



SPDA

35
AÑOS

DOCUMENTO DE TRABAJO

ANÁLISIS DE CARRETERAS EN LA FASE DE PREINVERSIÓN EN LA AMAZONÍA DESDE EL ENFOQUE DEL CICLO DE PROYECTOS

Octubre 2021





35
AÑOS

DOCUMENTO DE TRABAJO

ANÁLISIS DE CARRETERAS EN LA FASE DE PREINVERSIÓN EN LA AMAZONÍA DESDE EL ENFOQUE DEL CICLO DE PROYECTOS

Octubre 2021

Edición: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Autor: Samín Vargas
Colaboradores: Silvana Baldovino, Carol Mora,
Andrea Peralta, Valeska Ruiz y Natalia Vidalón
Corrección de estilo: Miguel Flores-Montúfar
Diagramación: Fernando Pano
Fotos: Diego Perez

Cita sugerida:

Vargas, S. (2021). Análisis de carreteras en la fase de preinversión en la Amazonía desde el enfoque del ciclo de proyectos. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Presidente: Jorge Caillaux
Directora ejecutiva: Isabel Calle
Directora del Programa de Biodiversidad y Pueblos Indígenas: Silvana Baldovino
Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima
Teléfono: (+51) 612-4700 www.spda.org.pe

Primera edición digital: octubre 2021
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-11932
Libro electrónico de acceso abierto en:
<https://spda.org.pe/publicaciones>

El Programa de Biodiversidad y Pueblos Indígenas de la SPDA trabaja en la integración de la conservación de la diversidad biológica en el esquema de desarrollo sostenible del país, de forma tal que esta traiga consigo un desarrollo económico ambientalmente sostenible y socialmente inclusivo, en donde se ponga en valor el rol preponderante que juegan actores claves como los pueblos indígenas y las mujeres. Esta publicación es posible en el marco del proyecto “Conservación y consolidación de las áreas protegidas y tierras indígenas al interior del Mosaico Purús Manu” financiado por la Fundación Gordon and Betty Moore.

ÍNDICE

p. 4 - 5

Resumen

01

p. 6 - 11

Principales cambios establecidos por INVIERTE PE

- a) Programación multianual de inversiones
- b) Formulación y evaluación (fase de preinversión)

02

p. 12 - 17

Carreteras en amazonía: información en fase de preinversión

- 1) Mejoramiento de la Carretera Bolognesi-Túpac Amaru-Nuevo Italia-Puente Sheshea por niveles de servicio (distrito de Tahuania, provincia de Atalaya)
- 2) Mejoramiento de caminos vecinales de las comunidades nativas y rurales de la Cuenca Alto Madre de Dios, distritos de Manu y Fitzcarrald

03

p. 18 - 23

Cumplimiento de la normativa de invierte pe en el análisis social durante la fase de preinversión

- 1) Mejoramiento de la Carretera Bolognesi-Túpac Amaru-Nuevo Italia-Puente Sheshea por niveles de servicio (distrito de Tahuania, provincia de Atalaya)
- 2) Mejoramiento de caminos vecinales de las comunidades nativas y rurales de la Cuenca Alto Madre de Dios, distritos de Manu y Fitzcarrald

p. 24 - 29

Conclusiones

Anexos

Anexo 1. Proyecto carretera Coronel Portillo

Anexo 2. Proyecto CN Diamanta Manu

RESUMEN

El trabajo de investigación tiene como objetivo identificar los principales cambios establecidos para la formulación de proyectos de carreteras en el Sistema Nacional y Programación Multianual de Inversiones denominado “Invierte Pe”. Conocer estos cambios ayudará a difundir los requerimientos técnicos necesarios durante la fase de preinversión, que es una de las etapas más importantes del ciclo de inversiones para determinar la condición de viabilidad de proyectos.

Este informe de política cobra particular relevancia para aquellos proyectos de carreteras en la Amazonía que se encuentran en espacios geográficos de alta complejidad, donde existe superposición o colindancia con áreas naturales protegidas o sitios prioritarios para la conservación, y donde además convergen actores con diferentes características sociales, a saber, pueblos indígenas, población no indígena, migrantes o colonos, así como en algunos casos específicos de pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial.

Dadas las características de estos espacios geográficos y los grupos humanos que los habitan, es importante conocer también el grado de rigurosidad con el que se está trabajando el análisis de los grupos involucrados, ya que este análisis es un componente esencial del capítulo social de la formulación de proyectos de carreteras en el marco de Invierte Pe.

Para ello, se ha analizado la información técnica y social más relevante de la fase de preinversión de dos proyectos de carreteras en Amazonía: **la Carretera Bolognesi-Túpac Amaru - Nuevo Italia - Puente Sheshea (Ucayali)** y **el Mejoramiento de caminos vecinales de las comunidades nativas y rurales de la Cuenca Alto Madre de Dios, distritos de Manu y Fitzcarrald (Madre de Dios)** pertenecientes, respectivamente a las redes viales departamentales y vecinales.

El principal hallazgo es que el análisis del componente social respecto a los grupos de actores involucrados en ambos proyectos es bastante débil, no se identifica adecuadamente a los grupos humanos potencialmente afectados con la ejecución de

estas carreteras. Aunque la normativa específica de Invierte Pe exige este análisis, las entidades de gobierno responsables de la formulación pasan por alto este punto en la evaluación ex ante de proyectos. Finalmente, el informe plantea algunas recomendaciones para mejorar el análisis social de proyectos de carreteras en la fase de preinversión y señala otras intervenciones que se requieren ejecutar para beneficiar a los habitantes del área de influencia directa de las carreteras en Amazonía.



Foto: SPDA / Diego Perez



Foto: Diego Pérez

A group of runners is captured in motion on a dirt path during the golden hour of sunset. The runners are silhouetted against the bright, low sun, which creates a strong backlight effect. The central runner is in the foreground, wearing a red shirt and yellow shorts. To the left, another runner wears a bright green vest. The background shows a line of trees and a sky with soft, wispy clouds. The overall mood is one of active participation and natural beauty.

01

PRINCIPALES
CAMBIOS
ESTABLECIDOS
POR INVIERTE PE



El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte Pe) se creó mediante el Decreto Legislativo 1252 en diciembre de 2016 y derogó la Ley 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, el anterior sistema de inversión pública del gobierno.

Invierte Pe incorpora cambios en el ciclo de inversiones, introduciendo una nueva fase de inversión que es la programación multianual de inversiones, así como nuevas condiciones para la fase de preinversión, los cuales se explican con mayor detalle a continuación:

a) Programación multianual de inversiones

Incorpora la elaboración del diagnóstico de la situación de las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos mediante el establecimiento de metas de producto específicas e indicadores de resultado en un horizonte mínimo de tres años. Toma como referencia los planes sectoriales nacionales, planes de desarrollo concertado regionales y locales, y constituye el marco orientador de la formulación presupuestaria anual de las inversiones.

Esta fase se realiza a través de un proceso de coordinación y articulación interinstitucional e intergubernamental. Los sectores lideran, en los tres niveles de gobierno, sus objetivos, metas e indicadores. Cada sector, gobierno regional o gobierno local, determinará las brechas, así como sus criterios de priorización en el marco de la política sectorial.¹

¹ Decreto Legislativo 1432, publicado en setiembre de 2018, introdujo algunos cambios a la PMI, precisando que se enmarca en el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

b) Formulación y evaluación (fase de preinversión)

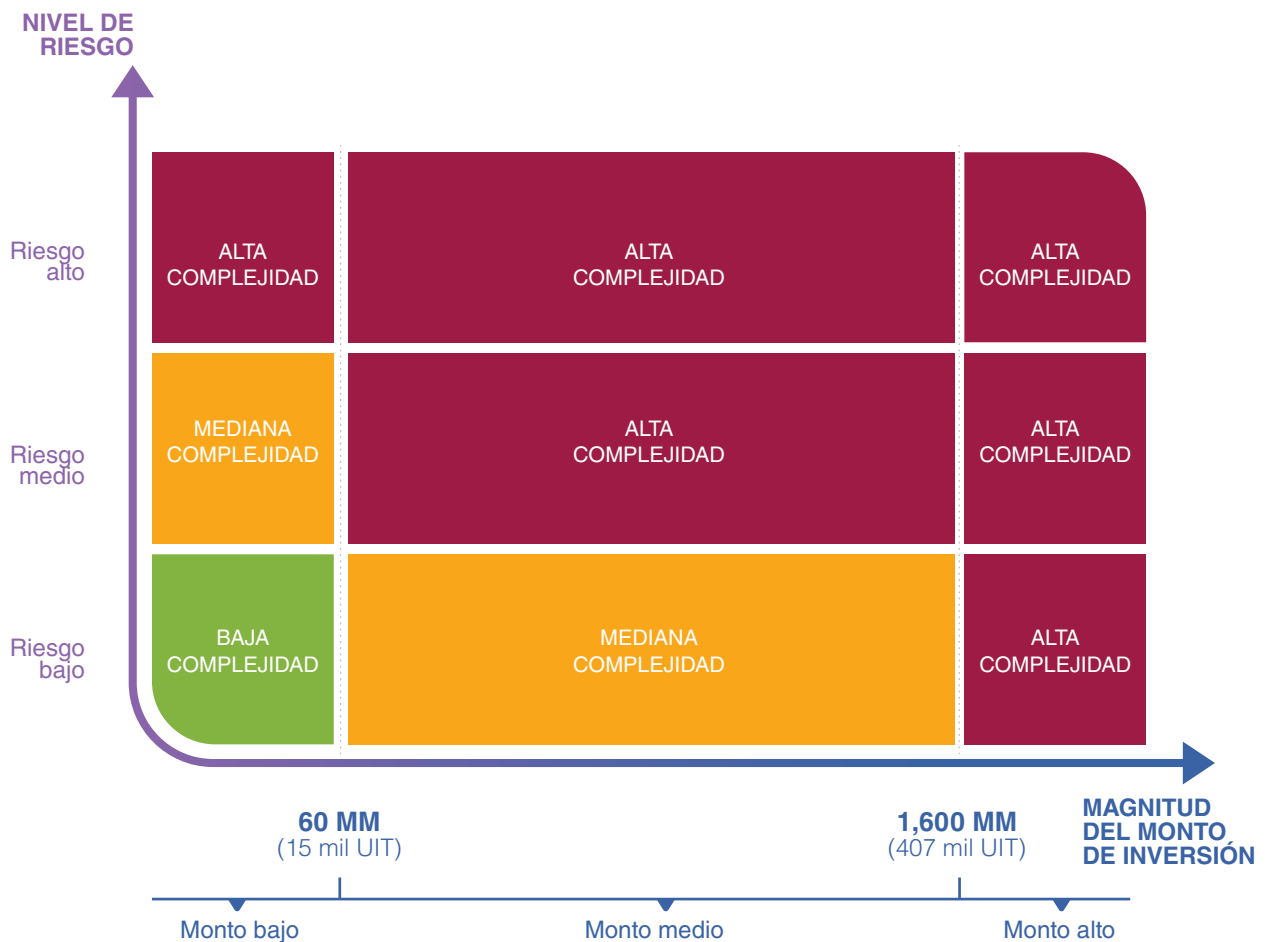
Comprende la formulación del proyecto, de aquellas propuestas de inversión necesarias para alcanzar las metas establecidas en la programación multianual de inversiones, y la evaluación respectiva sobre la pertinencia de su ejecución, y con ese objetivo debe considerar los recursos estimados para la operación y mantenimiento del proyecto, así como las modalidades de financiamiento.

Invierte Pe introduce nuevos requerimientos para la elaboración de proyectos, estableciendo el uso de fichas técnicas o estudios de preinversión que dependen de la complejidad de las intervenciones. De acuerdo con el MEF, los criterios para determinar la complejidad de proyectos son los siguientes:



Foto: SPDA / Diego Perez

Figura 1: Riesgo e Inversión



Fuente: Anexo 10-Criterios para determinar complejidad de proyectos. MEF

En base a la determinación del nivel de inversión y riesgo de proyectos, los documentos técnicos a considerar en la fase de preinversión son los siguientes²:

- i. Ficha técnica simplificada: proyectos con inversiones menores o iguales a 750 UIT y bajo riesgo (S/ 3 300 000).
- ii. Ficha técnica estándar: proyectos estandarizables con inversiones menores o iguales a 15 000 UIT (S/ 66 000 000) o el tope que el sector defina. Se elabora la ficha técnica estándar que haya elaborado el sector.
- iii. Ficha técnica para proyectos de baja y mediana complejidad: proyectos cuya naturaleza no permite la simplificación ni estandarización, y sus montos de inversión son menores a 407 000 UIT (S/ 1 790 800 000). Son proyectos de bajo o medio riesgo, así como de baja o media magnitud de inversión.
- iv. Perfil de proyecto: inversiones de alta complejidad que presenten por lo menos una de las siguientes características:
 - Alto nivel de incertidumbre respecto a las variables técnicas, económicas, ambientales y similares
 - Experiencia insuficiente en la formulación y ejecución de proyectos de la misma tipología
 - Modalidad de ejecución cuya APP sea cofinanciada o su financiamiento requiera recursos externos
 - Que el monto de inversión sea superior a 407 000 UIT (S/ 1 790 800 000).

Por otro lado, es importante señalar que en la fase de preinversión, según los requerimientos señalados, solo se necesita de un nivel de estudio. Asimismo, se establece que las Unidades Formuladoras (UF) son responsables de la formulación y evaluación del ciclo de inversiones y declaran la viabilidad de los estudios en fase de preinversión; las entidades registran y aprueban las inversiones en el Banco de Inversiones³.



Foto: SPDA / Diego Perez

- 2 Formato 6-A (Ficha Técnica Simplificada); Formato 6-B (Ficha técnica general para proyectos de baja y mediana complejidad); Perfil (Anexo 7: Contenido mínimo del estudio de preinversión a nivel de perfil para proyectos de inversión).
- 3 En los casos de intervenciones que no son proyectos como las inversiones de optimización, de ampliación marginal, de reposición y/o de rehabilitación (IOARR), se registran de forma agregada y simplificada en el PMI del Sector, GR o GL respectivo, con la indicación de la brecha a la que están directamente vinculadas; el indicador de resultado; la tipología del activo o bien, de corresponder; así como el monto de inversión total estimado, el plazo estimado de inicio y término de su ejecución.



Foto: Diego Pérez



Foto: Diego Pérez



02

CARRETERAS EN
AMAZONÍA:
INFORMACIÓN EN
FASE DE
PREINVERSIÓN

En Perú, la planificación de carreteras se desarrolla dependiendo del tipo de red vial a la cual se quiere intervenir. Para redes viales nacionales y departamentales⁴, la entidad responsable es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) a través de sus dos unidades ejecutoras, Provías Nacional y Provías Descentralizado, respectivamente. Mientras que para las redes viales vecinales y/o locales, la responsabilidad recae en los gobiernos regionales y locales⁵.

Los principales instrumentos de planificación estratégica del MTC son el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) y el Plan Estratégico Institucional (PEI), ambos con un horizonte de mediano plazo. El primero establece los lineamientos de política y define los objetivos y estrategias del sector, mientras que el segundo se enmarca en los objetivos estratégicos dictaminados en el PESEM: establece la misión, así como los objetivos estratégicos institucionales, indicadores, metas anuales, y en general sirve como instrumento orientador a los Planes Operativos Institucionales Multianuales (POI)⁶.

A nivel de gobiernos regionales, los principales instrumentos de planificación son el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) y el Plan Estratégico Institucional (PEI). El PDRC tiene un horizonte de largo plazo y define los objetivos y acciones estratégicas; el PEI es un instrumento de gestión que es concordante con el PDRC, PESEM (de los diferentes sectores, entre estos el Sector Transportes y Comunicaciones) y constituye también un documento orientador del POI de los gobiernos regionales correspondientes.

Es importante señalar que el POI es el instrumento que corresponde al nivel operativo de la planificación de las intervenciones de cualquier nivel de gobierno; comprende la programación de actividades operativas e inversiones que permiten la ejecución de las acciones estratégicas que contribuyen al cumplimiento de las metas institucionales establecidas. Asimismo, se debe tener en cuenta que, de acuerdo con el marco normativo vigente, la planificación estratégica de cualquier sector debe vincularse con el proceso presupuestario a través de la programación multianual de inversiones (PMI).

De esta manera, cualquier intervención propuesta por los diferentes niveles de gobierno debe desarrollar esta primera fase del ciclo de inversiones

denominada PMI que incluye la elaboración y selección de una cartera de inversiones que responda al cierre de brechas establecidas por estas entidades y que esté alineada con los objetivos y metas correspondientes.

Esta cartera de inversiones incluye, además de proyectos, inversiones en optimización, ampliación marginal, rehabilitación, reposición. Asimismo, establece un orden de prioridad de la inversión, define la unidad ejecutora presupuestal, establece el código de proyecto o idea de proyecto, así como el nombre, presupuesto y programación de la inversión en un horizonte de tres años.

Como se observa, la planificación de cualquier inversión, entre las que se encuentran las carreteras, llega a la programación todavía a un nivel general de información respecto a las características específicas de estas, las cuales son determinadas en las fases siguientes del ciclo de inversiones (formulación y evaluación)⁷.

4 La Red Vial Nacional está conformada por tres grandes ejes longitudinales y 19 corredores transversales; la Red Vial Departamental conecta las capitales de departamento con las principales ciudades; la Red Vial Vecinal integra capitales distritales y centros poblados importantes con capitales de provincia.

5 En algunos casos los gobiernos regionales pueden desarrollar intervenciones en vías departamentales, es decir para aquellos tramos de carreteras que se encuentran en el ámbito de acción de estas entidades. Asimismo, el MTC (Administración General) asigna recursos de presupuesto para el financiamiento de la construcción y/o mejoramiento de algunas carreteras vecinales.

6 Estos instrumentos responden a las orientaciones establecidas por el CEPLAN. El PESEM se enmarca en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (Plan Bicentenario 2021). El POI es un instrumento de gestión orientado al cumplimiento de objetivos y resultados, de actividades y proyectos de inversión pública programados y está articulado con los objetivos y estrategias establecidas en el PEI.

7 Existen también instrumentos de planificación específicos del Sector Transportes y Comunicaciones como los planes viales. El MTC es el órgano responsable de elaborar el Plan Vial Nacional e incorporar los planes viales de la Red Departamental o Regional y de la Red Vecinal o Rural que están a cargo de los gobiernos subnacionales. Recientemente, el MTC, a través de la RM 555-2021 de fecha 09/06/2021, ha aprobado una guía metodológica para la elaboración de planes viales departamentales participativos (PVDP) a fin de que los gobiernos regionales cuenten con un instrumento técnico-normativo que los oriente en la planificación y priorización de sus intervenciones en las redes de su competencia. El PVDP debe estar también articulado con otros instrumentos como el Plan Operativo Anual (POA), el Presupuesto Inicial de Apertura y el Plan Multianual de Inversiones (PMI).



Foto: Diego Pérez

Con el propósito de conocer datos precisos de carreteras en la Amazonía en el marco de Invierte Pe, se presentan los siguientes proyectos tomando como base información del Sistema de Seguimiento de Inversiones del MEF.

1) Mejoramiento de la Carretera Bolognesi-Túpac Amaru-Nuevo Italia-Puente Sheshea por niveles de servicio (distrito de Tahuania, provincia de Atalaya)

El proyecto de mejoramiento de la carretera forma parte del Programa Pro-Región que está siendo gestionado por Provías Descentralizado. Tiene como objetivo general impulsar la integración y competitividad regional. Específicamente, está incluido en el Corredor Vial Alimentador 24, con una longitud total de 204.65 km (Bolognesi-Túpac Amaru-Nuevo Italia-Breu), y en el Corredor Logístico 3, el cual involucra al departamento de Ucayali⁸.

Esta carretera pertenece a la red vial departamental (UC-105: Bolognesi-Túpac Amaru-Nuevo Italia-Puente Sheshea). Se encuentra en el departamento de Ucayali, provincia de Atalaya, distrito

de Tahuania. Cuenta con estudio de preinversión declarado viable el 14 de diciembre de 2020 (Código Único 2506659).

Provías Descentralizado, unidad formuladora y ejecutora del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, asumió la formulación y evaluación del estudio a través del Convenio 188-2019-MTC/21 suscrito con el Gobierno Regional de Ucayali.

El servicio público con brecha identificada y priorizada es el servicio de transitabilidad interurbana, mientras que el indicador de brechas es el porcentaje de la red vial departamental por pavimentar.

⁸ Este programa forma parte del Plan de Desarrollo Logístico en Vías Subnacionales a través de la intervención de las carreteras de la red vial subnacional. El Corredor Logístico 3 comprende: Lima (Lima), Junín (La Oroya), Pasco (Cerro de Pasco), Huánuco (Tingo María), San Martín, Ucayali (Pucallpa) y Loreto.



Foto: Diego Pérez

Esta inversión plantea el mejoramiento de la superficie de rodadura a nivel de solución básica en todos sus tramos para una longitud total de 101 km. El monto de inversión del proyecto es de S/ 76 856 453.

Los indicadores de rentabilidad social dan el siguiente resultado: S/ 1 716 383 (VAN) y 8.6% (TIR)⁹.

Según el registro del proyecto, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) cofinanciarán la inversión del proyecto, así como las actividades de conservación por niveles de servicio.

2) **Mejoramiento de caminos vecinales de las comunidades nativas y rurales de la Cuenca Alto Madre de Dios, distritos de Manu y Fitzcarrald**

Esta carretera, que pertenece a la red vial vecinal, se encuentra en el departamento de Madre de Dios, provincia del Manu, distritos de Manu y Fitzcarrald, en la localidad Diamante. Cuenta con un estudio de preinversión declarado viable el 9 de setiembre de 2017 (Código Único 2356400).

La Gerencia Sub-Regional Manu (Gobierno Regional de Madre de Dios) es la unidad

formuladora y la Sub-Región Manu es la unidad ejecutora presupuestal del proyecto.

El servicio público con brecha identificada y priorizada es el servicio de transitabilidad interurbana, mientras que el indicador de brechas es el porcentaje de la red vial vecinal no pavimentada con inadecuados niveles de servicio.

La inversión plantea el mejoramiento de caminos vecinales en los distritos de Manu y Fitzcarrald, a nivel de afirmado, para una longitud total de 81.68 km. El monto de inversión del proyecto es de S/ 24 885 474¹⁰.

Los indicadores de rentabilidad social dan los siguientes resultados: S/ 8 037 330 (VAN) y 12.88% (TIR). El costo de inversión del proyecto será financiado con recursos del Gobierno Regional de Madre de Dios.

9 El Valor Actual Neto y la Tasa Interna de Retorno son los indicadores de rentabilidad social del proyecto.

10 La longitud total incluye dos tramos: Tramo I (Boca Manu-Diamante-Maronal con 34.06 km) y Tramo II (Carbón-Yunguyo-Adanrayo-Mansilla I-Mansilla II-José Olaya II-Mochina-Mamajapa-Palotoa-Ramal Inchipato con 47.62 km). El costo del proyecto a nivel de expediente técnico es de S/ 24 996 650 (Resolución Gerencial Subregional 110-2019-GOREMAD/GSR-MANU).



Foto: Diego Pérez



Foto: Diego Pérez

03

CUMPLIMIENTO
DE LA NORMATIVA
DE INVIERTE PE
EN EL ANÁLISIS
SOCIAL DURANTE
LA FASE DE
PREINVERSIÓN

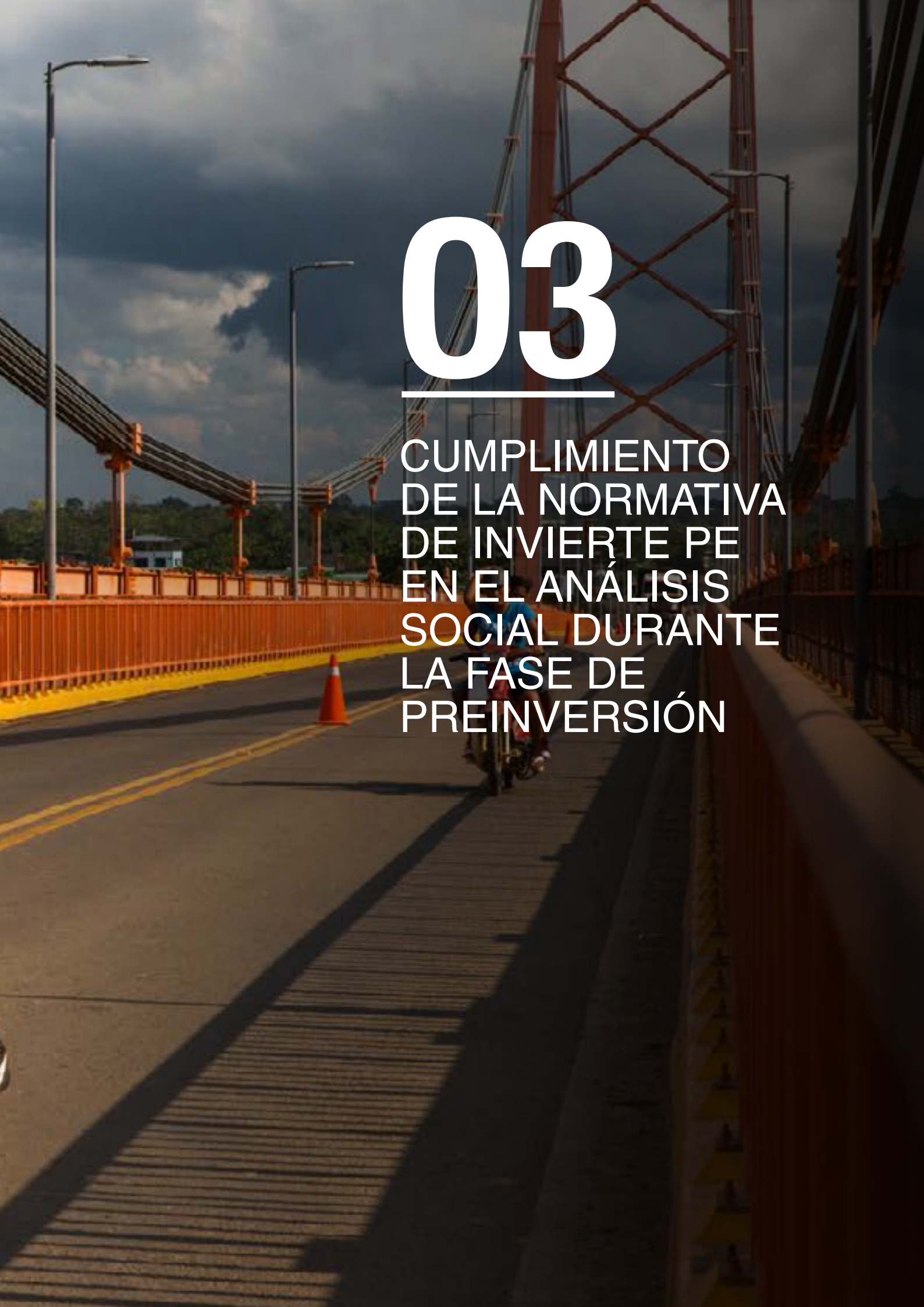




Foto: Diego Pérez

1) Mejoramiento de la Carretera Bolognesi-Túpac Amaru-Nuevo Italia-Puente Sheshea por niveles de servicio (distrito de Tahuania, provincia de Atalaya)

De acuerdo con la ubicación geográfica y el análisis de los actores involucrados del proyecto, las personas beneficiarias serán los usuarios de los servicios de transportes que circulan por la vía y la población de todos los distritos y centros poblados del área de influencia que comprende los distritos de Iparia y Masisea (en la provincia Coronel Portillo), así como de Tahuania y Yurúa (en la provincia Atalaya), que asciende a 32 773 habitantes¹¹.

En la matriz de agentes involucrados se determina que los beneficiarios son los siguientes: MTC-Provías Descentralizado, Gobierno Regional de Ucayali, municipalidades provinciales y distritales (gobiernos locales), población beneficiaria y las y los transportistas beneficiarios. Además, se señala que, como parte de los acuerdos y compromisos de la población beneficiaria, está el de otorgar derechos de pase y disposición para saneamiento físico-legal.

De la revisión del análisis de la matriz de agentes involucrados, se observa una identificación

bastante general de las instituciones, organizaciones y personas beneficiarias. No se ha analizado a detalle la situación de los agentes posiblemente afectados con la ejecución del proyecto. Según un análisis realizado por la SPDA, esta carretera afectaría a varias comunidades nativas.

Según el perfil del proyecto, se ha elaborado la fase de preinversión siguiendo el documento técnico de “Contenidos mínimos específicos para la formulación de proyectos de mejoramiento a nivel de soluciones básicas de carreteras de la red vial nacional y red vial departamental” (CME 01-MTC), aprobado por Resolución Ministerial 796-2018-MTC/01.

¹¹ El Sistema de Seguimiento de Inversiones señala que el total de personas beneficiarias es de 34,564 habitantes.

Específicamente, estos criterios sectoriales establecen, en el **punto 2.3 diagnóstico literal c) análisis de involucrados, lo siguiente:**

Se identifica y analiza los aspectos demográficos, económicos, sociales y culturales de la población afectada por el problema. Igualmente se identifica a las entidades y organizaciones vinculadas con el proyecto en todo el ciclo. Se analiza para cada grupo, la percepción del problema, sus intereses y disposición a asumir compromisos, así como la identificación de posibles conflictos sociales que puedan limitar la ejecución del proyecto (MTC, 2018, p.9)

Aunque estos criterios establecen consideraciones para el análisis de involucrados, no tienen el alcance que se encuentra en el documento técnico Anexo 7: Contenidos Mínimos para Perfiles de proyectos, capítulo de identificación, 2.1.1 población afectada, que indica que se debe:

[...] “De acuerdo con la tipología del proyecto, considerar en el diagnóstico, entre otros, los enfoques de género, interculturalidad, estilos de vida, costumbres, patrones culturales, condiciones especiales como discapacidad, situaciones de riesgo en el contexto de cambio climático o de contaminación ambiental, a efectos de tomarlos en cuenta para el diseño del proyecto (MEF, 2019, p.2).

Asimismo, en el punto 2.1.4 otros agentes involucrados, se señala que

Es importante que se analice los grupos que pueden ser o sentirse afectados con la ejecución del proyecto, o podrían oponerse. Sobre esta base se plantearán las medidas para reducir el riesgo de conflictos sociales con tales grupos (MEF, 2019, p.3).

2) Mejoramiento de caminos vecinales de las comunidades nativas y rurales de la Cuenca Alto Madre de Dios, distritos de Manu y Fitzcarrald

El estudio señala que las personas beneficiarias directas e indirectas están conformadas por agricultoras/es y transportistas, y ascienden a 4295 personas. Asimismo, el Informe Técnico 006-2017-GOREMAD/GSR-MANU (Informe de

viabilidad del proyecto) señala como beneficiarias a las comunidades nativas de Shintuya y Diamante, así como a los sectores de Alto Carbón, localidad de Villa Salvación, asociaciones de Yunguyo, Adán Rayo, Mansilla, Nueva Mansilla, José Oloya, Palotoa, Mamajapa, Maronal y la localidad Boca Manu.

Sin embargo, en el Sistema de Seguimiento de Inversiones no se encontró información detallada respecto a los documentos de sustento del análisis de población involucrada, análisis ambiental y evaluación económica del proyecto, que son elementos esenciales para evaluar el proyecto en etapa de preinversión¹².

Es importante señalar que el área de influencia del proyecto comprende la zona de amortiguamiento de la reserva comunal Amaraakaeri y la zona de amortiguamiento del Parque Nacional del Manu y tiene presencia de pueblos indígenas¹³. Las propias características geográficas de la zona dificultarán la ejecución de la obra, por lo que la naturaleza del proyecto corresponde a una inversión de alta complejidad y, por consiguiente, la elaboración del estudio tenía que cumplir los criterios establecidos en el Anexo 7 de Invierte Pe (Contenido Mínimo del Estudio a Nivel de Perfil para Proyectos de Inversión).

¹² Los documentos disponibles son el Registro de Proyecto (Formato 1); Registro en la Fase de Ejecución (Formato 8-A); Reporte de Seguimiento a la Ejecución (Formato 12B).

¹³ El SERNANP dio la compatibilidad al proyecto a través del Oficio 1214-2018-SERNANP-DGANP.



Foto: Diego Pérez

Específicamente, el Anexo 7 propone efectuar un análisis detallado en los siguientes temas: **capítulo de identificación, 2.1.1 población afectada**, señala que:

Especial atención tendrá el diagnóstico de la población afectada por la situación negativa que se busca resolver con el proyecto y su participación en el proceso. De este grupo de población se analizará los aspectos demográficos, económicos, sociales, culturales, además de los problemas y efectos que perciben.

De acuerdo con la tipología del proyecto, considerar en el diagnóstico, entre otros, los enfoques de género, interculturalidad, estilos de vida, costumbres, patrones culturales, condiciones especiales como discapacidad, situaciones de riesgo en el contexto de cambio climático o de contaminación ambiental, a efectos de tomarlos en cuenta para el diseño del proyecto (MEF, 2019, p.2).

El **punto 2.1.4 otros agentes involucrados**, establece el deber de:

Identificar los grupos sociales involucrados en el proyecto, así como las entidades que apoyarían en su ejecución y posterior operación y mantenimiento; analizar sus percepciones sobre el problema, sus expectativas e intereses en relación con la solución del problema, sus fortalezas, así como su participación en el Ciclo de Inversión. Es importante que se analice los grupos que pueden ser o sentirse afectados con la ejecución del proyecto, o podrían oponerse. Sobre esta base se plantearán las medidas para reducir el riesgo de conflictos sociales con tales grupos (MEF, 2019, p.3).

Asimismo, en el **punto 3.3.1 aspectos técnicos, literal d) análisis ambiental**, indica que:

[...] se debe identificar y analizar los impactos positivos o negativos que el proyecto puede generar sobre el ambiente, los cuales se pueden traducir en externalidades positivas o negativas que pueden influir en la rentabilidad social del proyecto. Como resultado de este análisis, se podrán plantear medidas de gestión ambiental, concerniente a acciones de prevención, corrección y mitigación, de corresponder, acorde con las regulaciones ambientales que sean pertinentes para la fase de Formulación y Evaluación del proyecto (MEF, 2019, p.5).

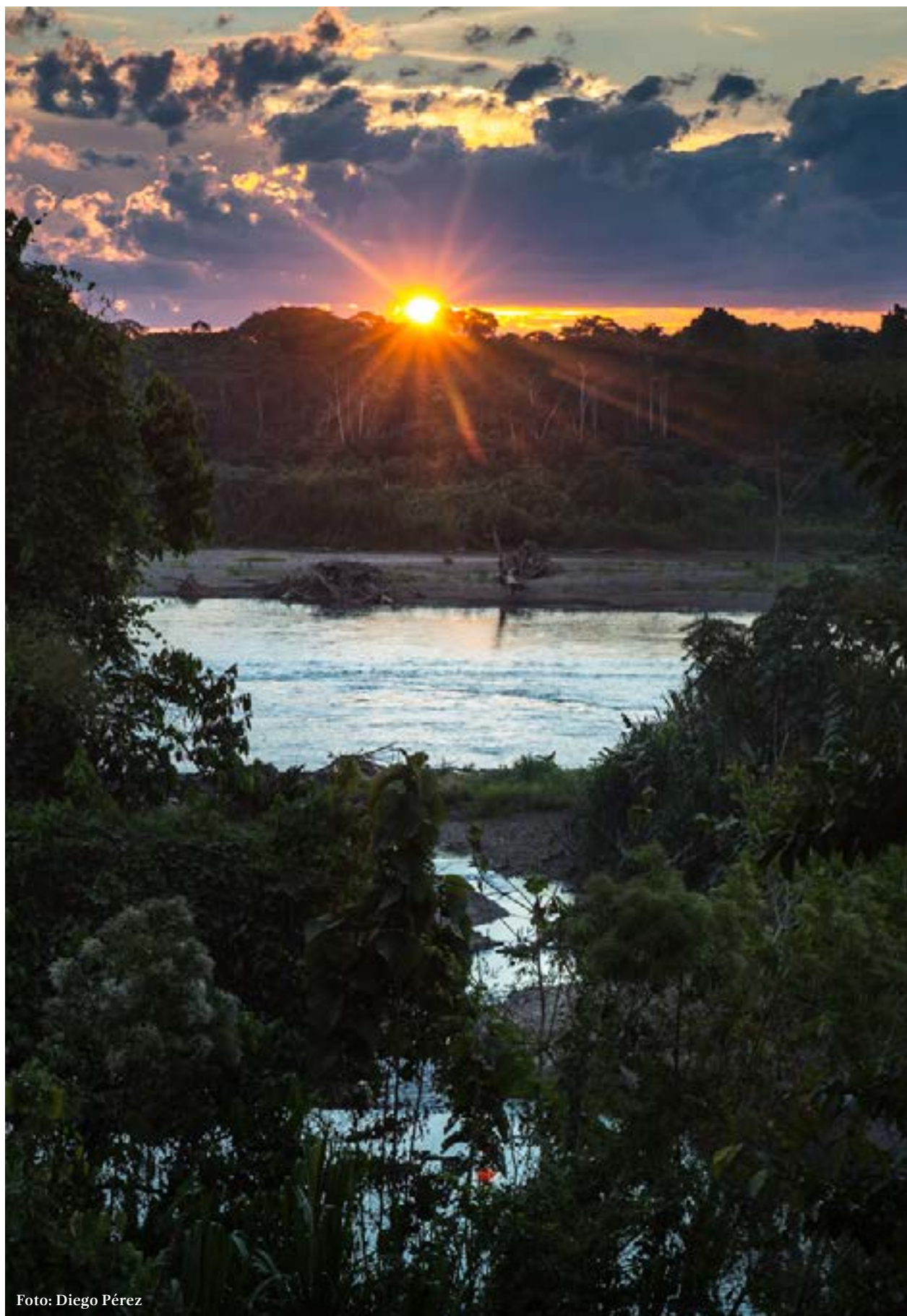


Foto: Diego Pérez

CONCLUSIONES

1. Los cambios introducidos en Invierte Pe facilitan la elaboración de proyectos de carreteras en etapa de preinversión: un solo nivel de estudio (ficha técnica o perfil de proyecto); la unidad formuladora es la responsable no solo de la elaboración del proyecto sino también de la evaluación y declaratoria de viabilidad.
2. El nivel de riesgo y magnitud de la inversión son dos de los nuevos criterios establecidos por Invierte Pe para determinar la complejidad de los proyectos. En el caso particular de proyectos de carreteras en la Amazonía, se requiere determinar esta condición para identificar el documento técnico a utilizar en etapa de preinversión. Si el proyecto es de baja o mediana complejidad, le corresponde utilizar fichas técnicas, mientras que si es de alta complejidad se debe desarrollar un estudio de preinversión.
3. Una de las características de los proyectos de alta complejidad es que tienen un alto nivel de incertidumbre respecto a las variables técnicas, económicas, ambientales y similares. Invierte Pe ha establecido criterios específicos para abordar este tipo de proyectos con el Anexo 7: Contenidos Mínimos del Estudio a Nivel de Perfil para Proyectos de Inversión.
4. El análisis social del proyecto de Mejoramiento de la Carretera Bolognesi-Túpac Amaru-Nuevo Italia-Puente Sheshea (departamento de Ucayali) y de Mejoramiento de Caminos Vecinales de las Comunidades Nativas y Rurales de la Cuenca Alto Madre de Dios, distritos de Manu y Fitzcarrald (departamento de Madre de Dios) es muy limitado para caracterizar adecuadamente a la población involucrada (personas beneficiarias y afectadas). Asimismo, es poco participativo e inclusivo respecto a los pueblos indígenas que se encuentran tanto en el área de estudio como en el área de influencia directa de estas intervenciones.
5. La existencia de áreas naturales protegidas y pueblos indígenas en el proyecto de carretera en Madre de Dios, así como la presencia de pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial para el proyecto en Ucayali dan cuenta del alto nivel de riesgo de estas inversiones para el desarrollo del ciclo de inversiones. **Los criterios utilizados para la formulación de la etapa de preinversión de ambos proyectos no han considerado estas condiciones, lo que evidencia un incumplimiento de la normativa de Invierte Pe para proyectos de alta complejidad**, que es la característica que han tenido los casos analizados, y que no han sido abordados apropiadamente por las unidades formuladoras de los estudios de viabilidad, a saber, Provías Descentralizado-MTC (carretera Ucayali) y Sub-Región Manu-Gobierno Regional Madre de Dios (carretera Madre de Dios).
6. Por otro lado, es importante señalar que la debilidad del análisis del componente social persiste en instrumentos de planificación más específicos como los planes viales departamentales participativos de reciente publicación por el MTC, si bien propone la inclusión de criterios para la caracterización territorial de las regiones, específicamente para los aspectos físicos ambientales (ítem 5.3.4 Aspectos Ambientales e Históricos Culturales), los cuales mapean la existencia de áreas naturales protegidas y comunidades nativas en las regiones. No obstante, la guía metodológica propuesta solo hace referencia a áreas naturales protegidas con regímenes especiales de protección, lo cual limita el alcance hacia áreas que pudieran corresponder al ámbito regional. Asimismo, en los aspectos socioculturales e históricos de la caracterización, no incluyen a pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial.



Foto: Diego Pérez

RECOMENDACIONES

1. Las unidades formuladoras de diferente niveles de gobierno responsables de la elaboración de proyectos de carreteras en la Amazonía deben considerar inversiones de alta complejidad a toda intervención que incluya en su ámbito de acción a pueblos indígenas, pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, así como a las áreas naturales protegidas y/o zonas de amortiguamiento y, por lo tanto, desarrollar los estudios de fase de preinversión de acuerdo a los criterios establecidos por Invierte Pe para la elaboración de este tipo de proyectos.

Esta recomendación no se extiende a los supuestos claramente establecidos en el Decreto Supremo 005-2018-MTC, en el cual expresamente se indica que no se permiten rutas y/o tramos viales cuya trayectoria comprenda i) ANPS de uso indirecto, ii) reservas territoriales o indígenas y, iii) ANPs de uso directo y ZA que no cuenten con la compatibilidad del SERNANP.

2. Las unidades formuladoras pueden elaborar estudios socioeconómicos a nivel de comunidades nativas para caracterizar e identificar adecuadamente a las personas beneficiarias, a los agentes involucrados y a los potenciales afectados con el proyecto. Este tipo de estudios puede ayudar a las entidades de gobierno a ser más inclusivas con las poblaciones locales en el desarrollo de los proyectos de carreteras y de este modo obtener también los compromisos y aceptación local para las intervenciones en fase de ejecución, y con ello disminuir conflictos sociales, atrasos, postergaciones que terminan afectando el cronograma de ejecución y los costos de obra, así como vulneran los derechos colectivos de dichas comunidades.
3. Incorporar un portafolio de proyectos de desarrollo socioeconómico para las poblaciones indígenas y no indígenas que se encuentran en el área de influencia directa de los proyectos de carreteras en la Amazonía que forman parte de los programas de transportes que viene

ejecutando Provías Descentralizado (Programa de Apoyo al Transporte Subnacional-PAS y Proregión-Plan de Desarrollo Logístico en Vías Subnacionales).

4. Plantear el diseño de mejores instrumentos de ejecución de inversión pública como son los proyectos integrales de alto impacto socioeconómico para la implementación de este portafolio. Los proyectos integrales deben incluir la ejecución de diferentes intervenciones: aprovechamiento, transformación primaria y/o secundaria, puesta en valor, comercialización de productos de alto impacto económico; dotación y/o mejoramiento de servicios de salud, educación, saneamiento y energía. Todas estas inversiones deberían ser implementadas, de manera simultánea, en favor de las personas habitantes del área de influencia directa de la carretera, bajo un enfoque privado de gestión de proyectos, con la participación y asignación de recursos de presupuesto de todas las entidades de diferente nivel de gobierno involucradas.
5. Es importante señalar que el planteamiento de esta nueva característica de proyectos tiene un gran potencial para generar nuevas actividades económicas, producir empleo e ingresos, y mejorar la calidad de vida de poblaciones indígenas y no indígenas que se encuentran en el ámbito de las carreteras amazónicas. Por lo tanto, debe ser una estrategia de desarrollo para el gobierno plantear la formulación de los proyectos integrales articulando las inversiones del Sector Transportes y Comunicaciones con otras intervenciones de entidades subnacionales y del gobierno central para resolver las necesidades socioeconómicas que apremian a estos habitantes y, con ello, lograr su inserción a la economía social de mercado, en el marco del proceso de recuperación económica post-COVID-19. Así, podrían planificarse proyectos para, por ejemplo:
 - mejorar la atención primaria de salud y las condiciones de infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas,

- dotar y/o ampliar los servicios de saneamiento y energía en zonas rurales, y
- poner en valor los recursos naturales provenientes de la biodiversidad amazónica con inclusión financiera y tecnología digital.

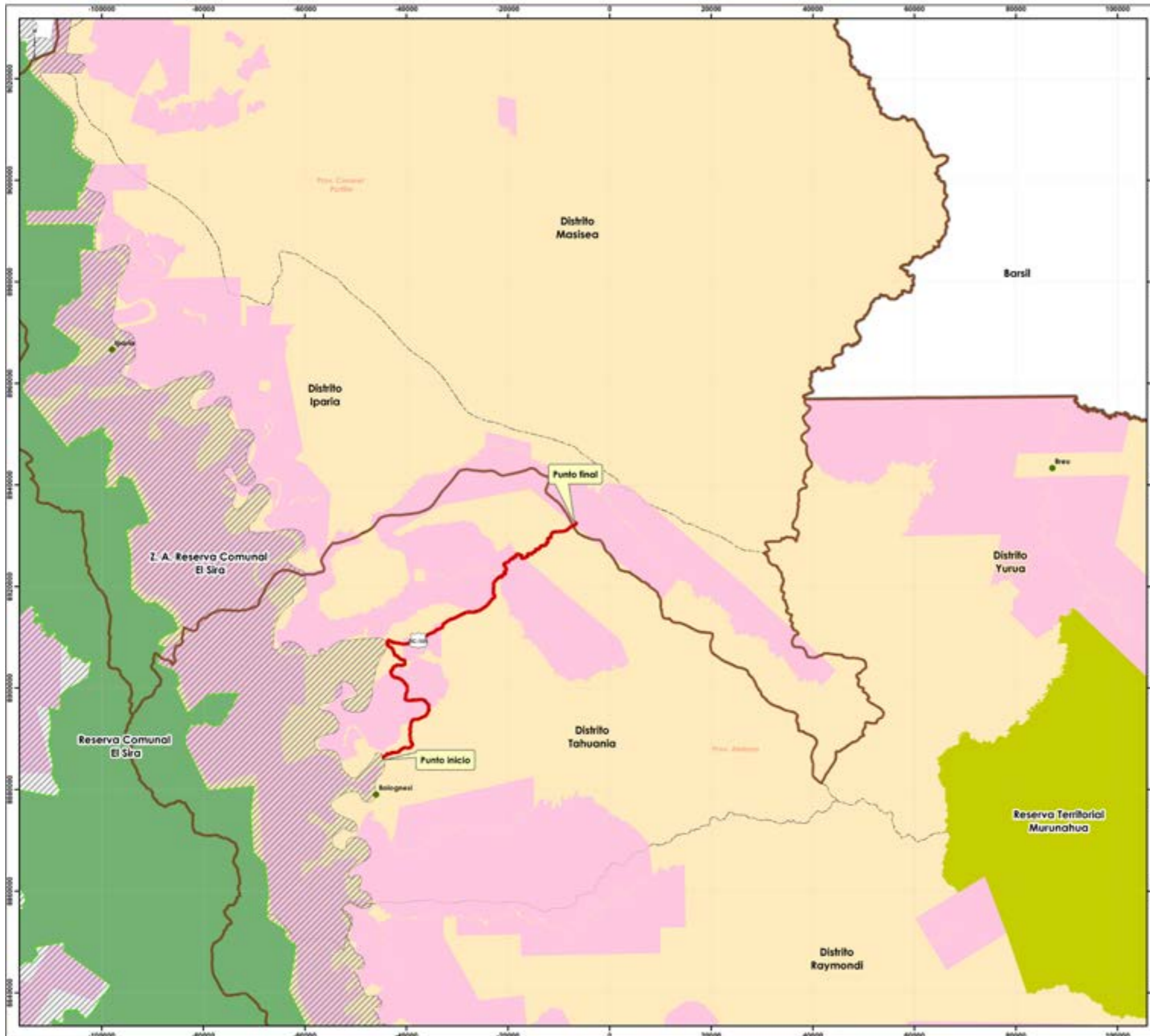
Por otro lado, es importante señalar que es factible disponer de apoyo de entidades financieras como el BID y CAF quienes, si bien están cofinanciando los

programas anteriormente señalados en el Sector Transportes y Comunicaciones, cuentan también con líneas financieras para apoyar la ejecución de estos proyectos que tienen un enfoque de crecimiento verde e inclusión social.

6. Proponer una hoja de ruta social que apoye al MTC en la mejora de la guía metodológica establecida para la caracterización de los aspectos ambientales y sociales de los Planes Viales Departamentales Participativos.

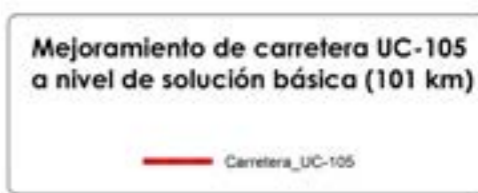


Foto: Diego Pérez

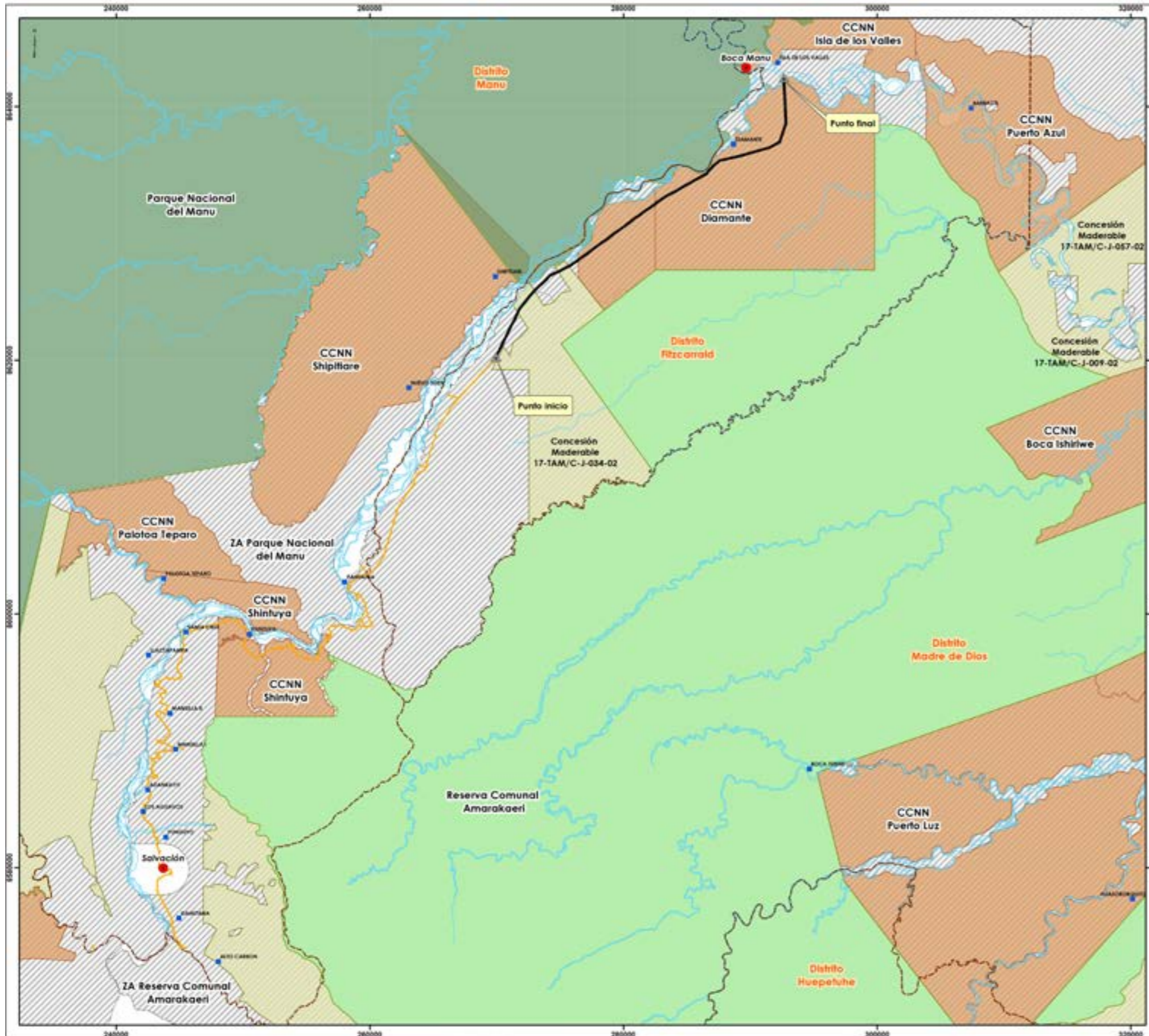


ANEXOS

ANEXO 1. PROYECTO CARRETERA CORONEL PORTILLO



FUENTE: IGN 2002 SERNANP 2001 INEI 2007 Formato N° 07-A Invierte.Pa -MTC 2021	SISTEMAS DE COORDENADAS: UTM_WGS_84_19S	ESCALA: 1:000,000
ELABORADO: JVA	FECHA: 31 de mayo del 2021	



ANEXOS

ANEXO 2. PROYECTO CN DIAMANTE MANU



MAPA DE UBICACIÓN DE MADRE DE DIOS

Símb.	Mejoramiento de los caminos vecinales de las comunidades nativas y rurales de la cuenca alta de Madre de Dios, distritos de Manu y Fitzcarrald, provincia del Manu (21.4 km)
	Tramo I (Boca Manu-Diamante-Mazona) con 34.26 km
	Tramo II (Cobán-Funguio-Adorayo-Norillo-Manilla-José Olivo-Awachina-Amarajaga-Palotoa-Iama Inchaiza) con 47.42 km

FECHA: -CON 2022 -DIRECCIÓN 2021 -LMD 2021 -DREPS 2021 -R.O.G. Nº 353-2019 -MEXICANA S.P.A.	SISTEMA DE COORDINADAS: UTM, WGS84, 21PS	ESCALA: 1:100,000
ELABORADO: D.V.	FECHA: Setiembre 2021	



Foto: Diego Pérez



ANÁLISIS DE CARRETERAS EN LA FASE DE PREINVERSIÓN EN LA AMAZONÍA DESDE EL ENFOQUE DEL CICLO DE PROYECTOS

La construcción de carreteras en la Amazonía conlleva un alto nivel de complejidad por la colindancia o superposición con áreas naturales protegidas, sitios de conservación, presencia ancestral de pueblos indígenas y población no indígena. El documento presenta el análisis de dos proyectos de carreteras que se encuentran en etapa de preinversión, uno en Ucayali y otro en Madre de Dios y plantea importantes recomendaciones para mejorar los estudios previos y las consideraciones ambientales para este tipo de proyectos.



35
AÑOS

GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION