbaro
V.	Pano		
		29.	Arahuaca
		30.	Capanahua
		31.	Cashibo Cacataibo
		32.	Cashinahua
		33.	Cujareño
		34.	Isconahua
		35.	Mayoruna
		36.	Morunahua
		37.	Parquenahua
		38.	Pisabo
		39.	Sharanahua-Mastanahua
		40.	Shetebo
		41.	Shipibo-Conibo
		42.	Yaminahua
VI.	Tupi Guaraní		
		43.	Cocama Cocamilla
		44.	Omagua
VII.	Cahuapana		
		45.	Chayahuita
		46.	Jebero
VIII.	Sin clasificación		
		47.	Aguano
		48.	Ticuna
		49.	Urarina
		50.	Cholón
IX.	Peba Yagua		
		51.	Yagua
X.	Huitoto		
		52.	Andoque
		53.	Bora
		54.	Huitoto
		55.	Huitoto Muiname
		56.	Huitoto Muruy
		57.	Ocaina
XI.	Harakmbet		
		58.	Amaiweri-Kisambaeri
		59.	Amarakaeri
		60.	Arasairi
		61.	Huachipaeri
		62.	Sapiteri

FAMILIA LINGÜÍSTICA		ETNIA	
		63.	Toyoeri
		64.	Pukirieri
XII.	Tacana		
		65.	Ese'ejja
XIII.	Tucano		
		66.	Muniche
		67.	Orejón
		68.	Secoya
XIV.	Záparo		
		69.	Andoa
		70.	Arabela
		71.	Iquito
		72.	Taushiro

Fuente: Mapa Etnolingüístico Oficial del Perú. Ministerio de Agricultura / Instituto Indigenista Peruano, 1994.

Entre los pueblos andinos destacan el quechua, en sus diferentes conformaciones, y el aimara. Los pueblos indígenas amazónicos con mayor presencia demográfica son: el aguaruna, el asháninka, el shipibo, el chayahuita, el machiguenga y los kichwa amazónicos. Según el Censo de Población y Vivienda del año 1993, 3'750,492 habitantes entre cinco años y más tenían como lengua materna idiomas indígenas. Entre estos 3'199,474 hablaban quechua, 420,215 aimara y 130,803 otra lengua nativa.

Debe señalarse que además de la larga enumeración de pueblos y familias indígenas a nivel nacional, se tiene, en el caso amazónico, referencia de la existencia de pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial con sectores de la sociedad nacional u otros pueblos indígenas, siendo sus condiciones culturales, demográficas y socio-sanitarias muy vulnerables a las presiones externas. Por su ubicación, dichos pueblos, alrededor de diez, pertenecen mayoritariamente a las familias arahuac y pano, encontrándose diseminados en áreas territoriales de las regiones de Cusco, Madre de Dios y Ucayali (ver mapa).

Dado que constituyen pueblos con una alta vulnerabilidad, sobre todo desde el punto de vista socio-demográfico, se recomienda no diseñar ni ejecutar programas viales en áreas en las que se tenga conocimiento de su existencia, ya que de otra forma se pondría en grave riesgo su continuidad biológica y cultural.

2.2. Porque los pueblos indígenas son los más pobres y excluidos del país

Una de las características más saltantes de las condiciones socio-económicas de las comunidades indígenas, tanto de la selva como de la sierra, es el nivel de pobreza y exclusión social en el que se encuentran. Un tercio de la población total del país que vive en el área rural mantiene un alto nivel de vulnerabilidad que se expresa en los indicadores sociales como la pobreza, que afecta al 65% de su población. El 49% del total de pobres extremos en 1997 se encontraba en la sierra rural. Por otro lado, los departamentos donde más del 50% de la población posee una lengua indígena como lengua materna son los más pobres del país (UNICEF 2001).

Los indicadores sociales más deprimidos se presentan en áreas con significativa presencia de población indígena, cuya lengua materna es diferente al castellano, siendo probablemente la causa más importante de esta situación los prolongados procesos de discriminación étnica y cultural de los que estos pueblos han sido objeto.

El BID, por ejemplo, reconoce explícitamente la correlación entre pertinencia étnica y pobreza, señalando que los “pueblos indígenas continúan experimentando niveles elevados de pobreza material, exclusión y discriminación en el acceso a los mercados laborales y a los servicios sociales” (BID, Política Operativa sobre Pueblos Indígenas 2004) Debe resaltarse, sin embargo, que esta situación es más marcada en el caso de la mujer indígena, relegándola a condiciones aún más desfavorables. Así por ejemplo, las mujeres indígenas que habitan en contextos rurales presentan los más agudos déficit de acceso a los servicios de salud y educación.

Está demostrado que en las comunidades nativas de la selva, el analfabetismo afecta aproximadamente a un tercio de la población con mayor énfasis en las mujeres, las cuales en un 49%, apenas han llegado a efectuar sus estudios primarios y en forma incompleta (UNICEF, 2001). Igualmente, la misma fuente indica que una de las características más saltantes de dicha población está dada por los elevados niveles de mortalidad infantil, que fluctúan entre 99 y 153 por cada mil niños nacidos vivos, dependiendo de las condiciones de cada una de las diversas comunidades. Asimismo, los niveles de fecundidad se ubican entre los más altos del país, variando entre 7.4 y 11.2 hijos por mujer, marcando una diferencia significativa con el promedio nacional que es de 3.4 hijos por mujer.

Para el caso de la sierra, se determinó que en el área rural de dicha región se presenta el mayor índice de hogares sin servicios básicos, con un alto promedio de hijos por mujer y con alta mortalidad infantil y materna (UNICEF 2001), situación que no es muy diferente para las zonas rurales de la región amazónica y en particular de las habitadas por pueblos indígenas.

Andrés Chirinos (2001) señala la enorme coincidencia entre el mapa de analfabetismo y el de lenguas indígenas, reflejando lo que se considera la población más marginada y aferrada a costumbres tradicionales y ajena al mundo occidental. Así, el analfabetismo que afecta al 8,9% de la población total del país, concentra en la sierra rural al 40%, del cual el 77% está conformado por mujeres.

El gasto social ha aumentado de manera importante en los últimos años en el país, sin embargo, no llega a los segmentos de población más pobre; sólo el 17% del gasto social se dirigió al 20% de la población con menores ingresos.

El acceso a los servicios básicos es realmente deprimente, ya que dos tercios de los pobres extremos no tienen acceso a energía eléctrica, agua potable y alcantarillado. En la sierra rural, solamente una de cuatro familias accede a servicios de agua potable en sus hogares y las familias que no cuentan con desagüe son prácticamente el 100%, lo que impacta directamente sobre los niveles de salud, desnutrición y mortalidad infantil.

2.3. Por sus particularidades socio-culturales

Los pueblos indígenas poseen particularidades socio-culturales que le son propias, inseparablemente unidas a sus sistemas identitarios y profundamente ligadas a sus tierras y recursos naturales, constituyendo en sí mismas una base importante para su propio desarrollo.

Cada vez es más reconocido, a nivel nacional e internacional, el valor de las propias identidades culturales y lo adecuado que resulta tenerlas en cuenta en el diseño y ejecución de los proyectos de desarrollo con pueblos indígenas, como una forma de garantizar la sostenibilidad y éxito de los mismos. El concepto de “Desarrollo con

Identidad” es un reto posible de alcanzar sobre la base de un activo proceso de participación de los pueblos indígenas en la gestión de su propio desarrollo.

2.4. Por las características de los ecosistemas en los que habitan

La relación territorio y cultura es esencial en los sistemas de reproducción social, económica y cultural de los pueblos indígenas, de allí la importancia singular que ambos tienen para ellos. Sin embargo, una gran proporción de sus territorios están sujetos a presiones externas, como parte de los intereses económicos mayores de los Estados nacionales o de sectores privados, para la explotación de los recursos naturales que éstos encierran, o sometidos al desarrollo de sistemas viales para acceder a dichos recursos o para interconectar esas áreas marginales al resto del país.

Muchas veces dichos territorios se encuentran en áreas ecológicamente frágiles o altamente diversas en términos biológicos, pudiendo verse severamente afectados sus ecosistemas y empobrecidos sus entornos naturales.

Tanto en la región andina como en la región amazónica se cuenta con un importante número de áreas naturales protegidas que pertenecen al SINANPE (Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Perú) y que constituyen un valioso patrimonio que es necesario preservar y cautelar. Por su propia especificidad, dichas áreas, sobre todo las de naturaleza intangible (Parques y Santuarios Nacionales), son altamente vulnerables a presiones externas y en particular al desarrollo de proyectos viales, que conllevarían a una significativa alteración del entorno natural y de los recursos biológicos de las mismas.

En muchos casos, dichas áreas se encuentran colindantes a territorios de comunidades, que algunas veces son consideradas zonas de amortiguamiento de las Áreas Naturales Protegidas. En razón a estas consideraciones, debe evaluarse el desarrollo de los proyectos viales y prevenir su ejecución en zonas ecológicamente sensibles, en función a las restricciones legales establecidas por el SINANPE.

CAPÍTULO III

MARCO LEGAL APLICABLE

3.1. De las competencias y funciones de DGASA

El Decreto Supremo N° 041-2002-MTC, Reglamento de Organización y Funciones del MTC, en sus Artículos 73 al 76 establece las competencias de la Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales (DGASA) y de sus respectivos Órganos de Línea, Dirección de Evaluación Socio-Ambiental y Dirección de Expropiaciones y Reasentamientos.

En cuanto a DGASA se establece que se encarga de: “velar por el cumplimiento de las normas de conservación del medio ambiente del subsector, con el fin de garantizar el adecuado manejo de los recursos naturales durante el desarrollo de las obras de infraestructura de transporte” (Art. 73°).

Dentro de sus principales funciones se consideran las siguientes:

- a) Formular y proponer políticas, estrategias y proyectos de normas socio-ambientales para el subsector.
- b) Proponer programas y planes de manejo socio-ambiental para el subsector.
- c) Evaluar, aprobar y supervisar socio-ambientalmente los proyectos de infraestructura de transporte en todas sus etapas.
- f) Coordinar con los órganos pertenecientes al Subsector Transportes, así como con otras entidades del Estado, asuntos relacionados con la gestión socio-ambiental del subsector. (Art. 73°)

Asimismo, el mencionado Decreto Supremo encarga a la Dirección de Evaluación Socio-Ambiental velar por que los Estudios de Impacto Social y Ambiental del subsector sean los que se requieren para garantizar el adecuado manejo de los recursos naturales y el mínimo impacto social durante el desarrollo de las obras de infraestructura de transporte. Al mismo tiempo, le asigna como una de sus principales funciones la de “proponer términos de referencia, guías técnicas y otros documentos técnicos normativos relacionados con aspectos socio-ambientales, necesarios para la ejecución de estudios y obras en proyectos del Subsector Transportes (Art. 75° inc. c)

3.2. Del marco legal de pueblos indígenas

Complementariamente a las disposiciones legales que establecen las competencias y funciones de DGASA y sus Órganos de Línea, que sustentan la potestad de dicha Dirección de crear instrumentos de gestión socio-ambientales que refuercen y faciliten su labor, existe un importante ordenamiento legal que protege y promueve los derechos culturales, políticos y sociales de los pueblos indígenas, que sirve igualmente de sustento a la formulación de la presente Guía.

Un elemento central en el desarrollo del ordenamiento jurídico del país relativo a la cuestión indígena es el reconocimiento expreso, en la Constitución Política actual, del carácter pluriétnico y cultural de la Nación. Así, el Art. 2°, numeral 19 establece que “toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete”.

Por otro lado, en los artículos 17°, 48°, 89° y 149° de la Constitución: se fomenta la educación bilingüe intercultural, según las características de cada zona; se acepta como idiomas oficiales, además del castellano, el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes en las zonas donde predominen, y se otorga a las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas la potestad de ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con el derecho consuetudinario.

De esta forma, se reconoce la existencia de pueblos indígenas como sujetos de derecho que, por sus especificidades culturales e históricas, deben ser beneficiados con un tratamiento especial que preserve su integridad e identidad cultural. Cabe resaltar que los pueblos indígenas están constituidos en un sujeto colectivo, no siendo una simple sumatoria de individuos que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos.

Mediante la Ley N° 27680 se modifica el Capítulo XIV, Título IV de la Constitución Política del Perú, incorporándose el contenido sobre descentralización, regiones y municipalidades, quedando estipulado en el Art. 191° de la Constitución lo siguiente: “La Ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de

género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales”. Sin embargo, en la norma no se hace mención a las comunidades campesinas y se introduce una nueva categoría jurídica de pueblos originarios sin definir con precisión a quienes alcanza dicha referencia.

Además de la Constitución, hay otras normas vigentes relacionadas a los pueblos indígenas, entre las que cabe destacar la Ley N° 26253 del año 1993, mediante la cual se ratifica el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Al incorporarse este Convenio al ordenamiento jurídico del país se fortalece el reconocimiento constitucional del Perú como un país étnico y culturalmente diverso.

El Convenio N° 169 de la OIT es claro en establecer el derecho de los pueblos indígenas a preservar su identidad cultural y su derecho a un territorio. La territorialidad, la cultura y la autonomía son el fundamento de la integridad étnica, lo que les garantiza a los pueblos indígenas pervivir como pueblos diferenciados. Este reconocimiento al territorio está expresamente señalado en el Art. 13° numeral 1 del Convenio N° 169 que señala que “los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esta relación”.

Es importante resaltar que el propio Convenio N° 169 señala de forma explícita que los pueblos indígenas deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (Art. 7°, inciso 1).

Igualmente, existen normas vigentes en materia de agricultura, educación, propiedad territorial, uso y acceso a los recursos naturales, sistemas de áreas protegidas, que de forma específica o en parte de su texto se refieren a los pueblos indígenas. Así pueden mencionarse las siguientes:

- Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva (mayo 1978), que reconoce el derecho colectivo de propiedad territorial, así como la autonomía comunal en aspectos administrativos para resolver conflictos y controversias de naturaleza civil.
- Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas (marzo 1987). Es la ley marco que regula la diversidad de comunidades campesinas. Se ocupa de definir los derechos y deberes de los comuneros, de su organización interna, del territorio y patrimonio comunal y de la actividad empresarial de las comunidades. También estableció un régimen promocional y creó entidades oficiales para promover su desarrollo. Esta Ley ha sido modificada en forma significativa por la Constitución de 1993 en lo relativo al tratamiento de sus tierras y también por la Ley N° 26505, más conocida como Ley de Tierras.
- Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (julio 2000), que respeta los derechos de las comunidades a la utilización de sus bosques previa presentación de planes de manejo forestal. Esta Ley norma, regula y supervisa el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre del país, compatibilizando su aprovechamiento con la valorización progresiva de los servicios ambientales del bosque, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la nación.

- Ley N° 24657, Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas (abril 1987), que establece un breve trámite administrativo para solucionar la falta de titulación de tierras de las comunidades campesinas, el que sólo en caso de controversia deriva en los tribunales.

Sin embargo, esta proliferación de normas puede generar confusión en lo relativo a los derechos indígenas, tanto en su interpretación como en su aplicación. Por ello, se está discutiendo la necesidad de que se expida una ley marco sobre pueblos indígenas, que integre las normas sectoriales en los temas de salud, educación, derechos de participación, explotación de recursos naturales y derechos territoriales, entre otros.

Un aspecto de importancia para el país ha sido la promulgación de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, promulgada en julio del 2002. Dicha ley promueve la participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de cada región y localidad, buscando “afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la Nación”.

Desafortunadamente, esta ley no contempla medidas expresas para la participación de los pueblos indígenas (pueblos originarios en el texto constitucional) con su propio perfil dentro del sistema político. Hay que tener en consideración que los derechos de los pueblos indígenas se sustentan en el reconocimiento de su carácter especial y en la adopción de normas que, reconociendo dicha diferencia, establezcan parámetros para incentivar su interacción con el resto de la sociedad.

CAPÍTULO IV

ENFOQUES RECTORES DE LA APLICACIÓN DE LA GUÍA

La aplicación de la presente Guía se sustenta en tres enfoques rectores que orientan la puesta en práctica de la misma como un instrumento de gestión de los organismos públicos competentes, tanto a nivel central como regional. Dichos enfoques definen de alguna forma el espíritu que orienta la aplicación de la Guía buscando, fundamentalmente, reforzar el proceso de descentralización del país; fortalecer la gestión pública, y brindar un sólido soporte a la protección de los derechos de los pueblos indígenas como sujetos activos en el desarrollo de los programas viales.

4.1. Enfoque descentralista

La Ley de Bases de la Descentralización estipula y promueve “afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la Nación”. En la medida que la aplicación de la presente Guía debe responder a una acción concertada de los organismos competentes del MTC con los Gobiernos Regionales, en cuyos ámbitos se desarrollen proyectos viales, se está apoyando los esfuerzos de estos gobiernos para actuar de forma eficiente y responsable en áreas de trabajo específico con pueblos indígenas.

De igual forma, se está favoreciendo un espacio que aspira a transferir responsabilidades y funciones a los Gobiernos Regionales, para el ejercicio legítimo

de su accionar, en virtud de lo que la misma Ley de Bases de la Descentralización señala.

La aplicación de la Guía va a significar transferir competencias y capacidades técnicas a quienes tengan la responsabilidad de la toma de decisiones en los Gobiernos Regionales, al mismo tiempo que implica brindarle elementos metodológicos, a sus órganos de gestión, para el desarrollo de una tarea eficiente de evaluación y monitoreo de la ejecución de proyectos viales en áreas particularmente sensibles desde el punto de vista ambiental y social.

Los representantes de los pueblos indígenas en los Gobiernos Regionales podrán contar con la Guía como una valiosa herramienta para la gestión de proyectos viales cuando éstos se desarrollan en áreas con presencia de pueblos y/o comunidades indígenas. Ello es importante, porque la inversión que puede darse en una región determinada a través de ejecución de un proyecto vial, puede significar un valioso aporte para el desarrollo regional.

4.2. Enfoque de fortalecimiento de la gestión pública

El propio proceso de descentralización implica el desarrollo de capacidades locales para asumir las tareas inherentes al ejercicio de la gestión pública. Coadyuvar a dicho proceso, a través de mecanismos de capacitación de funcionarios locales y de transferencia de responsabilidades, es una forma de ir sentando las bases para un desarrollo autónomo de los organismos públicos vinculados al Subsector Transportes.

La Guía, en tanto propicia un proceso de responsabilidad compartida con los Gobiernos Regionales en lo que se refiere a la transferencia de funciones y de capacitación de sus cuadros técnicos, apoya una visión de desarrollo que tiende, en el mediano plazo, a sustentarse en las propias capacidades de las instituciones regionales y locales responsables de implementar los procesos de supervisión, monitoreo y evaluación de proyectos de magnitud o de relevancia para el desarrollo de las propias regiones, como pueden ser los programas viales.

En la medida que los instrumentos de gestión de los programas viales, como es el caso de la presente Guía, estén bajo la conducción de cuadros profesionales de las propias regiones, permitirá que se socialicen decisiones y se hagan explícitas las mismas como formas de política de acción de los Gobiernos Regionales en defensa y protección de los derechos indígenas. Ello servirá también como un mecanismo de sensibilización de las instancias regionales a cargo de la toma de decisiones, en los ámbitos de competencia del sector Transportes, en materias de políticas viales y de desarrollo de pueblos indígenas.

4.3. Enfoque de derechos

La propia orientación de la Guía conduce a la construcción de un esfuerzo significativo por reafirmar los derechos, valores y tradiciones de los pueblos indígenas, pero, al mismo tiempo, facilita a los pueblos indígenas herramientas para hacer frente a los procesos de transformación a los que se enfrentan como resultado del proceso de modernización y globalización.

Los proyectos viales constituyen, sin lugar a dudas, una de las expresiones más visibles de los cambios que pueden sufrir las comunidades rurales y de las

transformaciones positivas y/o negativas que pueden darse en su entorno por el desarrollo de los mismos. De allí que atendiendo a los requerimientos de los organismos financieros internacionales y de la propia legislación nacional vigente, se estructure la presente Guía como una salvaguarda al cumplimiento de requisitos fundamentales de protección de los derechos de los pueblos indígenas, si sus vidas, tierras y recursos pueden verse de alguna forma afectados por el desarrollo de proyectos viales.

Es bastante claro que el marco legal que da sustento a la presente Guía tiene un enfoque singular de reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas y de sus capacidades de gestión, y al mismo tiempo de las profundas debilidades estructurales por las que atraviesan producto de la pobreza, la exclusión y los muy bajos indicadores sociales que poseen.

Un aspecto central de la Guía es la propuesta de formulación y puesta en marcha de un Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas. En el Plan se establece con claridad la necesidad de trabajar en la reducción de los posibles efectos adversos que, sobre estos pueblos, puedan darse como resultado de la implementación de proyectos viales, así como en la puesta en marcha de acciones y políticas de mitigación e incluso de generación de posibles beneficios económicos para los pueblos indígenas afectados.

Si bien la Guía no es en sí misma un instrumento promotor de los derechos de los pueblos indígenas, es un instrumento que los cautela y protege, al garantizar principios básicos de aplicabilidad y ejecución de la misma, y al definir como parte de su objetivo central orientar las actividades del sector para la ejecución de proyectos viales allí donde se identifique la presencia tradicional de pueblos indígenas.

Por otro lado, para los pueblos indígenas, la existencia de la Guía, y la seguridad de su aplicación eficiente y profesional, constituye un elemento de soporte al respeto de sus derechos culturales, territoriales y económicos. Ellos pueden, por lo tanto, contar con ella como un instrumento de monitoreo de la gestión pública en el desarrollo de importantes proyectos viales que pudieran afectarles de alguna manera.

CAPÍTULO V

CUÁNDO SE DEBE APLICAR ESTA GUÍA

Antes de describir la forma de utilización y aplicación de esta herramienta, es importante hacer un repaso de la normatividad institucional respecto a la jerarquización vial que se emplea en el Subsector Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, con el propósito de que la explicación de su aplicabilidad en los diferentes niveles en los que se interviene, sea clara para todos.

En el Artículo 6° del Anteproyecto de Reglamento de Jerarquización Vial, se define este concepto como “el ordenamiento de las carreteras que conforman el Sistema Nacional de Carreteras (SINAC), en niveles de jerarquía debidamente agrupadas en redes sobre la base de su funcionalidad e importancia”.

En el Artículo 7º del mismo Anteproyecto, se hace una clasificación del Sistema Nacional de Carreteras que es como se menciona a continuación:

- a) Red Vial Nacional.- Corresponde a las carreteras de interés nacional conformada por los principales ejes longitudinales y transversales, que constituyen la base del Sistema Nacional de Carreteras.
- b) Red Vial Departamental.- Conformada por las carreteras que constituyen la red vial circunscrita al ámbito departamental; articula básicamente a la Red Vial Nacional con la Red Vial Vecinal.
- c) Red Vial Vecinal.- Conformada por las carreteras que constituyen la red vial circunscrita al ámbito local, cuya función es la de unir capitales de provincias con las capitales de distritos, y éstas entre sí y con centros poblados o zonas de influencia local.

En el Artículo 8º se atribuyen las competencias a las autoridades de transporte: la Red Vial Nacional le compete al MTC, la Red Departamental está a cargo de los Gobiernos Regionales y la Red Vial Vecinal es de competencia de los Gobiernos Locales.

5.1. La Guía se aplica en proyectos viales con presencia de pueblos indígenas

Tomando como referencia el Anteproyecto de Reglamento de Jerarquización Vial y las competencias y funciones de la institucionalidad gubernamental, según el Sistema Nacional de Carreteras, la Guía es de obligatoria aplicación en todas sus fases, por los órganos competentes de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales, siempre que los proyectos viales a desarrollarse en los ámbitos de sus competencias, afecten a pueblos indígenas.

Es decir, la población objetivo de la Guía son todos aquellos pueblos indígenas alto andinos y amazónicos que resulten directamente afectados por la implementación de proyectos viales departamentales (de construcción, rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento), que el MTC a través de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales tenga previsto realizar en territorios en los que habitan dichas poblaciones.

Esta Guía puede tener alcance a nivel de la Red Vial Nacional, siempre y cuando en las etapas de preinversión, inversión y operación de estos proyectos de naturaleza nacional, se vean afectados pueblos indígenas. En este caso, el órgano competente de su aplicación adecuará el instrumento a la profundidad y exigencias que se deriven de proyectos de tal envergadura.

Desde el punto de vista de los espacios geográficos, la presente Guía se aplica en las regiones de sierra y selva donde habitan pueblos y comunidades indígenas. Resulta importante aclarar, que la población alto andina (quechua y aimara) es parte constitutiva de la población objetivo de aplicación de la Guía, lo mismo que las etnias amazónicas que habitan en los espacios geográficos de la selva alta y baja de la Amazonía peruana.

5.2. La Guía se aplica en las diferentes fases y etapas de los proyectos viales

Todos los proyectos, desde los más simples hasta los más complejos, constan de tres fases bien definidas durante su ciclo vital:

- ✓ Fase de preinversión o preparación (formulación y evaluación ex-ante del proyecto)
- ✓ Fase de inversión o ejecución (implementación del proyecto)
- ✓ Fase de operación o funcionamiento.

La Guía se aplica durante las tres fases del proyecto y recomienda una serie de herramientas a ser utilizadas de acuerdo a la profundidad de cada una de las mismas.

5.2.1. Primera Fase: Preinversión

A. Nivel de perfil

Según el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el perfil es la primera etapa de la fase de preinversión de un Proyecto de Inversión Pública (PIP), y es de carácter obligatorio.

Su elaboración no debe demandar mucho tiempo y recursos, ya que su finalidad es determinar la posibilidad de llevar adelante la idea o concepción del proyecto. La elaboración se realiza en base a fuentes secundarias y preliminares.

Debe tenerse en cuenta que si del análisis efectuado durante la fase de preinversión o de perfil, se estableciera la necesidad de efectuar reasentamientos o desplazamientos de población indígena, ello constituiría una variable determinante para la no continuidad del proyecto. Al respecto, es necesario referirse al espíritu y a la letra del artículo 16° del Convenio 169 de la OIT, que en su inciso 1) establece: “A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.”

¿Qué debe contener este perfil?

Todo el contenido mínimo sugerido para el perfil de un Proyecto de Inversión Pública puede verse en el recuadro que se presenta a continuación:

CONTENIDO MÍNIMO DEL PERFIL DE UN PROYECTO DE INVERSIÓN PÚBLICA

El Perfil se elabora principalmente con fuentes secundarias y preliminares y el estudio debe contener lo siguiente:

I. ASPECTOS GENERALES

- 1.1 Nombre del Proyecto
- 1.2 Unidad Formuladora y Ejecutora
- 1.3 Participación de las entidades involucradas y de los beneficiarios
- 1.4 Marco de referencia

II. IDENTIFICACIÓN

- 2.1 Diagnóstico de la situación actual
- 2.2 Definición del problema y sus causas
- 2.3 Objetivo del proyecto
- 2.4 Alternativas de solución

III. FORMULACIÓN Y EVACUACIÓN
3.1 Análisis de la demanda
3.2 Análisis de la oferta
3.3 Balance oferta demanda
3.4 Costos
3.5 Beneficios
3.6 Evaluación social
A. Metodología costo/beneficio
B. Metodología costo/efectividad
3.7 Análisis de sensibilidad
3.8 Sostenibilidad
3.9 Impacto ambiental
3.10 Selección de alternativas
3.11 Matriz del marco lógico para la alternativa seleccionada
IV. CONCLUSIÓN
V. ANEXOS
Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) del Ministerio de Economía y Finanzas 2002.

Para el propósito de aplicación de la presente Guía, el perfil debe incluir como parte del punto 2.1 “Diagnóstico de la situación actual”, la siguiente información:

Identificación de Pueblos Indígenas en la zona del Proyecto Vial.- A través de una ficha de identificación de pueblos indígenas, se determina la existencia o no de dichos pueblos en el área de influencia del proyecto que se pretende desarrollar. El contenido de esta ficha se puede ver en el recuadro siguiente:

FICHA DE IDENTIFICACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS
1. Nombre del proyecto vial:
.....
.....
2. Ubicación
Región/Departamento
Provincia
Distrito
3. Identificación étnica
Grupo étnico
Relación de comunidades del área de influencia del proyecto vial:
.....
.....
.....

4. Características generales del grupo étnico identificado en la zona de influencia del proyecto vial

Idioma o idiomas que se hablan con mayor frecuencia en la zona

.....

Población total

Hombres **Mujeres**

Organización interna de la comunidad (autoridades existentes)

.....

Propiedad territorial

Título de propiedad.....**SÍ**.....**NO**.....

Extensión territorial.....

Distancia de la comunidad al eje carretero (incluir croquis).....

5. Características sociales del grupo étnico

¿Cuentan las comunidades de la zona con planes de desarrollo?

.....

Organización u organizaciones a las que se encuentran afiliadas las comunidades

.....

¿Qué instituciones trabajan con las comunidades de la zona?

.....

¿Cómo participan en las decisiones de los gobiernos locales los grupos étnicos identificados?

.....

6. Características Educativas (se puede utilizar información secundaria)

Centros educativos existentes en la zona

Centros educativos	Número	Nº de Docentes		Nº de Alumnos	
		Nativos	Mestizos	H	M
Inicial					
Primario					
Secundario					
otros					

7. Características de los servicios de salud de la zona (se puede utilizar información secundaria)

Establecimientos de salud	Número	Personal de salud				
		Médicos	Enfermeros	Técnico sanitario	Promotor	Partera
Posta médica						
Posta sanitaria						
Centro de Salud						
Otros						

8. Características económicas de la zona

Principales actividades productivas

.....

9. Características ecológicas de la zona

Principales ecosistemas / zonas de vida

.....

Existencia de Áreas Naturales Protegidas

.....

10. Características de la vivienda

Material predominante en la construcción

Piso

Techo

Paredes

Servicios básicos

Aprovisionamiento de agua

Red potable

Río

Quebrada

Sistema de agua (señalar)

Eliminación de excretas

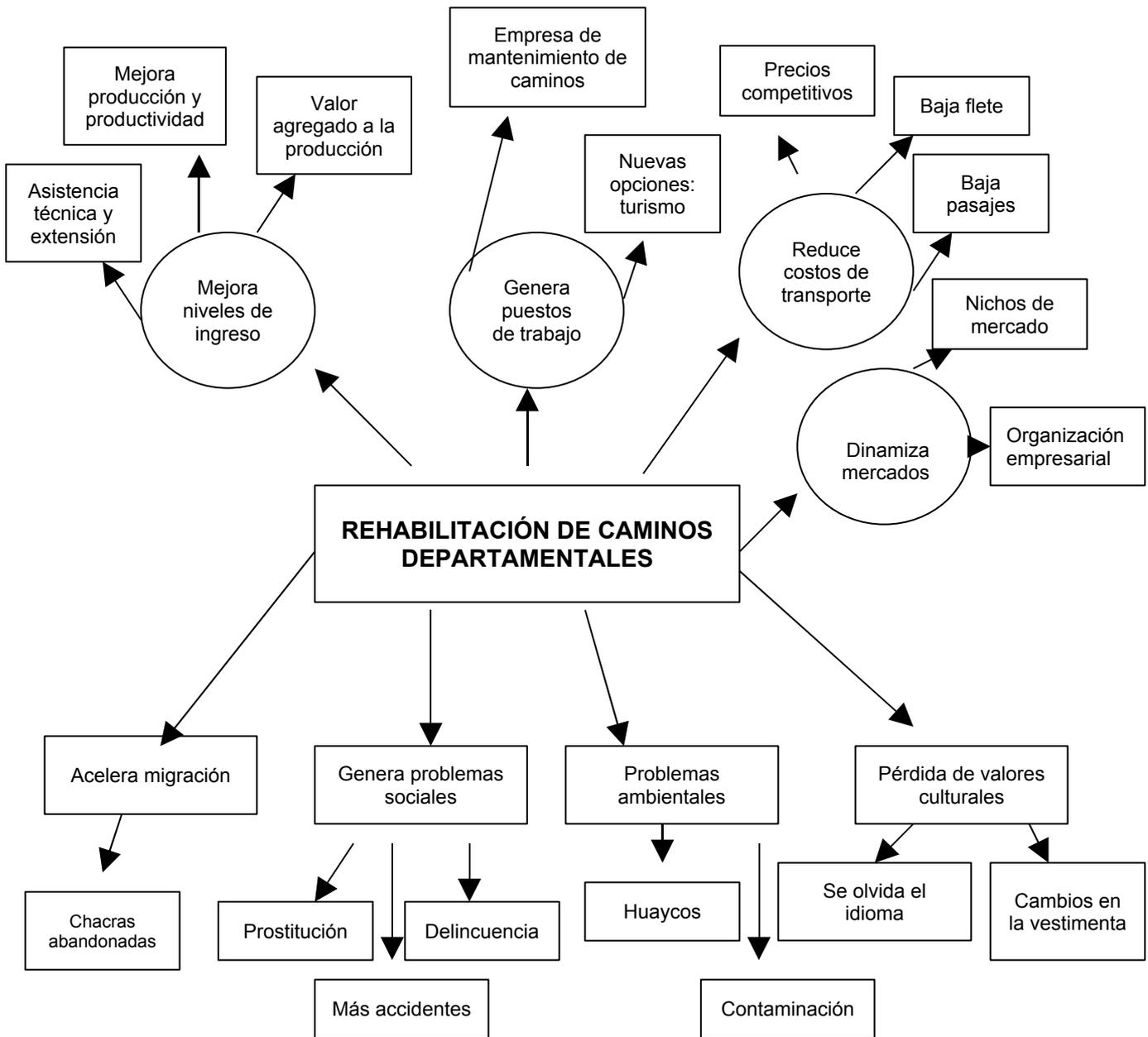
Red de desagüe

Letrinas

Otros

Diagrama de Impacto

Rehabilitación de Caminos Departamentales



Identificación de acciones de mitigación/compensación de impactos ambientales:
Identificar un conjunto de acciones que vayan dirigidas a mitigar o reducir los impactos negativos derivados de la implementación de los proyectos viales, o a compensarlos en caso de que no pudieran ser evitados.

IDENTIFICACIÓN DE SOLUCIONES LOCALES O INTRODUCIDAS

OBJETIVO DEL EJERCICIO: Que los participantes identifiquen, con el apoyo de los facilitadores, cuales son las soluciones que se han experimentado localmente para cada uno de los problemas considerados, y si no existen, cuáles son las soluciones que podrían introducirse y validarse.

TIEMPO REQUERIDO: 2 a 3 horas

Metodología: El trabajo se lleva a cabo en asamblea (por ejemplo: con grupos focalizados). Colocar cada uno de los problemas identificados en una pizarra o papelógrafo. Se sigue el flujograma lógico siguiente:

Pregunta 1: ¿Existen soluciones locales para tratar de resolver este problema)?

No: Se deberá identificar soluciones potenciales que podrían introducirse.

Sí: Pasar a la pregunta 2.

No sabemos: Realizar una investigación de campo.

Pregunta 2: ¿Dan las soluciones locales buenos resultados?

No: Pasar a la pregunta 3.

Sí: Las soluciones deben ser promovidas.

No sabemos: Realizar una investigación de campo.

Pregunta 3: ¿Pueden las soluciones locales ser mejoradas?

No: Pasar a la pregunta 4.

Sí: Debe enfocarse el mejoramiento de las soluciones locales y posiblemente su modificación con elementos introducidos.

No sabemos: Realizar una investigación de campo

Pregunta 4: ¿Hemos visto soluciones en otros lugares que podrían ser introducidas?

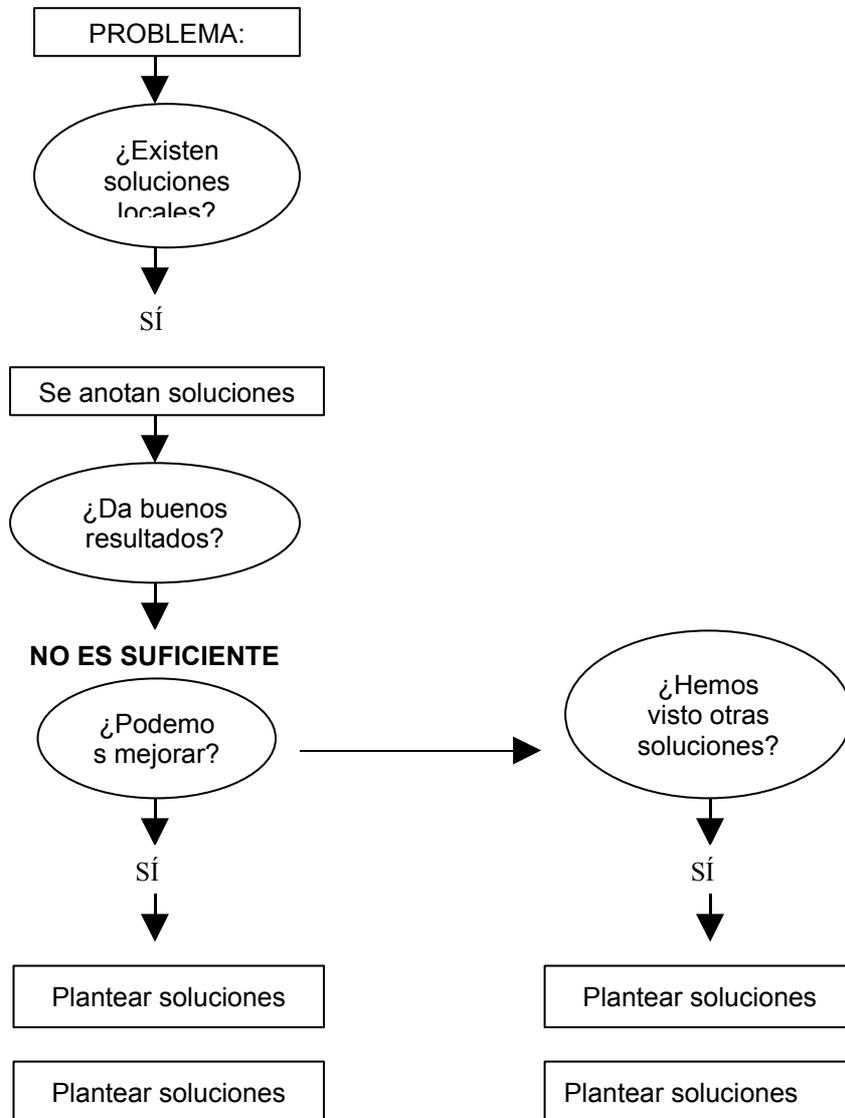
No: Debemos investigar con ayuda de los técnicos

Sí: Enumeramos lo que hemos visto para analizarlo.

Una vez completado el flujograma, se pueden ordenar las soluciones, de acuerdo a los problemas analizados, en una matriz de resumen.

En conclusión, la determinación de la existencia de pueblos indígenas en el área de influencia de los proyectos viales, la identificación de impactos negativos y las acciones de mitigación de éstos como consecuencia de la implementación de dichos proyectos, se constituyen en un primer nivel de estudio preliminar. Si sobre la base de estos hallazgos, se concluye que existen pueblos indígenas en las zonas de implementación de los proyectos viales, se pasa a la siguiente etapa.

IDENTIFICACIÓN DE SOLUCIONES LOCALES



B. Nivel de prefactibilidad

Según el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el estudio de prefactibilidad es el segundo nivel de análisis de la fase de preinversión y tiene como objetivo acotar las alternativas identificadas en el nivel de perfil, sobre la base de un mayor detalle de la información.

Su elaboración demanda mayor tiempo y recursos, ya que se requerirá mayor análisis e investigaciones, aunque puede todavía basarse en información de fuentes secundarias y presentar rangos de variación amplios de costos y beneficios. En esta etapa, la mejor calidad de la información permitirá descartar las alternativas menos eficientes.

¿Qué debe contener el estudio de prefactibilidad?

Debe contener los aspectos mínimos sugeridos por el SNIP para un estudio de prefactibilidad, tal como se muestra en el recuadro siguiente:

CONTENIDO MÍNIMO DEL ESTUDIO DE PREFACTIBILIDAD DE UN PROYECTO DE INVERSIÓN PÚBLICA	
El contenido de los estudios se desarrollará de acuerdo al siguiente esquema:	
I.	RESUMEN EJECUTIVO
	A. Nombre del proyecto
	B. Objetivo del proyecto
	C. Balance oferta y demanda de los bienes o servicios del PIP
	D. Descripción de las alternativas propuestas
	E. Costos según alternativas
	F. Beneficios según alternativas
	G. Resultados de la evaluación social
	H. Sostenibilidad del PIP
	I. Impacto ambiental
	J. Selección de la alternativa
II.	ASPECTOS GENERALES
	2.1 Nombre del Proyecto
	2.2 Unidad Formuladora y Ejecutora
	2.3 Participación de las entidades involucradas y de los beneficiarios
	2.4 Marco de referencia
	2.5 Diagnóstico de la situación actual
	2.6 Definición del problema y sus causas
	2.7 Objetivos del proyecto
II.	ASPECTOS GENERALES
	2.1 Nombre del Proyecto
	2.2 Unidad Formuladora y Ejecutora
	2.3 Participación de las entidades involucradas y de los beneficiarios
	2.4 Marco de referencia
	2.5 Diagnóstico de la situación actual
	2.6 Objetivos del proyecto
III.	FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN
	3.1 Análisis de la demanda
	3.2 Análisis de la oferta
	3.3 Balance Oferta Demanda
	3.4 Descripción Técnica de las Alternativas Propuestas
	3.5 Costos
	3.6 Beneficios
	3.7 Evaluación social
	A. Metodología costo/beneficio
	B. Metodología costo/efectividad
	3.8 Análisis de Sensibilidad
	3.9 Análisis de Sostenibilidad
	A. Los arreglos institucionales previstos para las fases de preoperación, operación y mantenimiento;
	B. La capacidad de gestión de la organización encargada del proyecto en su etapa de inversión y operación;

- C. Financiamiento de los costos de operación y mantenimiento, señalando cuáles serían los aportes de las partes involucradas (Estado, beneficiarios, otros);
 - D. La participación de los beneficiarios.
- 3.10 Impacto ambiental
 3.11 Selección de alternativa
 3.12 Matriz del marco lógico para la alternativa seleccionada

IV. CONCLUSIÓN

V. ANEXOS

Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) del Ministerio de Economía y Finanzas 2002.

Para el propósito de aplicación de la presente Guía, al estudio de prefactibilidad establecido según el SNIP se le adicionará un informe de validación que se trabajará participativamente con el concurso de las instituciones representativas de los pueblos indígenas. Este proceso de validación se hará utilizando mecanismos de consulta y participación adecuados a los valores sociales y culturales de las comunidades indígenas afectadas, garantizando que dicho proceso favorezca la inclusión intergeneracional y de género.

C. Nivel de factibilidad

Según el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el estudio de factibilidad es el tercer nivel de análisis de la fase de preinversión e incluye básicamente, los mismos rubros de contenido que el de prefactibilidad, pero con una mayor profundidad, y tiene como objetivo establecer definitivamente los aspectos técnicos fundamentales de la implementación de un proyecto.

La elaboración de este estudio demandará de mayor tiempo y recursos que el de prefactibilidad, ya que requiere de especialistas; de estudios de mayor profundidad, y de información primaria con la finalidad de reducir los riesgos para la decisión de la inversión.

¿Qué debe contener el estudio de factibilidad?

Debe contener todos los aspectos mínimos sugeridos por el SNIP para un estudio de factibilidad.

CONTENIDO MÍNIMO DEL ESTUDIO DE FACTIBILIDAD DE UN PROYECTO DE INVERSIÓN PÚBLICA

El contenido de los estudios se desarrollará de acuerdo al siguiente esquema:

I. RESUMEN EJECUTIVO

- A. Nombre del proyecto
- B. Objetivo del proyecto
- C. Balance oferta y demanda de los bienes o servicios del PIP
- D. Descripción técnica del proyecto
- E. Costos del proyecto
- F. Beneficios del proyecto

- G. Resultados de la evaluación social
- H. Sostenibilidad del PIP
- I. Impacto ambiental
- J. Organización y Gestión
- K. Plan de Implementación
- L. Financiamiento
- M. Conclusiones y Recomendaciones

II. ASPECTOS GENERALES

- 2.1 Nombre del Proyecto
- 2.2 Unidad Formuladora y Ejecutora
- 2.3 Participación de las entidades involucradas y de los beneficiarios
- 2.4 Marco de referencia
- 2.5 Diagnóstico de la situación actual
- 2.6 Objetivos del proyecto

III. FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN

- 3.1 Análisis de la demanda
- 3.2 Análisis de la oferta
- 3.3 Balance Oferta Demanda
- 3.4 Descripción Técnica de la Alternativa Seleccionada
- 3.5 Costos
- 3.6 Beneficios
- 3.7 Evaluación social
 - A. Metodología costo/beneficio
 - B. Metodología costo/efectividad
- 3.8 Evaluación Privada
- 3.9 Análisis de Sensibilidad
- 3.10 Análisis de Riesgo
- 3.11 Análisis de Sostenibilidad
 - A. Los arreglos institucionales previstos para las fases de pre-operación, operación y mantenimiento;
 - B. El marco normativo necesario que permita llevar a cabo la ejecución y operación del proyecto.
 - C. La capacidad de gestión de la organización encargada del proyecto en su etapa de inversión y operación;
 - D. Financiamiento de los costos de operación y mantenimiento
 - E. La participación de los beneficiarios
- 3.12 Impacto ambiental
- 3.13 Organización y Gestión
- 3.14 Plan de Implementación
- 3.15 Financiamiento
- 3.16 Matriz del marco lógico del proyecto
- 3.17 Línea de Base para evaluación de impacto

IV. ANEXOS

Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) del Ministerio de Economía y Finanzas 2002.

Para el propósito de aplicación de la presente Guía, al estudio de factibilidad establecido según el SNIP, se adicionará un **Diagnóstico Socio-Económico y Ambiental** a modo de evaluación social, cuyo objetivo principal será la determinación de los posibles efectos positivos o negativos del proyecto vial sobre los pueblos indígenas. No debe olvidarse que el alcance, la profundidad y el tipo de análisis practicado en esta evaluación deben ser proporcionales a la naturaleza y dimensión de los posibles efectos del proyecto sobre los pueblos indígenas.

Este diagnóstico se formulará sobre la base de los hallazgos iniciales de la ficha técnica de identificación de pueblos indígenas, así como de la información preliminar de impactos negativos sobre pueblos indígenas y de la información sobre la determinación de las acciones de mitigación/compensación de impactos ambientales planteadas como parte del perfil del proyecto vial y de la validación participativa de los resultados obtenidos en la etapa de prefactibilidad.

El objetivo del diagnóstico socio-económico y ambiental es profundizar, con mayor información y detalle, los elementos cuantitativos y cualitativos de los hallazgos registrados en la etapa del perfil del proyecto. A continuación, presentamos un esquema referencial para el diagnóstico socio-económico y ambiental de pueblos indígenas:

¿Qué debe contener el Diagnóstico Socio-Económico y Ambiental de Pueblos Indígenas?

<p>I. ASPECTOS GENERALES Ubicación Extensión territorial Áreas de influencia Características del medio físico Clasificación de suelos por uso mayor Principales tipos de suelo Características topográficas o de relieve Zonas de vida Flora y fauna Potencialidades y limitaciones</p> <p>II. SITUACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Uso y aprovechamiento de recursos (lo público y lo privado) Posesión y propiedad de la tierra Presiones externas sobre los recursos comunales Seguridad Jurídica de las tierras comunales Prácticas de conservación de origen cultural</p> <p>III. DINÁMICA DEMOGRÁFICA Y ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS Población: distribución por edad y sexo; índice de crecimiento Tasa de ruralidad Tasa de fecundidad Tasa de masculinidad Patrón de asentamiento y procesos migratorios Vivienda y servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad) Salubridad Educación Niveles de pobreza</p> <p>IV. EVALUACIÓN PRODUCTIVA Y ECONÓMICA Población económicamente activa Producción agrícola Producción pecuaria Producción forestal Extracción de recursos naturales Otras actividades económicas Infraestructura productiva</p>

V. EVALUACIÓN SOCIO-CULTURAL

- Organizaciones sociales y políticas
- Formas de representación y participación
- Capacidades sociales para la gestión comunal y local
- Capacidades de gestión institucional para el desarrollo
- Gobiernos regionales
- Gobiernos locales
- Espacios de concertación
- Aspectos culturales
- Aspectos históricos
- Aspectos lingüísticos
- Niveles educativos
- Analfabetismo

VI. EVALUACIÓN SOCIO-AMBIENTAL

- Determinación de impactos socio-ambientales negativos
- Propuestas de mitigación/compensación
- Determinación de beneficios sociales y económicos

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es importante tomar en cuenta que la metodología para el desarrollo del diagnóstico socio-económico y ambiental debe combinar la utilización de información de fuentes secundarias y fuentes primarias. Los aspectos cuantitativos se basan principalmente en fuentes secundarias como estadísticas nacionales, estudios especializados, diversos informes, etc. Los aspectos cualitativos relacionados principalmente a la evaluación socio ambiental y sociocultural, se deben generar de manera participativa a través de talleres en los que participan los pueblos indígenas afectados (talleres de consulta y participación social).

Una vez concluido el **Diagnóstico Socio-Económico y Ambiental** se realizará un examen (por parte del órgano competente), del proceso de formulación del mismo, que incluye una evaluación de los procesos participativos llevados a cabo para el desarrollo del Diagnóstico y que la presente Guía recomienda de manera enfática.

En la etapa de factibilidad, además del Diagnóstico Socio-Económico y Ambiental se llevará a cabo la formulación del **Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas (PDPI)**.

Sobre la base de la evaluación social ejecutada a través del Diagnóstico Socio-Económico y Ambiental de Pueblos Indígenas, y con la participación directa de los pueblos afectados, se procederá a la formulación del Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas que debe contener principalmente un conjunto de medidas que aseguren, de un lado, que los pueblos afectados por el desarrollo de este tipo de proyectos reciban beneficios sociales y económicos apropiados desde el punto de vista cultural y, de otro, identificar y plantear soluciones que reduzcan o mitiguen los impactos negativos derivados de la ejecución de los proyectos viales.

Deberá considerarse que el PDPI forma parte constitutiva de los EIA exigibles para cada etapa del proyecto. Ello posibilitará fortalecer los aspectos sociales, económicos y culturales de dichos EIA.

No debe olvidarse, que la profundidad del PDPI debe ser planteada de manera conmensurable a la magnitud del proyecto vial y debe estar íntimamente relacionada a éste, puesto que su ejecución se implementará como parte del desarrollo del proyecto vial.

Si en alguna de las etapas de aplicación de la Guía correspondiente a la primera fase de desarrollo de los proyectos viales se determinase la no conveniencia de continuar con el mismo como resultado de las evaluaciones previas, se debe explicar en detalle, a través de un informe, cuáles fueron aquellas causas que determinaron tal decisión y si las mismas están relacionadas al tema del desarrollo de los pueblos indígenas.

5.2.2. Segunda Fase: Inversión

La fase de inversión o ejecución ***se inicia con los estudios definitivos y termina con la puesta en marcha del proyecto vial en sí.***

Durante la etapa de estudios definitivos, siempre que se haya determinado la existencia de pueblos indígenas a través de los estudios exigibles en las etapas de prefactibilidad y factibilidad y se haya diseñado y elaborado de manera participativa el Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas en el ámbito de influencia de los proyectos viales, se pasará a formular un ***Plan de Monitoreo y Evaluación***, que permita darle seguimiento al desempeño de las actividades formuladas en el PDPI y evaluarlas a la luz de su ejecución.

Este instrumento debe contener una jerarquía de objetivos basado en la lógica vertical, un marco lógico y una matriz de planificación de indicadores y metas a ser cumplidos durante el horizonte programático del proyecto vial (ver capítulo VIII de la presente Guía).

El PDPI, debe formularse utilizando la metodología del planeamiento estratégico por ser de fácil manejo y aplicación, dada su lógica causal. Estas consideraciones son importantes a tenerse en cuenta, puesto que del marco lógico de PDPI se deriva el Plan de Monitoreo y Evaluación.

La puesta en práctica de las actividades de monitoreo comienza en la etapa de ejecución propiamente dicha.

El objetivo del monitoreo es analizar, determinar y observar la trayectoria del proyecto, es decir, su desempeño. La observación de este desempeño brinda elementos de análisis que permiten determinar si la marcha del proyecto o programa es la deseada; ello a su vez contribuye a validar o reorientar la implementación del mismo, realizando correcciones en el caso de que sean necesarias.

Es importante recordar que la información relevante al proyecto que, por razones de tiempo u otras, no haya sido recogida durante la etapa de factibilidad deberá concretizarse en la etapa de estudios definitivos.

5.2.3. Tercera Fase: Operación

Siempre y cuando el horizonte programático de la implementación del Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas llegue hasta la fase operación, se seguirá aplicando el Plan de Monitoreo y Evaluación diseñado.

Se debe tomar en cuenta:

Que la mención a la Guía también es de obligatoria aplicabilidad en las bases de licitación, que tanto el MTC, como los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales formulen respecto a estudios y ejecución de proyectos viales, siempre que los mismos involucren a pueblos indígenas.

No olvidar

Que la Guía se convierte en un instrumento de gestión obligatorio para el MTC, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, los contratistas, y los pueblos indígenas y sus organizaciones, todos ellos involucrados en el desarrollo de proyectos de provisión, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura vial de la red departamental y vecinal de caminos.

CAPÍTULO VI

IMPLEMENTACIÓN DE LA GUÍA

La Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales (DGASA) es el organismo competente de la formulación y presentación de este instrumento.

En la medida que la implementación del proyecto vial suponga desarrollar actividades de reasentamiento de pueblos indígenas, se recomienda que la Dirección responsable de la materia sustente sus acciones, tomando como referencia el Artículo 16° del Convenio N° 169 de la OIT.

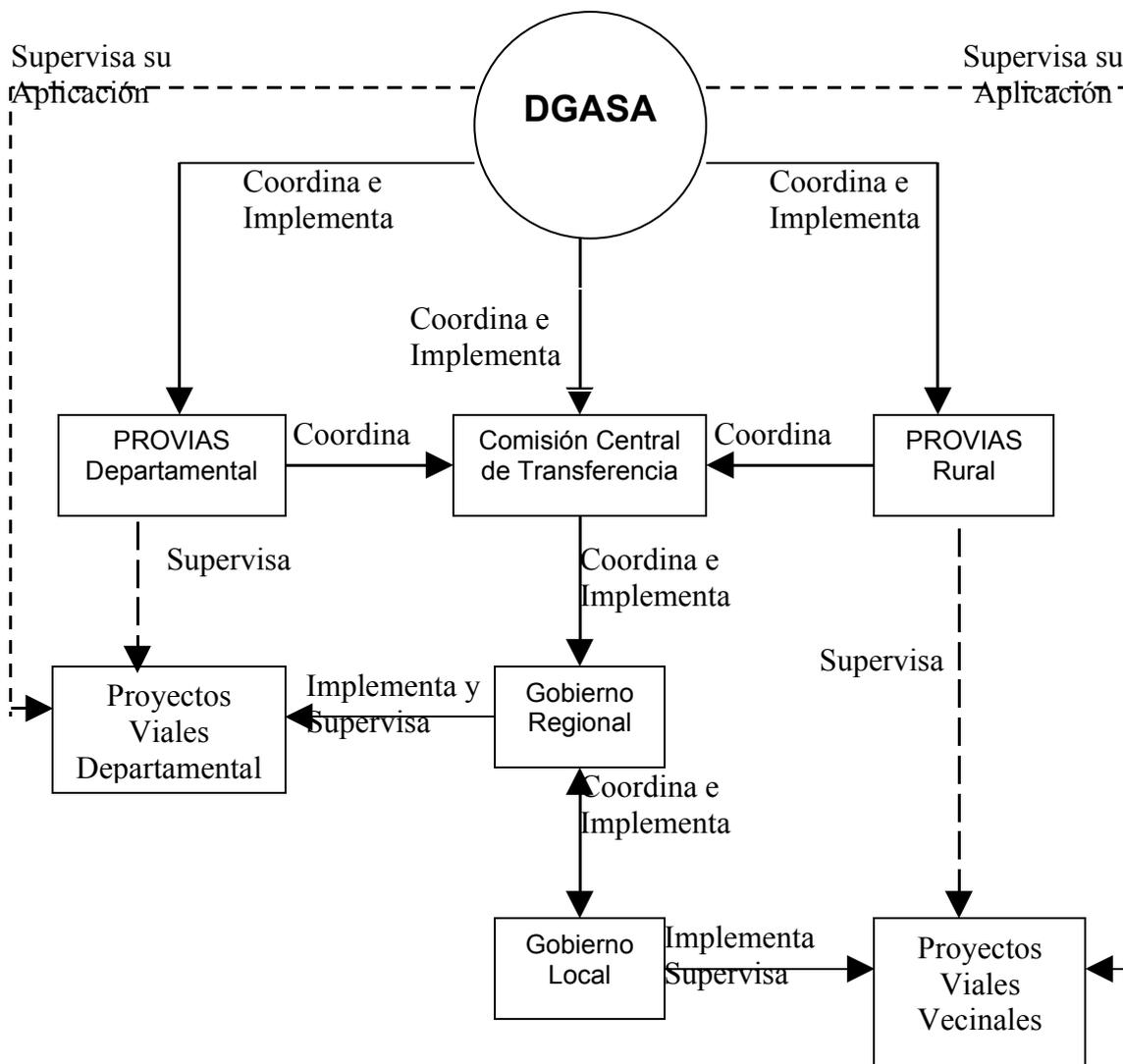
6.1. ¿A quién le corresponde la implementación de la Guía dentro del MTC?

El órgano competente para la implementación de la Guía en el marco de los Estudios de Impacto Ambiental y de las otras herramientas de gestión-socio ambiental desarrolladas con los proyectos viales, es la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales, y le compete a ella implementarla durante todo el proceso de gestión de dichos proyectos; es decir, en las tres fases de desarrollo de los mismos (ver capítulo 5).

6.2. ¿Cómo la DGASA implementa la Guía?

Luego de aprobada la Guía, la DGASA coordina a nivel del MTC con PROVIAS Departamental y PROVIAS Rural. Asimismo, comunica a la Comisión Sectorial de Transferencia del MTC del carácter obligatorio de su aplicación en la gestión de proyectos viales de la red departamental de caminos, que por norma le compete a los Gobiernos Regionales. Igualmente, coordinará con PROVIAS Rural y los Gobiernos Locales para la implementación de la Guía en la gestión de proyectos viales de la red vecinal de caminos (ver gráfico 1).

Gráfico 1
Ruta Crítica de Implementación de la Guía



6.3. ¿Cómo la DGASA promueve la difusión de la Guía?

La DGASA organizará dos niveles de talleres informativos de difusión:

- ✓ En el primer nivel se llevan a cabo talleres con personal clave del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), de los Gobiernos Regionales y de PROVIAS Departamental, además de la participación de representantes de organizaciones indígenas nacionales. En dichos talleres se explican las partes constitutivas de la Guía y la importancia de su aplicación en el marco de las propuestas de desarrollo de pueblos indígenas.
- ✓ En el segundo nivel se realizan talleres con la participación de personal clave de los Gobiernos Locales, PROVIAS Rural, representantes de organizaciones indígenas locales y representantes de comunidades indígenas de las respectivas

localidades en las que se determine llevar adelante estos talleres de información y difusión de la Guía.

- ✓ Asimismo, la difusión de la Guía también se puede realizar utilizando otras modalidades de comunicación e información como la elaboración de folletos, de material audiovisual, de material fonográfico, rotafolios, etc.

6.4. ¿Cómo y sobre qué temas, la DGASA capacita al personal clave de los organismos regionales y locales involucrados directamente en los proyectos viales?

Durante las tres fases de desarrollo de los proyectos viales, la DGASA capacita al personal clave de los organismos regionales y locales para la utilización adecuada de la Guía y la aplicación de los diversos instrumentos a los que hace referencia la misma.

Dadas estas tres fases de aplicabilidad de los instrumentos sugeridos por la Guía, la DGASA debe organizar los talleres de capacitación en tres bloques o módulos, de modo tal, que cada bloque o módulo corresponda, de manera correlativa, a los instrumentos de las tres fases indicadas.

La capacitación supone el entrenamiento del personal clave de los Gobiernos Regionales y Locales en las técnicas y metodologías para la utilización adecuada de estas herramientas y garantiza, por lo mismo, que la información que se obtenga del resultado de su aplicación cumpla con los fines establecidos en la presente Guía.

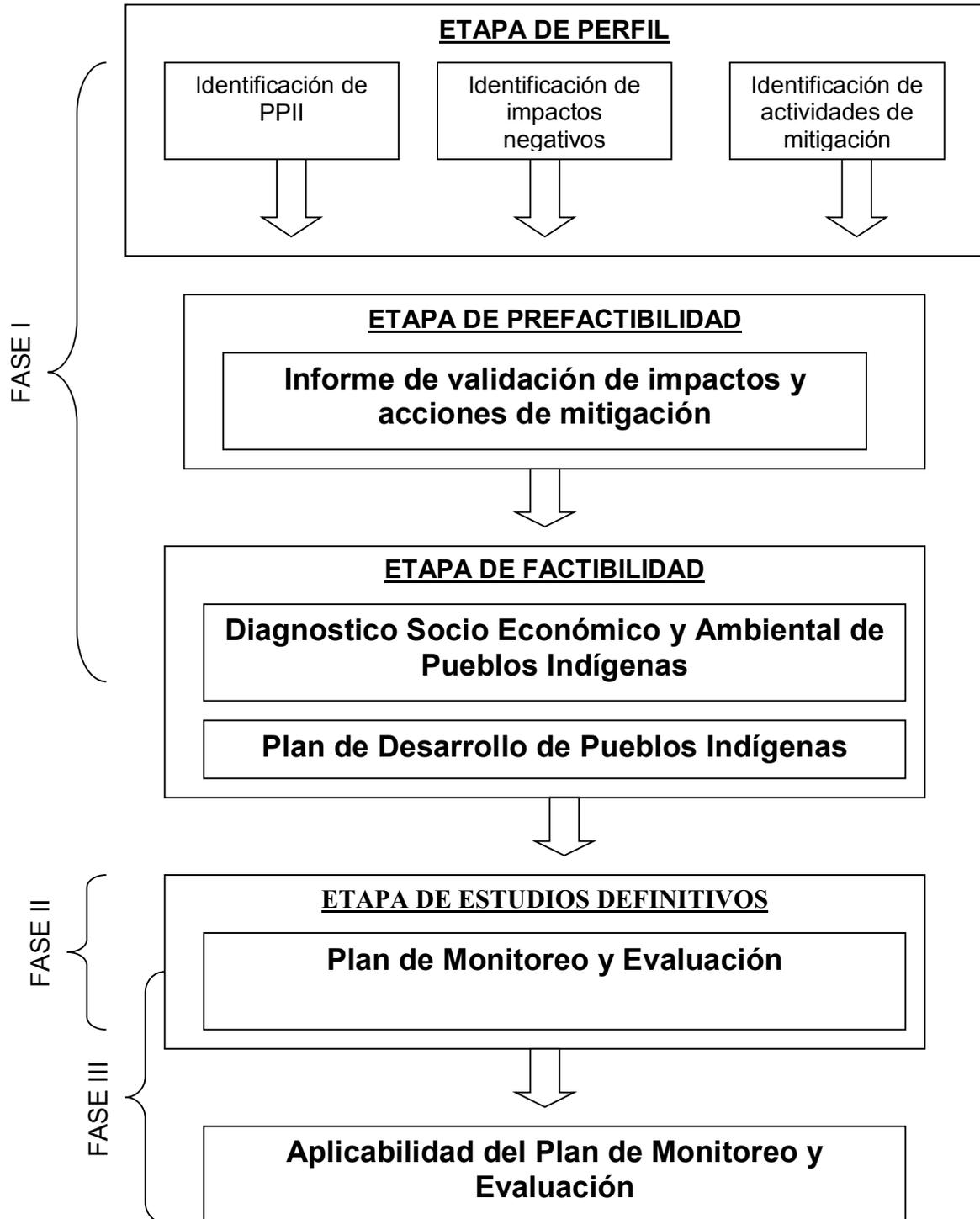
No olvidar

Que los talleres de capacitación deben contemplar estas tres fases y sus respectivos instrumentos, a modo de módulos a desarrollar en dichos eventos.

Por último, puesto que la DGASA es el organismo competente que supervisa la aplicabilidad de la Guía en las tres fases de desarrollo de los proyectos viales, y dado que el Plan de Monitoreo y Evaluación se aplica en la segunda y tercera fase de desarrollo de los proyectos viales, se recomienda que las acciones de supervisión que realice este organismo para el cumplimiento de lo establecido en la Guía en las fases de preinversión e inversión, se traduzcan en acciones de acompañamiento.

En el gráfico 2 se pueden apreciar las fases y etapas en las que se aplicarán los diferentes instrumentos que desarrolla la presente Guía.

Gráfico 2
Etapas de Aplicación de la Guía



CAPÍTULO VII

PLAN DE DESARROLLO DE PUEBLOS INDÍGENAS

El PDPI se deriva del enfoque de derechos cada vez más presente en las políticas de desarrollo de la comunidad internacional, así como de las exigencias de las entidades financieras internacionales, Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y de las recomendaciones de políticas de protección de los derechos de pueblos indígenas establecidas en el Convenio N° 169 de la OIT.

Se debe tomar en cuenta:

Que los organismos internacionales de financiamiento, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, exigen a los prestatarios de acuerdo a sus políticas operacionales, un conjunto de requisitos que deben cumplir en el caso de que los proyectos financiados por estas instituciones afecten a pueblos indígenas. Se requerirá: un estudio preliminar cuyo objetivo sea determinar la presencia de pueblos indígenas; una evaluación social que determine posibles impactos negativos derivados de la ejecución del proyecto, sus alternativas de mitigación y un conjunto de beneficios sociales y económicos culturalmente apropiados; un proceso de consultas previas con las comunidades afectadas para conocer sus opiniones y determinar si existe amplio apoyo al proyecto a ejecutarse, y, por último, la elaboración de un Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas.

7.1. Formulación del Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas

A la DGASA le compete formular un Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas sobre la base de la evaluación social realizada en la etapa de factibilidad de la fase I del proyecto vial, de acuerdo a lo establecido en la presente Guía. Este Plan debe contener básicamente dos ejes centrales:

identificar impactos negativos y proponer como resultado de esa identificación un plan de acción concreto, que contemple un conjunto de actividades a implementarse con la finalidad de reducirlos, mitigarlos y/o compensarlos.

identificar un conjunto de beneficios sociales y económicos culturalmente apropiados, con la finalidad de ejecutarlos a través de un plan de acción. Estas acciones deben ser commensurables al tamaño y naturaleza del proyecto y serán planteadas dentro del mismo horizonte programático del proyecto vial a implementarse.

El PDPI se debe elaborar de manera flexible y pragmática, y su nivel de detalle depende de cada proyecto vial en particular y de la naturaleza de los efectos que se deben reducir o mitigar. Que este tipo de Plan se articule y coordine de manera armónica con una propuesta de más largo aliento, depende del esfuerzo institucional del Estado y de los actores del desarrollo, que deberán trabajar de manera concertada para la elaboración de la misma. La DGASA podría contribuir a la facilitación de este proceso en una perspectiva holística de mayor proyección, siempre y cuando el tiempo de su formulación no vaya más allá de los plazos propios que en particular se asignen el proyecto vial.

7.2. ¿Qué elementos debe incluir el Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas?

- 1) Resumen de la etapa de perfil
- 2) Resumen de procesos participativos en las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad
- 3) Plan de acción de reducción, mitigación o remediación de impactos ambientales
- 4) Plan de acción de beneficios económicos y sociales, culturalmente adecuados
- 5) Estimación presupuestal del PDPI
- 6) Mecanismos de resolución de quejas
- 7) Plan de monitoreo y evaluación (M&E)

A continuación se describen en detalle cada uno de los elementos constitutivos del PDPI.

1) Resumen de la etapa de perfil

La Guía determina para la etapa de perfil, el desarrollo de tres puntos concretos: la identificación de pueblos indígenas en las zonas de influencia del proyecto vial; la identificación de posibles impactos negativos como consecuencia de la implementación del mismo, y la identificación de posibles acciones de mitigación y compensación de impactos ambientales. El resumen exigible en este punto del PDPI, se refiere, por un lado, al proceso metodológico empleado en la recolección de información y, por otro, a una presentación sistemática y de rápida lectura de los principales hallazgos identificados en esta etapa de aplicabilidad de la Guía.

2) Resumen de procesos participativos en las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad

La Guía determina durante las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad un conjunto de instrumentos a aplicarse, con la finalidad de que se recojan las propuestas de los mismos pueblos indígenas en torno a la implementación del proyecto en cuestión. Para la aplicación de estos instrumentos, la Guía sugiere recolectar información de fuentes secundarias y de fuentes primarias. La recolección de información de fuentes primarias no implica simplemente un proceso de aplicación de encuestas y de métodos científicos de campo, supone además un proceso en el que los mismos pueblos indígenas participan directamente desde la formulación hasta la ejecución y operación del proyecto. Durante ese proceso, se deben utilizar mecanismos apropiados de participación y consulta para que la población afectada se mantenga permanentemente informada e involucrada en la marcha del proyecto. En ese sentido, el resumen que se debe efectuar en este punto del PDPI se refiere sustancialmente, al modo como se ha llevado a cabo el proceso participativo de los pueblos indígenas en las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad.

El desarrollo del proceso de consulta tomará en cuenta los principios básicos exigibles para su ejecución con pueblos indígenas. La actual Constitución Política del país reconoce como parte de los derechos fundamentales de la persona, el de la participación ciudadana, otorgándole el derecho de participar en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. De esta forma, el derecho de participación ciudadana es una condición necesaria para el ejercicio de otros derechos esenciales que garanticen la vida ciudadana y la democracia.

En el caso de los pueblos indígenas, los derechos de participación ciudadana tienen una connotación especial, al no estar circunscritos exclusivamente al derecho de participación individual de sus miembros, sino que se expresan también como un derecho colectivo que involucra al conjunto de la sociedad.

Desde dicha perspectiva, el Convenio N° 169 de la OIT establece que la consulta es un mecanismo apropiado e idóneo para garantizar el derecho de participación de los pueblos indígenas, particularmente cuando se trate del diseño de legislación susceptible de afectarlos y cuando se pretenda utilizar tierras de propiedad o posesión de dichos pueblos. El mismo Convenio es preciso al establecer que la consulta a los pueblos indígenas no puede ser interpretada como una simple obligación de informar por parte de los gobiernos, sino que ésta debe ser efectuada de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias (Art. 6º, inciso 2).

Convenio N° 169 – Artículo 6º

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
 - i. consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
 - ii. establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
 - iii. establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

De igual manera, en el Art. 7º del mencionado convenio se establece que los pueblos indígenas deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Por otro lado, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo consideran la necesidad de desarrollar consultas previas, libres e informadas con los pueblos indígenas en los programas y proyectos de desarrollo que afecten sus vidas, instituciones y tierras. El BID reconoce como una salvaguardia específica para la protección de los derechos de los pueblos indígenas, la realización de consultas y la participación efectiva de los actores indígenas directamente involucrados en los proyectos que les afecten.

Desde esta perspectiva, y en consideración a la importancia de la participación local, el MTC y en particular la DGASA priorizan la necesaria ejecución de un proceso de consulta a los pueblos indígenas que puedan verse involucrados en el desarrollo de programas viales

Requisitos para la consulta a los pueblos indígenas

El desarrollo del proceso de consulta a los pueblos indígenas debe incluir entre otros aspectos los siguientes:

- Identificación del ente institucional encargado de la consulta, quien asumirá por sí o por encargo a terceros, la formulación y ejecución del plan de consulta con las instituciones representativas de los pueblos indígenas afectados por el desarrollo de programas viales.

Corresponde en este caso a la DGASA asumir un rol central para asegurar que se cumplan las exigencias básicas de una consulta previa, libre e informada y para garantizar que ésta se lleve a cabo en los plazos y términos adecuados.

- Identificación de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos indígenas con quienes se desarrollará el proceso de consulta. El Convenio N° 169 de la OIT reconoce la importancia de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas en la ejecución del proceso de consulta y les asigna un rol especial en el mismo, el de facilitadores, constituyéndose como interlocutores válidos que pueden recoger el sentir de las comunidades y poblaciones locales.

Sin embargo, su presencia debe darse conjuntamente con la de los representantes de las comunidades directamente afectadas por los programas o proyectos de desarrollo, como una forma de asegurar mayores canales de participación local. La instancia responsable de organizar y ejecutar la consulta debe asegurar que los representantes comunales, así como los de las organizaciones, cuenten con información oportuna sobre el motivo de la misma.

La consulta debe ser concebida como un proceso, por lo que debe planificarse su desarrollo en las distintas etapas de ejecución del PDPI, identificando los momentos clave de su implementación.

- La consulta debe ser realizada bajo procedimientos culturalmente apropiados, –allí donde el proceso y las prácticas culturales lo evidencien como pertinente–, lo que supone que se genere información previa y adecuada para su desarrollo. El uso de idiomas locales es imprescindible, así como asegurar la participación de jóvenes y adultos, varones y mujeres de las comunidades afectadas. Bajo estos conceptos, es importante

adecuar los tiempos y plazos para el desarrollo de la consulta, debido a que en muchos casos las comunidades y sus organizaciones requieren socializar la información recibida y buscar consensos internos para llegar a tomar acuerdos que reflejen el sentir mayoritario de la población.

- El proceso de consulta supone desarrollar mecanismos para identificar las demandas, opiniones y propuestas de las comunidades locales, y para ello deben implementarse técnicas de evaluación e identificación apropiadas a la naturaleza del proyecto y a las características culturales de la población. Se podrán emplear diagnósticos participativos, entrevistas, trabajos con grupos focales y reuniones con dirigentes comunales y federativos.

Complementariamente, se podrán desarrollar acciones de capacitación a las partes involucradas para acercar los niveles de comprensión de las demandas y facilitar el proceso de diálogo intercultural, ya que el objetivo central debería ser la resolución conjunta de los problemas identificados.

- La toma de acuerdos forma parte importante del proceso de consulta y es de alguna forma el resultado final del mismo. Ello supone haber sentado las bases para un consenso que satisfaga las exigencias de las partes. La toma de acuerdos debe seguir procedimientos de carácter legal que den validez a los mismos y reflejen los puntos de vista de las partes. Es necesario asegurar, por ejemplo, que tanto las comunidades como sus autoridades, cuenten con la adecuada representación legal para dar validez formal a los acuerdos adoptados.

Debe evaluarse la posibilidad de brindar a las comunidades oportunidades para contar con una orientación técnica en aspectos ambientales y sociales, al mismo tiempo que es necesario que las instancias oficiales que conducen el proceso actúen con transparencia en el manejo de la información relativa al nivel de impactos previstos en el desarrollo del proyecto.

- Se deberá construir y desarrollar mecanismos de seguimiento y monitoreo participativo con el fin de verificar el adecuado cumplimiento de los acuerdos adoptados.
- Resulta indispensable garantizar y proveer los recursos necesarios para financiar el desarrollo del proceso de consulta. Sin un soporte financiero y presupuestal no será factible poner en marcha y darle continuidad a este proceso que constituye un factor central en la ejecución de los PDPI.

3) Plan de acción de reducción, mitigación o remediación de impactos ambientales (eje ambiental)

Uno de los factores clave para la determinación de impactos ambientales y los subsecuentes daños generados, es, sin lugar a dudas, el desarrollo de metodologías para medir la severidad, magnitud y extensión de los procesos de deterioro de los recursos como consecuencia de las actividades de rehabilitación y mantenimiento de caminos, así como las implicancias socio-económicas y culturales de dichos impactos.

Ello es fundamental también para determinar las acciones y medidas correctivas o de remediación y restauración de áreas y eventualmente para fijar los límites de las compensaciones e indemnizaciones de que pudieran ser objeto las poblaciones afectadas.

Para los casos de posible remediación de impactos es necesario tomar en cuenta la normatividad nacional relativa a los estándares de calidad permisibles para los diferentes componentes ambientales, tal como se muestra en el recuadro siguiente, y en caso de no existir estándares propios, se recomienda que se adopten los estándares internacionales.

Componentes Ambientales

Los impactos ambientales están clasificados por componentes, que a continuación se describen:

Componente Aire.- Comprende las emisiones de polvo, humo, gases, olores y ruidos nocivos al medio ambiente o a la salud de la población. Por ejemplo una letrina mal construida y mal usada puede convertirse en un foco infeccioso.

Componente Agua.- Se refiere a la alteración física o contaminación directa o indirecta de las fuentes de agua superficial, subterránea y otros cuerpos de agua como lagos, cochas, etc. Por ejemplo una obra de alcantarillado que vierta sus aguas servidas a una quebrada o río.

Componente Suelo.- Incluye la contaminación, erosión y/o degradación del suelo. Por ejemplo los deslizamientos y derrumbes de las faldas de los cerros provocados por la construcción de carreteras.

Componente Flora.- Comprende los daños causados a la vegetación en el área de influencia del proyecto. Por ejemplo el trazo de una carretera que compromete áreas de pastos.

Componente Fauna.- Se refiere a la alteración del hábitat natural donde viven y se reproducen los organismos vivos de origen animal en el área de influencia del proyecto. Por ejemplo, durante los trabajos de rehabilitación de caminos, se puede alterar el hábitat de la fauna silvestre.

Componente Población.- Comprende los impactos sociales y económicos, tanto negativos como positivos causados como consecuencia de la implementación del proyecto. Por ejemplo, el desagüe de una alcantarilla que provoca erosiones en terrenos comunales de cultivos.

A modo de ilustración se incluye un cuadro que permitirá organizar la información del tipo de impacto ambiental en función a diversas categorías de riesgo.

Tipos de Impacto por Categoría de Riesgo

Tipo de Impacto	Categoría 1: Riesgo a la salud humana	Categoría 2: Riesgo al ambiente ecológico	Categoría 3: Riesgo reducido
Afectación de tierras comunales como producto del trazo vial			

Tipo de Impacto	Categoría 1: Riesgo a la salud humana	Categoría 2: Riesgo al ambiente ecológico	Categoría 3: Riesgo reducido
Erosión por cortes de camino y movimiento de tierras			
Erosión por uso de canteras			
Colmatación de causes de ríos o quebradas por materiales de desecho			
Tala de bosques por construcción de caminos			

Existe una estrecha relación entre los pueblos indígenas y su territorio. El territorio, en tanto expresión física de recursos naturales y elemento constitutivo de la espiritualidad indígena, sustenta la reproducción social y cultural de estos pueblos. Este reconocimiento al territorio está expresamente señalado en el Art. 13º numeral 1 del Convenio N° 169 de la OIT que señala que “los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos en esta relación”. De allí la necesidad de proteger los recursos naturales, pero al mismo tiempo la importancia de ponerlos en valor, con un enfoque de sostenibilidad y bajo sistemas de uso racionales y apropiados.

Por otra parte, los pueblos indígenas amazónicos, en particular, tienen la percepción de que los proyectos viales suponen una pérdida y deterioro de sus recursos y un riesgo para su integridad territorial y social, de allí la importancia de extremar medidas de prevención para evitar ocupaciones ilegales de tierras comunales, pérdida de bosques, pastos, contaminación de fuentes de agua, etc.

Todo proyecto de desarrollo tiene consecuencias positivas y negativas sobre el ambiente. La calidad del ambiente influye directa o indirectamente sobre los procesos productivos, sobre el desarrollo económico, la salud y, finalmente, sobre la calidad de vida. De allí la necesidad de tomar en cuenta los impactos ambientales y adoptar las medidas necesarias para evitar o minimizar los impactos negativos. Si bien es cierto que los proyectos viales de rehabilitación de caminos generan impactos menores que los proyectos viales de construcción; sin embargo, será necesario identificar esos impactos y desarrollar un plan de acción que contenga las medidas respectivas de mitigación o remediación.

A continuación se presentan algunas sugerencias que se pueden tomar en cuenta para la implementación del eje ambiental en los Planes de Desarrollo de Pueblos Indígenas.

Por un lado, se propone que como parte de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) se formule una línea de base que identifique los aspectos críticos por nivel

de riesgo para las comunidades o pueblos indígenas, así como la magnitud de los impactos y alteraciones socio-culturales posibles de presentarse como resultado del desarrollo del proyecto vial. Resulta imprescindible que dicha línea de base incluya, al menos, los siguientes datos: tipo de actividad a desarrollarse en tierras comunales o zonas aledañas que se presume puedan generar impactos adversos; naturaleza del impacto ambiental que puede presentarse sobre los suelos, recursos acuáticos, flora, fauna, así como también los impactos sociales previsibles.

Por otro lado, deben contemplarse las medidas de mitigación y compensación y plantear acciones comunales que contribuyan a impedir daños o deterioros ambientales y a mejorar significativamente la transitabilidad de las vías. Para ello, será necesario generar un proceso de activa participación de las comunidades locales en el levantamiento de información socio-ambiental relevante, empleando técnicas de facilitación y diálogo que incluyan, entre otros, los siguientes aspectos: entrevistas, observación participante, testimonios, asambleas locales, etc.

Sobre la base de los componentes ambientales críticos se debe establecer una lista de control ambiental mínimo indispensable, con aspectos clave a tomar en cuenta en un proceso de evaluación permanente sobre la implementación del proyecto por las firmas constructoras y/o de rehabilitación de caminos. En este proceso, con las medidas ambientales que forman parte del PDPI y con el Plan de Monitoreo y Evaluación del mismo, las comunidades y los responsables de la ejecución del proyecto a nivel estatal deberán desarrollar acciones de seguimiento participativo, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de dichas medidas en el proceso constructivo o de rehabilitación. Cuando el proyecto vial entre a la etapa de operación, se adecuará la lista de control ambiental a las actividades de mantenimiento de caminos que desarrollen las empresas encargadas del mismo.

¿Qué cuidados ambientales deben implementar las comunidades?

Desde una óptica participativa y de involucramiento de la población local en mantener el buen estado de los caminos, se sugiere explorar con las comunidades y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas afectados por los proyectos viales, algunas acciones que permitan a las mismas asegurar su contribución para el desarrollo de una gestión eficiente:

- ✓ Las comunidades afectadas pueden desarrollar estrategias para no talar en laderas colindantes con los caminos rehabilitados y en áreas aledañas a fuentes de agua. De ese modo, se pueden evitar deslizamientos de laderas y pérdida de calidad y volumen de agua de las quebradas y/o ríos.
- ✓ Las comunidades afectadas pueden desarrollar acciones de limpieza de cunetas y alcantarillas; instalación de cobertura vegetal a través de plantaciones forestales y arbustivas; traslado de material de la zona y construcción de pircas, andenería y barreras de protección en zonas críticas identificadas por las mismas comunidades y técnicos del proyecto.
- ✓ Las comunidades asumirían el compromiso de utilización de técnicas no erosivas de manejo de suelos de cultivo, sobre todo en áreas colindantes con los caminos departamentales y vecinales.

- ✓ En el diseño del proyecto vial (por ejemplo: alcantarillas, badenes y cunetas), se debe tomar en cuenta la opinión de las comunidades afectadas para no generar problemas en el aprovisionamiento de agua, erosión de terrenos colindantes a las vías por efectos de drenaje.

Finalmente, es importante también identificar criterios de valorización de impactos socio-ambientales negativos, teniendo en cuenta las demandas locales, los diagnósticos socio-ambientales y los mecanismos de resarcimiento, así como las tareas de prevención y mitigación efectuadas, si éstas se han llegado a realizar. Debe tenerse en cuenta que dichos criterios se definen en función de la naturaleza y magnitud del impacto generado.

Es importante incluir en las consideraciones de la valorización, criterios culturales, económicos y sociales, dejando oportunidad para que los grupos afectados expongan sus propios planteamientos, con la finalidad de que luego de un proceso de diálogo se pueda construir una alternativa de consenso para la valorización final del costo de remediación.

4) Plan de acción de beneficios económicos y sociales culturalmente adecuados

Conjuntamente con el eje ambiental, los aspectos sociales y económicos, entre los que se incluyen la generación de beneficios, constituyen de alguna forma los ejes centrales del PDPI, en la medida que buscan que de forma participativa se determinen los potenciales impactos adversos que los proyectos pueden generar a los pueblos indígenas y se identifiquen los posibles campos de beneficio económico y de desarrollo social que contribuyan a mejorar la gestión social y la calidad de vida de dichos pueblos.

La generación de **beneficios económicos** a los pueblos indígenas actúa como mecanismo de compensación de impactos negativos, pero también como iniciativa del MTC para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades involucradas en los proyectos viales en el marco de la propuesta de desarrollo de los pueblos indígenas.

En ese sentido, un aspecto central a desarrollar dentro de las opciones de beneficios económicos para las comunidades afectadas por los proyectos viales sería la generación de oportunidades para que las mismas se beneficien como entidades responsables de las tareas de mantenimiento de caminos departamentales y rurales.

Es importante considerar que en el caso que los tramos viales atraviesen ámbitos de pueblos indígenas, y más concretamente tierras de propiedad o posesión comunal, la opción preferencial para la asignación de un contrato para el mantenimiento vial rutinario deberá otorgarse a grupos constituidos por las comunidades afectadas. Esto garantizaría no sólo la generación de beneficios, sino también una posibilidad de ejercer tareas de monitoreo y control del buen estado de las vías e iría relacionado directamente a los compromisos comunales sugeridos en el eje ambiental.

Muchas veces, en la posibilidad de generar un contrato para el mantenimiento vial rutinario se toman en cuenta criterios de eficiencia económica (relación beneficio/costo) y el criterio de que el mercado es vital en la asignación de recursos (oferta y demanda). Bajo estos criterios, las empresas comunales a conformarse para el mantenimiento de caminos, por su mínima experiencia y su

reducida utilización de capital constante, tendrían menos posibilidades de ganar una buena pro. Frente a esta situación, se debe actuar dentro del espíritu de compensación de impactos y generación de beneficios que la Guía plantea y pensar en procesos de asignación directa, previa calificación, a empresas conformadas por las propias comunidades

Dada la importante experiencia generada por PROVIAS RURAL en la formación de microempresas para los trabajos de mantenimiento vial rutinario, las opciones que se ofrezcan a las comunidades indígenas para la ejecución de dichos trabajos, debería necesariamente adecuarse a los enfoques primordiales desarrollados por dicha institución (Guía de Procedimientos para la Formación de Microempresas de Mantenimiento Vial Rutinario. PROVIAS RURAL 2004), a saber:

Control Social: Es decir, las comunidades beneficiarias intervendrán en las diferentes fases de la formación de las microempresas, debiendo estar plenamente informadas del proceso de formación, la selección de socios y la modalidad empresarial adoptada.

Participación Social: Se vigilará el riesgo de elitización de los asociados frente a su comunidad, evitando erosionar los principios de equidad y participación amplia en las esferas comunales. Se cuidará de abrir las opciones laborales a los diferentes grupos familiares que conforman la estructura comunal.

Oportunidad de Trabajo: Previo diagnóstico de la dinámica social de las posibles comunidades beneficiarias, se establecerán sistemas de rotación de los grupos de trabajo, con la finalidad de abrir la posibilidad de generación de empleo e ingresos temporales al mayor número posible de comuneros, sin perjuicio de que los socios mantengan su condición de tales. Sin embargo, deberá evaluarse la eficiencia del sistema, de forma tal que no afecte el desempeño de las labores de responsabilidad de los grupos en cuestión.

Enfoque de Género: En las etapas del proceso de formación de las microempresas, tanto en la convocatoria y promoción, como en la selección de asociados/as y trabajadores/as, se promoverá la participación de las mujeres, a fin de garantizar que por lo menos un 10% de los socios sean mujeres, con énfasis en jefes de familia o mujeres con carga familiar.

De igual forma y en base a los principios definidos por la Guía de Procedimientos de PROVIAS RURAL, se deberán tener en cuenta las diferentes fases diseñadas para la promoción y constitución de las microempresas, contando para ello con el apoyo de la Gerencia de Promoción y Transferencia. De acuerdo a las recomendaciones de la mencionada Guía, la labor de formación de las microempresas de mantenimiento vial rutinario estará a cargo de un promotor externo y la gestión del contrato de servicios a cargo de

La experiencia de PROVIAS Rural

La intervención de PROVIAS RURAL en la rehabilitación y mantenimiento de caminos vecinales ha tenido impactos socio-económicos favorables, contribuyendo al alivio de la pobreza extrema a través del mejoramiento de las condiciones de transitabilidad y accesibilidad de la población más alejada.

Se constituyeron 416 Microempresas de Mantenimiento Vial Rutinario, generando aproximadamente 4,800 puestos de trabajo permanente (socios de microempresas) y 32,233 puestos de trabajo eventual para atender 8,882 kilómetros de caminos vecinales; 2,106 kilómetros de caminos secundarios, y 263 kilómetros pertenecientes a la red nacional.

la Gerencia de Mantenimiento y la Gerencia de Administración. Sin embargo, estas instancias podrán irse adecuando al proceso de transferencia de las responsabilidades de la gestión vial a manos de los Gobiernos Regionales, quienes deberán constituir una institucionalidad *ad-hoc* para la administración y control de dichas micro-empresas comunales.

Otras opciones de generación de beneficios económicos surgen de la mejora en la articulación de las zonas de producción agropecuarias con los mercados locales y regionales como consecuencia de la ejecución de proyectos viales, sobre todo, en las zonas andinas donde la dinámica de los mercados determina cada vez más la lógica de la producción. Este no es el caso de las zonas de selva con presencia de pueblos indígenas que se encuentran más desarticuladas de los mercados regionales.

En ese sentido, se pueden considerar las siguientes opciones:

- ✓ Desarrollo productivo agropecuario y forestal con enfoque de mercado, que supone potenciar las fortalezas existentes en las áreas de influencia de los proyectos viales, a través de un trabajo permanente de desarrollo de asistencia técnica y extensión rural en aspectos productivos y de comercialización de productos con posibilidades de generar nichos de mercado ventajosos (producción ecológica, por ejemplo).
- ✓ Desarrollo de nuevas actividades productivas no industriales de generación de valor agregado, con la finalidad de orientar los *stocks* productivos de cultivos tradicionales indígenas como: la papa, habas, plátanos, etc. hacia otras posibilidades de generación de ingresos familiares provenientes de productos con valor agregado y que a su vez contribuyan a evitar la sobreoferta que actúa de manera desfavorable sobre los precios relativos de productos provenientes de las economías indígenas.
- ✓ Estos nuevos roles económicos suponen un nivel de organización social para la producción y comercialización que puede configurarse a través de formas asociativas comunales. Para ello, será necesario impulsar actividades de desarrollo sustentadas en alianzas estratégicas con municipios, Gobiernos Regionales, fuentes de cooperación privada, ONGs, fundaciones y con el propio INDEPA, con la finalidad de posibilitar opciones más sólidas de generación de beneficios económicos que vayan más allá del horizonte programático de los proyectos viales.

Otro rubro posible a ser tomado en cuenta como oportunidad de generación de beneficios económicos a las comunidades provendría de los recursos que pudieran generarse como resultado de modalidades o mecanismos de resarcimiento por los daños o impactos ambientales ocasionados como consecuencia de la implementación de los proyectos viales.

Sin embargo, para ello es necesario definir previamente formas y procedimientos idóneos en el marco de lo establecido por la legislación, con el propósito de no generar falsas expectativas o inusitadas demandas de parte de las comunidades o poblaciones afectadas. La participación local es clave en el proceso de definición de modalidades de compensación, y ello está plenamente acorde con el espíritu de lo estipulado en el Convenio N° 169 de la OIT.

Los mecanismos de compensación deben aplicarse de acuerdo a ley, ser equitativos al daño producido y ser socialmente adecuados para evitar producir nuevos impactos y generar mayores tensiones sociales. Una muy importante posibilidad de compensación se ubica en la incorporación a los PDPI de acciones de desarrollo comunal participativo, que representarían una modalidad de resarcimiento social por la afectación de bienes y derechos colectivos que en muchos casos no pueden ser cuantificables, convirtiéndose en una forma de restitución social colectiva.

Se recomienda que mediante formas participativas se defina la naturaleza, el alcance y la duración de dichas acciones. En lo posible es importante que no respondan únicamente a las necesidades locales, sino que puedan articularse a propuestas más amplias de desarrollo local y/o regional.

La creciente articulación de las comunidades indígenas a las esferas de planificación y decisión económica y política de las regiones, hace que resulte pertinente aprovechar esta posibilidad para favorecer espacios de articulación regional y distrital de las comunidades locales.

Entre las posibles líneas de acción que podrían ser incorporadas pueden explorarse los temas de salud, educación, provisión de servicios básicos, proyectos productivos locales, fortalecimiento de organizaciones comunales y federativas, y programas de asistencia a mujeres indígenas.

Finalmente, asuntos referidos a la sostenibilidad de las acciones a definir y de las posibles alianzas o sinergias con inversión sectorial del gobierno regional o de los municipios, son oportunidades a explorar en la discusión y planificación de estos aspectos.

En lo que respecta a la generación de **beneficios sociales**, en la formulación del PDPI deben tomarse en consideración las recomendaciones planteadas en la propuesta para el mejoramiento de capacidades de gestión de los pueblos indígenas, trabajada como parte constitutiva de esta consultoría.

Debe entenderse que el desarrollo del eje social está intrínsecamente vinculado al tema de las capacidades locales, al fortalecimiento institucional de las organizaciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas. Está claramente definido en los objetivos de la presente Guía que se busca no sólo fortalecer procesos participativos de los pueblos indígenas, sino también facilitar la gestión de los mismos en el desarrollo de los proyectos viales y ello supone fundamentalmente el fortalecimiento de sus propias capacidades.

5) **Estimación presupuestal del PDPI**

Con la finalidad de conocer la magnitud de la inversión del PDPI, se formulará un presupuesto que refleje el costo de las actividades de los ejes ambiental, económico y social a ejecutarse. El presupuesto que se determine, para este efecto, será un componente del presupuesto total del proyecto vial. En la página siguiente presentamos la matriz que puede ser utilizada para la determinación presupuestal de los ejes propuestos.

6) **Mecanismos de comunicación y resolución de quejas con comunidades afectadas durante la ejecución del proyecto vial**

Dado que la construcción del PDPI incluye mecanismos activos de participación local, las acciones de comunicación con la población constituyen un elemento central que facilitará los procesos de consulta, procesamiento de conflictos y la adopción de acuerdos, posibilitando el mejor desarrollo de los proyectos viales, así como la implementación de políticas de respeto a los derechos de los pueblos y comunidades afectados por los mismos.

Las acciones de comunicación deben ser parte de un proceso continuo a lo largo del proyecto y deben estar estructuradas de forma culturalmente adecuada, a fin de responder a las características propias de la población a quien van dirigidos los mensajes. Es importante que se exploren formas diversas en el proceso de comunicación, de manera que los contenidos y mensajes puedan llegar en forma eficiente a los diversos sectores sociales a quienes deban ir dirigidos. Entre los medios de comunicación pueden explorarse el uso de cartillas, folletos, afiches, mensajes radiales, etc., así como otros que supongan un proceso más activo y directo de contacto con la población (grupos de trabajo, mesas de diálogo, etc.).

Un aspecto fundamental en el proceso de comunicación debe estar directamente vinculado al desarrollo de mecanismos de resolución de quejas que las comunidades locales puedan presentar durante la vida útil del proyecto.

Estos mecanismos deben tomar como referencia las instancias judiciales existentes para la resolución de conflictos, así como el derecho consuetudinario practicado por las comunidades indígenas involucradas.

Sin embargo, deben explorarse mecanismos adecuados para el manejo de conflictos que puedan generarse por las diferentes percepciones en relación al tipo de impacto ambiental o social y a la modalidad de remediación o mitigación que pretenda efectuarse.

Es importante generar espacios para desarrollar formas consensuadas de negociación, donde se procesen las quejas y las demandas locales, por ejemplo, la conformación de mesas de diálogo, rondas de negociaciones u otras que cuenten con la representación autorizada de los organismos competentes del Estado y de las propias comunidades locales.

En la medida que probablemente una buena parte de las quejas de las comunidades locales tengan relación directa al desempeño de los trabajadores de las empresas contratistas responsables de desarrollar las tareas de rehabilitación y mantenimiento de caminos, es recomendable se exija la constitución de un código de conducta a las empresas, a ser aplicado cuando se opere en territorios comunales o en áreas ocupadas tradicionalmente por pueblos indígenas.

Este código de conducta deben ser de naturaleza obligatoria y exigible a las empresas contratistas, como parte de los acuerdos formales para el otorgamiento de las concesiones para el desarrollo de las labores de rehabilitación y mantenimiento de los tramos carreteros. Debiendo contener procedimientos claros y adecuados para acoger y procesar las quejas y las demandas locales, estableciendo incluso plazos para evaluar las mismas y darles resolución, de forma de no lesionar la confianza local.

Establecer una ruta crítica para la resolución de las quejas locales indicando las personas responsables de atender, tramitar y dar solución a las mismas es una

forma práctica y transparente de asegurar el respeto por las inquietudes, preocupaciones y valores de las sociedades con las que se vaya a interactuar.

Matriz Presupuestal de Planificación del PDPI

EJE AMBIENTAL

Objetivo estratégico: Las comunidades indígenas afectadas por los impactos negativos del proyecto participan activamente en la prevención/mitigación de los mismos.

ACTIVIDADES/PROYECTOS	ACCIONES	PRESUPUESTO	ACTORES	RESPONSABLE

EJE ECONÓMICO

Objetivo estratégico: Aumentan las capacidades de las comunidades indígenas para generar ingresos económicos familiares.

ACTIVIDADES/PROYECTOS	ACCIONES	PRESUPUESTO	ACTORES	RESPONSABLE

EJE SOCIAL

Objetivo estratégico: Aumentan las capacidades de las comunidades indígenas para participar y contribuir activamente en el desarrollo local.

ACTIVIDADES/PROYECTOS	ACCIONES	PRESUPUESTO	ACTORES	RESPONSABLE

7) Plan de Monitoreo y Evaluación (M&E)

Este instrumento establece las acciones a implementarse durante el horizonte programático del PDPI y determina la periodicidad para la presentación de los reportes en los que se evalúen cuantitativamente y cualitativamente el cumplimiento de las actividades programadas. En el capítulo siguiente se desarrollarán los pasos a seguir para la formulación de este instrumento.

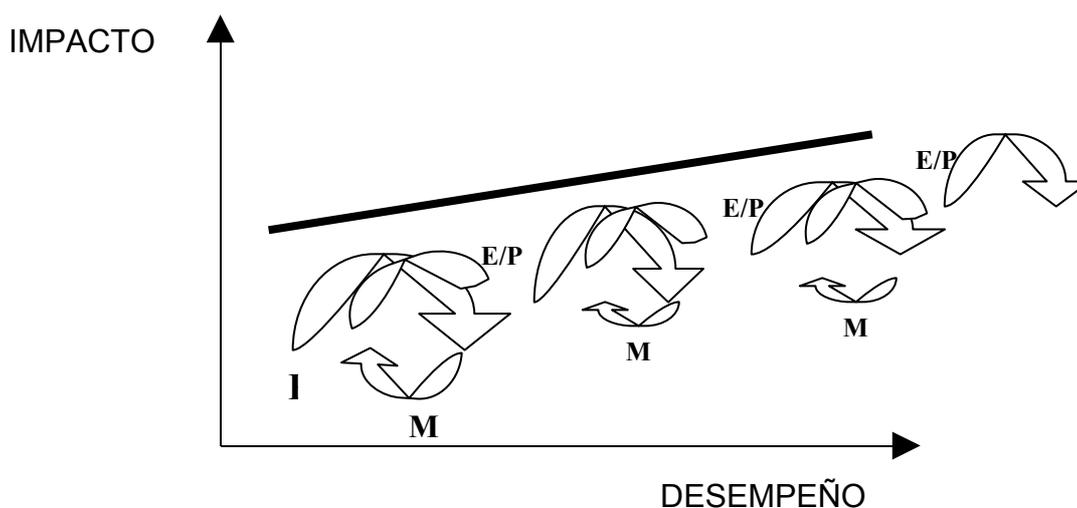
CAPÍTULO VIII

MECANISMOS PARTICIPATIVOS DE EVALUACIÓN Y MONITOREO DE PROYECTOS VIALES

La propuesta de monitoreo que plantea la Guía, se sustenta en la concepción de que el monitoreo y la evaluación son un todo, una unidad que se corresponde permanentemente, ya que mientras el monitoreo se centra en verificar la manera cómo avanza el proyecto vial y junto a él la ejecución del PDPI, la evaluación va recogiendo la información generada por el monitoreo para ir emitiendo juicios sobre el mismo.

La sucesión cíclica de las acciones de planificación (P), ejecución/monitoreo (M) y evaluación (E) conduce a una mejora progresiva en el desempeño y en el impacto de la propuesta estratégica.

Gráfico 3
Sucesión cíclica de las acciones de planificación, monitoreo y evaluación



8.1. ¿Por qué la propuesta de monitoreo y evaluación de la Guía es participativa?

Es participativa, en tanto que en la sucesión cíclica de las acciones de planificación, ejecución/monitoreo y evaluación, participan de manera directa las comunidades indígenas involucradas o afectadas.

De acuerdo a lo descrito: ¿qué se entiende por monitoreo?

El monitoreo es un proceso permanente de balance de la situación, es la observación constante del rumbo o desarrollo del programa o proyecto. Como resultado de esta herramienta se procede a las eventuales correcciones que sean requeridas. Monitorear significa mantener un estrecho contacto con la realidad, haciendo uso de estrategias y acciones previamente diseñadas. El monitoreo es un proceso organizado de verificación de que una determinada situación transcurre como se había previsto. Cabe destacar, que se hace referencia a un proceso organizado, lo que supone una secuencia planificada, instrumentalizada y permanente. Si así se entiende, se debe descartar la idea acerca del monitoreo como un evento puntual o que se realiza *ad-hoc* sólo cuando se necesita. Es importante recordar que el monitoreo toma en cuenta situaciones previstas apriorísticamente, lo cual implica que existe una idea o una hipótesis acerca de cómo se espera que se desenvuelva el proceso.

8.2. ¿Cuál es el punto de partida de la propuesta de monitoreo?

El Plan de Monitoreo y Evaluación tiene como punto de partida el marco lógico del PDPI. Es decir, el primer paso para formular la propuesta de Monitoreo y Evaluación será la determinación del marco lógico. Para ello, será necesario tener definida claramente la jerarquía de objetivos, que contiene los 4 elementos causales que a continuación se describen:

1. **El Fin:** Detalla cómo el proyecto, plan o programa contribuirá a solucionar el problema que se ha encontrado y describe el impacto general y los beneficios derivados del mismo.

Ejemplo: El PDPI tiene como objetivo central mitigar los impactos negativos y generar beneficios sociales y económicos culturalmente apropiados en los pueblos indígenas afectados por la implementación del proyecto vial.

2. **El Propósito:** Indica el impacto directo o el resultado directo que se obtendrá a través de la implementación de los componentes. En otras palabras, es una hipótesis sobre el impacto o beneficio que se desea alcanzar. Ahora bien, dependiendo de la envergadura del proyecto, plan o programa puede haber dos o más propósitos o resultados intermedios.

Ejemplo: Para el caso del PDPI se pueden dar los siguientes resultados intermedios o propósitos:

Resultado Intermedio 1: Las comunidades indígenas afectadas por los impactos negativos del proyecto vial participan de manera activa en la mitigación.

Resultado Intermedio 2: Aumentan las capacidades de las comunidades indígenas para participar y contribuir activamente en el desarrollo local.

Resultado Intermedio 3: Aumentan las capacidades de las comunidades indígenas para generar ingresos económicos familiares.

3. Los Componentes: Son los bienes, servicios, conocimientos e información generados como resultado de la ejecución del proyecto vial o del PDPI. Para cada resultado intermedio puede darse el caso de uno o más componentes.

Ejemplo: El Resultado Intermedio 1 puede generar beneficios a través del componente de Desarrollo Socio-Ambiental; el Resultado Intermedio 2, a través del componente de Mejoramiento de Capacidades, y el Resultado Intermedio 3, a través de los componentes de Desarrollo Productivo y Comercialización y de Promoción de Microempresas de Mantenimiento. Para los propósitos explicativos de la Guía, desarrollaremos como ejemplo el Resultado Intermedio 1, el mismo que generaría a través del componente de Desarrollo Socio-Ambiental los siguientes productos:

Producto 1.1. Las comunidades indígenas afectadas implementan un plan de acción de mitigación de impactos ambientales negativos en coordinación con los ejecutores del proyecto vial.

Producto 1.2. Las comunidades indígenas afectadas implementan un plan de acción de mitigación de impactos sociales negativos en coordinación con los ejecutores del proyecto vial.

4. Las actividades: Son las tareas principales que se llevan a cabo con la finalidad de lograr cada producto. Es decir, cada producto tendrá sus actividades definidas.

Ejemplo: Para el producto 1.1., las actividades pueden ser las siguientes:

Actividad 1.1.1. Capacitación a comuneros en prácticas de manejo de laderas y lugares críticos colindantes con los caminos departamentales.

Actividad 1.1.2. Implementación de prácticas de manejo de alcantarillas (agua), limpieza de cunetas, cobertura vegetal y barreras de protección.

Actividad 1.1.3. Organización de cuadrillas comunales para trabajos colectivos de manejo de impactos negativos.

Estos cuatro elementos son indispensables para desarrollar la lógica vertical contenida en la jerarquía de objetivos. A su vez esta jerarquía de objetivos será el punto de partida para la formulación del marco lógico del proyecto o plan (ver gráficos 4 y 5).

Tomado como referencia la lógica vertical descrita a manera de ejemplo presentamos los siguientes gráficos con la finalidad de sintetizar esta parte del proceso constructivo del Plan de Monitoreo y Evaluación.

Grafico 4
Jerarquía de Objetivos

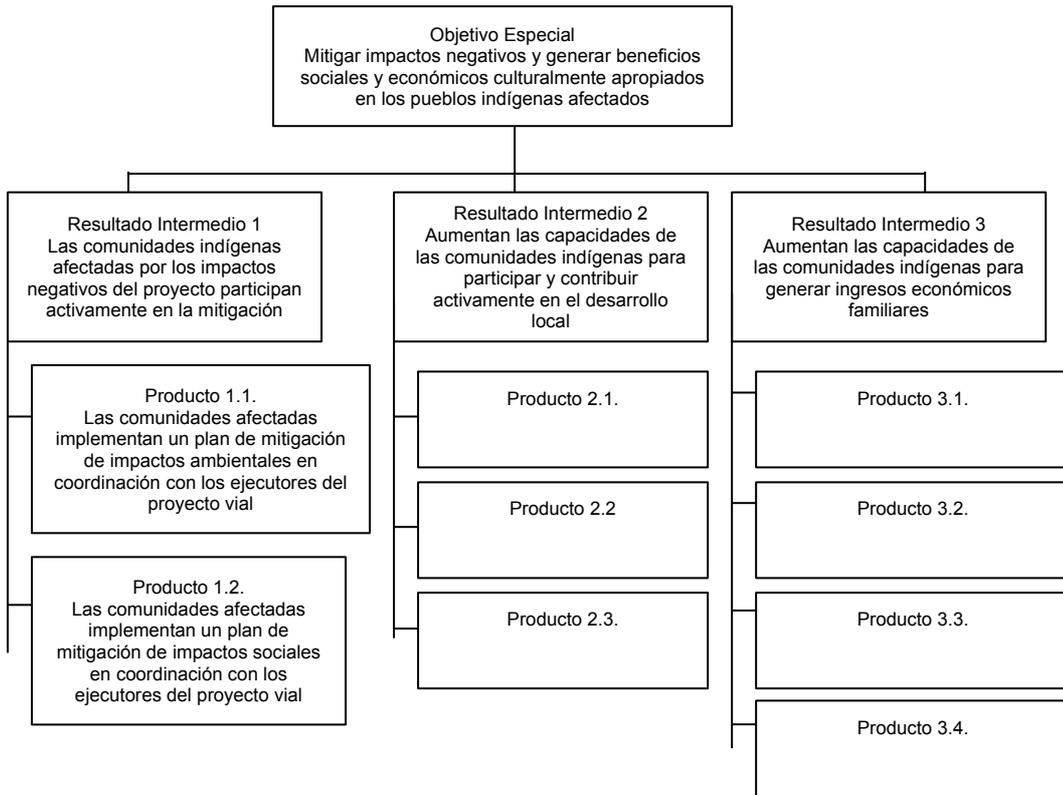
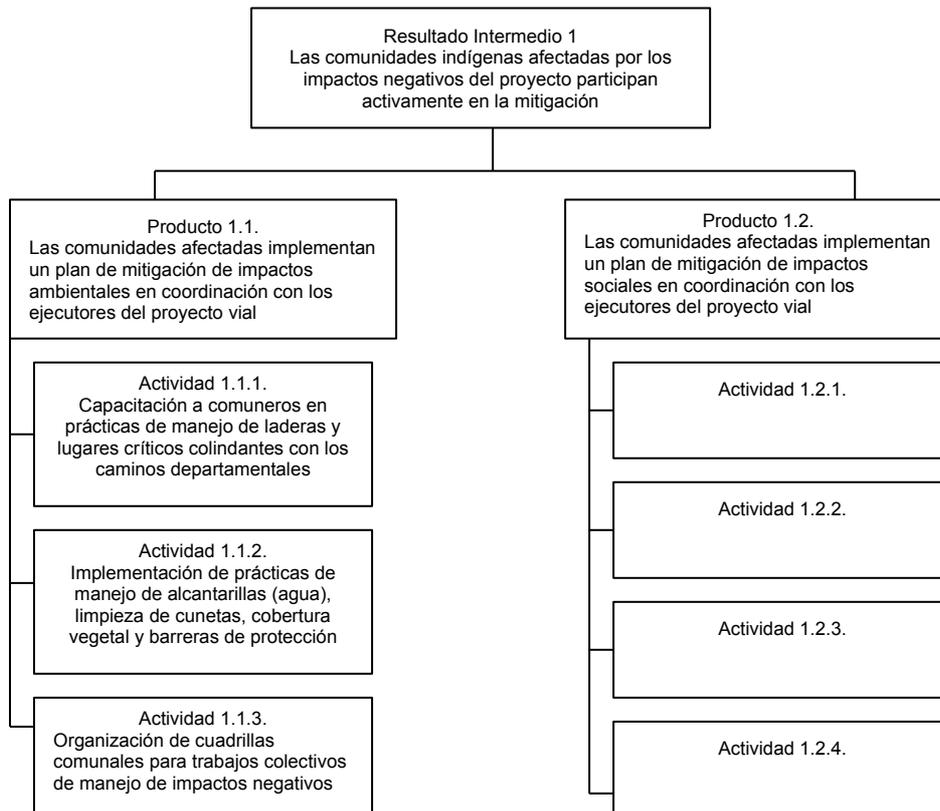


Grafico 5
Jerarquía de Objetivos



8.3. El Marco Lógico

Una vez desarrollada la jerarquía de objetivos, se inicia la formulación del marco lógico de PDPI, que viene a ser en realidad una manera sintetizada y sistematizada de presentar el proyecto, plan o programa. Contiene las estrategias descritas en forma integral y, de acuerdo a la lógica horizontal del proyecto o plan, los indicadores verificables objetivamente, los medios de verificación y los supuestos.

¿Qué viene a ser la lógica horizontal?

La lógica horizontal, en términos prácticos, es la descripción del modo cómo se pueden lograr los resultados esperados a través de una matriz que considera niveles de objetivos, que van desde los resultados esperados para el objetivo central, hasta los resultados esperados de la implementación de cada actividad programada. A esta matriz se le conoce como marco lógico, como se puede apreciar en el cuadro que se presenta líneas abajo.

La primera columna de la matriz del marco lógico describe los objetivos del proyecto o plan, que son los que se obtienen de manera directa de la jerarquía de objetivos.

La segunda columna describe los indicadores, que representan las medidas cuantitativas del estado de ejecución de los diferentes niveles de la matriz del marco lógico: actividades, productos, resultados intermedios y objetivo central. El logro cuantitativo de los indicadores, en cada uno de estos niveles, dará cuenta del efecto directo del proyecto y del impacto logrado por la implementación de la estrategia de desarrollo.

La tercera columna indica a través de qué medios se verificará la evolución de los indicadores propuestos para cada nivel del marco lógico.

La cuarta columna se utiliza para describir los supuestos que deben materializarse para asegurar el logro de las actividades, productos, resultados intermedios y objetivo central.

Matriz del Marco Lógico

Objetivos	Indicadores verificables objetivamente	Medios de verificación	Supuestos
Objetivo Especial: Mitigar impactos negativos y generar beneficios sociales y económicos culturalmente apropiados en los pueblos indígenas afectados.	Miden el impacto general que tendrá el proyecto o plan.	Son las fuentes de información que se pueden utilizar para verificar que los objetivos se lograron.	Indican los acontecimientos, las condiciones o decisiones importantes y necesarias para la continuidad en el tiempo de los beneficios generados por el proyecto.
Resultado Intermedio 1: Las comunidades indígenas afectadas por los impactos negativos del proyecto participan activamente en la mitigación.	Incluye indicadores con metas que reflejan la situación al finalizar el proyecto. Describen a nivel de indicadores el impacto logrado al final de proyecto.	Son las fuentes que el ejecutor y el evaluador pueden consultar para ver si los objetivos se están logrando.	Indican los acontecimientos, las condiciones o las decisiones que se tienen que tomar para que el proyecto contribuya significativamente al logro del objetivo general.

Objetivos	Indicadores verificables objetivamente	Medios de verificación	Supuestos
Producto 1.1.: Las comunidades afectadas implementan un plan de mitigación de impactos ambientales en coordinación con los ejecutores del proyecto vial	Incluye indicadores con metas que reflejan la situación de avance del proyecto. Mejor dicho son indicadores de proceso ya que deben lograrse previamente a los indicadores de impacto.	Son las fuentes que el ejecutor y el evaluador pueden consultar para ver si las metas de los indicadores de producto se están logrando.	Indican los acontecimientos, las condiciones o las decisiones que se tienen que tomar para que el proyecto contribuya significativamente al logro de los propósitos o resultados intermedios.
Actividad 1.1.1.: Capacitación a comuneros en prácticas de manejo de laderas y lugares críticos colindantes con los caminos departamentales	Incluye las metas cuantitativas que las actividades se han propuesto alcanzar para el logro de los indicadores de proceso (indicadores de producto). Asimismo, indica el presupuesto para el logro de las metas de actividades.	Este casillero indica donde se puede encontrar información para verificar si el presupuesto se gastó como estaba planeado y si se cumplió con la meta programada.	Indican los acontecimientos, las condiciones que tienen que ocurrir para el cumplimiento de los objetivos planteados a nivel de producto.
Actividad 1.1.2.: Implementación de prácticas de manejo de alcantarillas (agua), limpieza de cunetas, cobertura vegetal y barreras de protección			
Actividad 1.1.3.: Organización de cuadrillas comunales para trabajos colectivos de manejo de impactos negativos			
Producto 1.2.: Las comunidades afectadas implementan un plan de mitigación de impactos sociales en coordinación con los ejecutores del proyecto vial			
Actividad 1.2.1.			
Actividad 1.2.2.			
Actividad 1.2.3.			
Actividad 1.2.4.			

8.4. La Matriz de Indicadores y Metas para el Plan de M&E del PDPI

Luego de concluida la matriz del marco lógico, y tomando como referencia la misma, se formulará la matriz de indicadores y metas para el Plan de M&E del PDPI, que expresa apriorísticamente la evolución en el tiempo del cumplimiento de las metas de indicadores de resultados intermedios y productos, así como las metas de las actividades, tal como se muestra en el cuadro que se presenta líneas abajo.

En la primera columna de la matriz se describen los indicadores de acuerdo a la secuencia establecida en el marco lógico: primero irán los indicadores del objetivo central, seguidos de los indicadores de resultado intermedio, luego los de productos y finalmente los de las metas de actividades.

En la segunda columna se describen los indicadores en la parte superior y en la parte inferior la unidad de medida de los mismos.

La tercera columna contiene la línea de base de los indicadores, siempre que se haya levantado la misma, y las metas de los indicadores que se esperan alcanzar al final del proyecto vial o de la aplicación del Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

La cuarta columna contiene el nombre del responsable o del equipo a cargo de la implementación de las acciones de campo.

Las siguientes columnas de la matriz contienen las metas de indicadores y actividades que se deben lograr durante el horizonte programático de la propuesta estratégica. Una columna para cada año de ejecución; es decir, el número de columnas depende del horizonte programático definido para la implementación del proyecto o plan. Para cada año de ejecución del proyecto deberá formularse un Plan Operativo Anual (POA).

El Plan Operativo Anual (POA): Es un instrumento de gestión del proyecto, plan o programa, en el que se establecen metas programáticas anuales, presupuestos y cronogramas de ejecución. El POA toma como punto de referencia de formulación el Plan de Monitoreo y Evaluación, específicamente la matriz de indicadores y metas; es decir, que lo que se describe en la columna correspondiente al año 1 de la matriz de indicadores y metas corresponde al Plan Operativo del año 1 y así sucesivamente.

La organización de la información del monitoreo y su periodicidad: Toda propuesta de monitoreo requiere de una estructura formal para poder concretarse en acciones y resultados. Siendo ésta una propuesta participativa, se requerirá incluir a los beneficiarios del proyecto dentro de un sistema que considere los diferentes niveles de responsabilidad en la ejecución de las acciones del proyecto.

Se propone que el desarrollo de las acciones propuestas en el PDPI se lleve a cabo por los ejecutores del proyecto vial, a través de una unidad de gestión socio-ambiental que tendrá a su cargo la implementación de tales acciones en estrecha coordinación con las comunidades indígenas afectadas. En la medida que las acciones de mitigación de impactos, así como las de generación de beneficios sociales y económicos están dirigidas a dichas comunidades, debe crearse entre ellas un comité intercomunal de gestión que oriente el desarrollo de las actividades generadas por el proyecto. Creada esta estructura orgánica operativa de corresponsabilidad en la ejecución del proyecto, se pueden establecer los niveles de agregación de la información generada por el proceso de monitoreo.

Primer Nivel Orgánico.- El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de DGASA, PROVIAS Departamental y PROVIAS Rural, coordinan y generan lineamientos de operatividad, tomando en cuenta la sucesión cíclica: planificación/ ejecución/monitoreo/evaluación del proyecto vial con los Gobiernos Regionales y Locales. Asimismo, éstos, a través de sus instancias competentes, informan el desempeño de las actividades implementadas por el proyecto con una periodicidad trimestral.

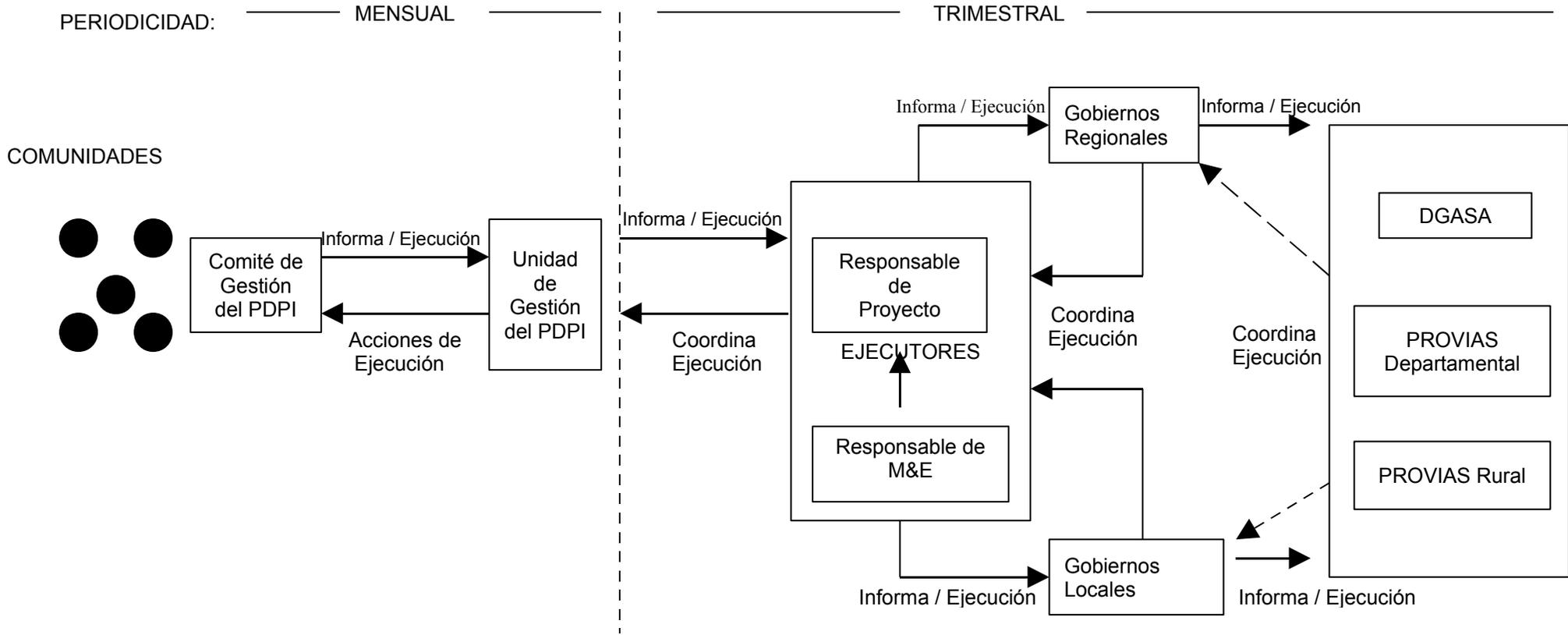
Matriz de Indicadores y Metas para el Plan de M&E del PDPI

Indicador	Definición/Unidad de medida	Línea de base y metas a lograr	Responsables	Año 1	Año 2	Año 3
Objetivo Especial: Mitigar impactos negativos y generar beneficios sociales y económicos culturalmente apropiados en los pueblos indígenas afectados						
Primer indicador de objetivo especial	Definición: Unidad de medida:	Línea de Base: Meta final:	Nombre del responsable o de los integrantes del equipo responsable	Meta a alcanzar en el Año 1	Meta a alcanzar en el Año 2	Meta a alcanzar en el Año 3
Segundo indicador de objetivo especial						
Tercer indicador de objetivo especial						
Resultado Intermedio 1: Las comunidades indígenas afectadas por los impactos negativos del proyecto participan activamente en la mitigación						
Primer indicador de Resultado Intermedio 1						
Segundo indicador de Resultado Intermedio 1						
Tercer indicador de Resultado Intermedio 1						
Producto 1.1: Las comunidades afectadas implementan un plan de mitigación de impactos ambientales en coordinación con los ejecutores del proyecto vial						
Primer indicador de Producto 1.1.						
Segundo indicador de Producto 1.1.						
Tercer indicador de Producto 1.1.						
Actividad 1.1.1. Capacitación a comuneros en prácticas de manejo de laderas y lugares críticos colindantes con los caminos departamentales						
Metas de la actividad y/o subactividades en el caso de que se programen						

Segundo Nivel Orgánico.- Los Gobiernos Regionales y Locales, a través de sus instancias competentes, coordinan y socializan los lineamientos de operatividad generados por el MTC con los ejecutores directos del proyecto vial. Asimismo, los ejecutores informan el desempeño de las actividades de campo implementadas por el proyecto con una periodicidad trimestral.

Tercer Nivel Orgánico.- Los ejecutores directos del proyecto vial (PVD, PVR, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales) a través de sus instancias competentes, coordinan y socializan los lineamientos de operatividad generados por el MTC con el comité intercomunal de gestión del PDPI. Asimismo, el comité informa sobre el desempeño de las actividades de campo ejecutadas en las diferentes comunidades indígenas involucradas, con una periodicidad mensual, tal como se muestra en el gráfico 6.

Gráfico 6
Ruta Crítica de las Acciones de M&E



BIBLIOGRAFIA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

2004 Perfil: Política Operativa Sobre Pueblos Indígenas (GN-2296).

2004 Perfil: Marco Estratégico para el Desarrollo Indígena (GN-2295).

BANCO MUNDIAL

Manual de Operaciones del Banco Mundial: Políticas Operacionales, Pueblos Indígenas.

CARE / SAIPE / IPEDEHP

2003 Plan de Monitoreo y Evaluación del Programa Frontera Selva.

CHIRINOS, Andrés

2001 Atlas Lingüístico del Perú. Ministerio de Educación y Centro Bartolomé de las Casas, 2001.

GEILFUS, Frans

1997 Diagnóstico, Planificación, Monitoreo y Evaluación – IICA Holanda / Laderas C.A / Proyecto PROCHALATE (El Salvador).

MENDONCA, Sebastián

2000 Guía de Planeamiento Estratégico del Desarrollo Local: Marco Conceptual y Guía Práctica.

MINISTERIO DE AGRICULTURA / INSTITUTO INDIGENISTA PERUANO

1994 Mapa Etnolingüístico Oficial del Perú.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2000 Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Ley N° 27293.

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES (MTC)

2004 Anteproyecto de Reglamento de Jerarquización Vial.

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES (MTC)

2002 Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (Decreto Supremo N° 041-2002-MTC).

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES / PROYECTO ESPECIAL DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE RURAL / PROVIAS RURAL

2004 Guía de Procedimientos para la Formación de Microempresas de Mantenimiento Vial Rutinario.

OFICINA DE MEDIO AMBIENTE DE CONTRADROGAS (OMAC)

1998 Manual de Organización y Procedimientos de Estudio de Impacto Ambiental.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

1995 Convenio N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes 1989.

UNICEF

2001 La exclusión social en el Perú. Lima: UNICEF.

VASQUEZ, Enrique, Carlos E. ARAMBURÚ, Carlos FIGUEROA y Carlos PARODI

2000 Gerencia Social: Diseño, Monitoreo y Evaluación de Proyectos Sociales – Universidad del Pacífico, Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo.

ANEXOS

Anexo 1

CONCEPTOS CLAVE QUE SE DEBEN MANEJAR PARA LLEVAR ADELANTE LOS TALLERES PARTICIPATIVOS DE FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DE PUEBLOS INDÍGENAS

PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO.- Es una reinterpretación de la realidad externa e interna, cuyo objetivo se centra en la búsqueda de elementos con los cuales se puedan generar y realizar nuevas posibilidades de cambio hacia propuestas más concordantes con las aspiraciones del grupo social al que va dirigido.

PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO.- Es una visión de futuro generadora de criterios que orientan las iniciativas e inversiones de los diversos actores económicos, sociales e institucionales de un ámbito determinado, y dan señales para que quienes elaboran las políticas macro, prioricen las inversiones de un país, de una región o de una localidad. De esa visión compartida se desprenden un grupo de ejes y objetivos de mediano plazo, las estrategias, las políticas y las acciones inmediatas que los actores deben iniciar para que se logren los objetivos planteados.

LA VISIÓN DE DESARROLLO.- Es la imagen proyectada a futuro de una localidad, cuando se están cumpliendo exitosamente los nuevos roles económicos.

ROLES ECONÓMICOS.- Son las principales actividades económicas de una localidad, por medio de las cuales ésta se relaciona permanentemente con su entorno regional y/o nacional, generando una red de flujos económicos complementarios entre los diversos mercados y creando condiciones favorables para la realización de las actividades económicas de otros ámbitos geográficos mayores, iguales o menores a su entorno (ciudades y pueblos).

LAS ESTRATEGIAS.- Son los procesos básicos; el camino que se tiene que seguir para el logro de los objetivos estratégicos.

EJES DE DESARROLLO.- Son aquellas áreas en las que se debe trabajar sistemáticamente en los próximos años y deben reflejar los nuevos roles económicos y sociales propuestos para alcanzar la visión de desarrollo.

Los OBJETIVOS.- Son aquellas situaciones que se deben alcanzar en el tiempo para contribuir al logro de la visión del desarrollo.

Anexo 2

ESQUEMA PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO PUEBLOS INDÍGENAS EN LOS TALLERES DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

A. ROLES ECONÓMICOS

Identificar los roles económicos antiguos; los roles económicos actuales; las tendencias del entorno, y los nuevos roles.

B. LA VISIÓN DE FUTURO

Conociendo los nuevos roles económicos que se deberán generar, es posible proyectar una visión de largo plazo de la localidad, de su economía, de sus empresas, de sus líderes e instituciones y de su desarrollo cultural, ambiental y humano.

C. LOS EJES DE DESARROLLO

Para cada uno de los roles económicos principales, y otros componentes de la visión que tengan especial importancia, se establecen ejes de desarrollo. Es decir, campos en los cuales se deberá trabajar sistemáticamente en los próximos años. En ese sentido, sugerimos trabajar tres ejes fundamentales para los propósitos del plan: el eje ambiental, el eje económico y el eje social.

D. DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO

Para cada uno de los ejes de desarrollo identificados, se hace un análisis de factores externos (oportunidades y amenazas) y un análisis de factores internos (fortalezas y debilidades).

E. IDENTIFICACIÓN DE ESTRATEGIAS

Tomando como punto de referencia el diagnóstico estratégico, se desarrollan las estrategias para las oportunidades, las amenazas, las fortalezas y debilidades, respondiendo a las siguientes preguntas para cada componente del FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas).

E.1. RESPECTO A LAS OPORTUNIDADES:

¿Cómo desarrollar las fortalezas actuales para aprovechar mejor las oportunidades?

¿Cómo aprovechar mejor las fortalezas actualmente disponibles, qué tipo de manejo de las oportunidades lo posibilitan?

¿Cómo ampliar el nivel de provecho obtenido de las oportunidades?

E.2. RESPECTO A LAS AMENAZAS:

¿Cómo neutralizar las amenazas y evitar que actúen contra los objetivos planteados?

¿Cómo manejar los problemas que pueden ser generados por las amenazas?

E.3. RESPECTO A LAS FORTALEZAS:

¿Cómo mejorar el desempeño de las fortalezas en dirección al aprovechamiento de oportunidades?

¿Qué alianzas estratégicas o tácticas son necesarias realizar para alcanzar los niveles de capacidad exigidos por las oportunidades?

E.4. RESPECTO A LAS DEBILIDADES:

¿Cómo superar las debilidades críticas, o cómo mejorar el desempeño respecto a las amenazas y a las oportunidades?

F. EL PROCESO ESTRATÉGICO

Una vez definido el conjunto de estrategias necesarias para el avance de cada uno de los ejes de desarrollo, es posible proyectar cómo estas estrategias se organizan. Para ello, se debe utilizar la matriz de planificación del PDPI

Anexo 3
MATRIZ DE PLANIFICACIÓN DEL PDPI

EJE AMBIENTAL

Objetivo estratégico: Las comunidades indígenas afectadas por los impactos negativos del proyecto participan activamente en la prevención/mitigación de los mismos.

ACTIVIDADES/PROYECTOS	ACCIONES	ACTORES	RESPONSABLE

EJE ECONÓMICO

Objetivo estratégico: Aumentan las capacidades de las comunidades indígenas para generar ingresos económicos familiares.

ACTIVIDADES/PROYECTOS	ACCIONES	ACTORES	RESPONSABLE

EJE SOCIAL

Objetivo estratégico: Aumentan las capacidades de las comunidades indígenas para participar y contribuir activamente en el desarrollo local.

ACTIVIDADES/PROYECTOS	ACCIONES	ACTORES	RESPONSABLE