

NP-PUO

SECRETARÍA DE MARINA
OFICIALÍA MAYOR
UNIVERSIDAD NAVAL
CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES NAVALES



MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN NAVAL
PROMOCIÓN LXII

TESIS

PLATAFORMAS ITINERANTES DE ACCIÓN SOCIAL (PIAS) EN EL PERÚ: UNA MARINA
DE GUERRA COMPROMETIDA CON EL DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL DEL
PAÍS EN LA AMAZONÍA

Presentado por:
Cap. de Corb. Miguel Angel Lazo Luna (PERÚ)

13 de junio del 2022

NP-PUO

NP-PUO

SECRETARÍA DE MARINA
OFICIALÍA MAYOR
UNIVERSIDAD NAVAL
CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES NAVALES

CIUDAD DE MÉXICO

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN NAVAL
PROMOCIÓN LXII

TESIS

PLATAFORMAS ITINERANTES DE ACCIÓN SOCIAL (PIAS) EN EL PERÚ: UNA MARINA DE
GUERRA COMPROMETIDA CON EL DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL DEL PAÍS EN LA
AMAZONÍA

Presentado por:
Cap. de Corb. Miguel Angel Lazo Luna (PERÚ)

El contenido del presente trabajo refleja los puntos de vista del autor, que no necesariamente
apoya el Alto Mando de la Armada de México y la Marina de Guerra del Perú

13 de junio del 2022

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS	vi
EXTRACTO	vii
INTRODUCCIÓN.....	1
A. Delimitación, identificación y selección del problema de investigación.....	1
1. Descripción del problema	1
2. Pregunta de investigación.....	6
B. Justificación	6
C. Objeto de estudio.....	7
D. Supuesto	7
E. Objetivos	7
1. General.....	7
2. Específicos	7
F. Identificación de categorías de análisis.....	8
1. Conceptualización teórica de categorías de análisis.....	8
G. Enfoque	8
1. Tipo	8
2. Descripción del escenario de investigación.....	8
3. Descripción de los participantes	9
CAPÍTULO I FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.....	10
A. Antecedentes.....	10
B. Marco teórico.....	14
C. Marco jurídico	17
CAPÍTULO II POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL EN EL PERÚ	18
A. Introducción	18
B. Un recuento de la crisis de los 80's.....	18
C. Años 90's y los programas sociales	21
D. Creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y sus implicancias.....	23
E. Programa PAIS.....	26
F. Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”	28
G. Conclusión capítular	30

CAPÍTULO III LA MARINA DE GUERRA DEL PERÚ, LAS PLATAFORMAS ITINERANTES DE ACCIÓN SOCIAL (PIAS) Y SU INCIDENCIA EN LA AMAZONÍA	33
A. Introducción.....	33
B. Las acciones cívicas navales.....	34
C. Nacimiento de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS)	35
D. Accionar de las PIAS	39
E. Política Nacional Fluvial Amazónica, una propuesta holística de la Marina de Guerra de cara al futuro.....	42
F. Conclusión capítular	43
CAPÍTULO IV ENFOQUE	45
A. Descripción del escenario de investigación.....	45
B. Descripción de los participantes	45
C. Procedimiento.....	46
1. Fase de recolección de información.....	46
2. Fase de análisis de la información recolectada.....	47
CAPÍTULO V PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.....	49
A. Introducción.....	49
B. Del análisis de la investigación documental	49
C. De las teorías fundamentadas	51
D. De la encuesta.....	53
1. Reputación de la Marina de Guerra del Perú.....	54
2. Cumplimiento misional de la Marina de Guerra	54
E. De las entrevistas a expertos.....	55
1. Reputación de las PIAS.....	55
2. Nivel de confianza en las PIAS y su personal	55
3. Cumplimiento misional de las PIAS	56
4. Nivel de alistamiento de las PIAS	57
5. Accionar de las PIAS de acuerdo al marco legal.....	58
6. Comunicación de las PIAS con su público objetivo.....	58
7. Teoría étnica.....	58
8. Influencia de la MGP en las PIAS y las políticas sociales en la Amazonía.....	58
F. Análisis FODA	59

CAPÍTULO VI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	65
A. Conclusiones	65
B. Recomendaciones	66
BIBLIOGRAFÍA.....	69
ANEXO A MATRIZ DE CONSISTENCIA METODOLÓGICA	73
ANEXO B ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS	74
ANEXO C MATRIZ FODA.....	90
ANEXO D DIRECTIVA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS DE FORTALECIMIENTO DEL ACCIONAR NAVAL CON LAS PIAS EN LA AMAZONÍA.....	97

Índice de Mapas

Mapa 1 Mapa del perfil ambiental del Perú	2
Mapa 2 Ubicación de la ciudad de Iquitos en el mapa geográfico del Perú.....	4
Mapa 3 Mapa de la IV y V Zona Naval. Comandancia General de Operaciones de la Amazonía	33
Mapa 4 Mapa de cuencas de acción de las plataforma “PIAS”	41

Índice de Imágenes

Imagen 1 Vista panorámica de los Servicios Industriales de la Marina - Iquitos.....	5
Imagen 2 Vista panorámica de una plataforma fija “Tambo”	27
Imagen 3 Vista panorámica de plataformas “PIAS”	28
Imagen 4 Maqueta de plataforma “PIAS”	38

Índice de Cuadros

Cuadro 1 Asignación de PIAS y Buques B.A.P. por cuencas.....	40
Cuadro 2 Resumen de campañas por año y tipo de unidad.....	42

LISTA DE ABREVIATURAS

MGP: Marina de Guerra del Perú

COAM: Comando Operacional de la Amazonía

COMOPERAMA: Comandancia General de Operaciones de la Amazonía

CCFFAA: Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas

MIDIS: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

PIAS: Plataforma Itinerante de Acción Social

EASS: Estrategia de Acción Social Sostenible

SIMA: Servicios Industriales de la Marina

MRTA: Movimiento Revolucionario Túpac Amaru

EXTRACTO

Desde la época del virreinato hasta la actualidad, el Perú ha sido gobernado de forma centralizada desde su capital Lima, lo que ocasionó continuos problemas políticos y sociales, que se originaron principalmente desde la sierra. Es en la década de los 80's donde esta situación se convierte en una crisis nacional, causando la aparición de grupos terroristas, tales como el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) y Sendero Luminoso, la hiperinflación de 1989 y, en consecuencia, el gran incremento de los índices de pobreza y extrema pobreza. En este contexto, la población Amazónica fue la más afectada, principalmente las comunidades nativas, ya que, a los problemas mencionados anteriormente, se le sumaba una denotada ausencia del Estado.

La Marina de Guerra del Perú (MGP), al tener presencia en la Amazonía desde 1864, con la creación de su capital Iquitos, desarrolló un estrecho relacionamiento con la población y sus necesidades, siendo la única institución del Estado que llegaba y atendía las comunidades nativas a través de acciones cívicas, a bordo de sus buques hospitales, así como cañoneras fluviales. Este tipo de acciones además permitió generar la confianza necesaria para desarrollar operaciones y acciones militares con la aceptación deseada.

Como resultado de la actualización de la Ley de Organización de la MGP, que incluyó el apoyo a la acción social como una de sus funciones, la MGP materializó su accionar y evolución en la propuesta de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) y la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS), que luego fueron adoptadas por el nuevo Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y consolidó ambas propuestas al nivel de Estrategia Oficial y programa PAIS, así como la implementación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

El presente estudio tuvo como propósito principal identificar si el accionar naval, a través de las PIAS en la Amazonía se encuentra debidamente alineada a la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, habiéndose evidenciado cualitativamente mediante los diferentes instrumentos de recolección de datos y al haber efectuado un análisis minucioso de la situación actual, que las acciones sociales ejecutadas por las PIAS, las cuales se encuentran operadas por la MGP, se encuentran alineadas con la Política en mención, lo cual nos permiten implementar estrategias y líneas de acción con el fin de afianzar y mantener dicho alineamiento, desde un punto de vista estratégico - operativo, todo esto con el fin de contribuir efectivamente al desarrollo nacional del Perú.

INTRODUCCIÓN

A. Delimitación, identificación y selección del problema de investigación

1. Descripción del problema

El Perú es un país con características geográficas que representan serias dificultades al momento de desarrollar gobernabilidad, situación que históricamente se ha presentado desde los inicios de la república y antes de ella. Esta geografía presenta tres grandes regiones que más allá de ser fuente de riquezas naturales, también se han convertido en obstáculos para las comunicaciones entre los diferentes pueblos del territorio. Según el estudio de desempeño ambiental 2003 – 2013 (Ministerio del Ambiente, 2015), el Perú es uno de los 19 países más extensos del mundo y geográficamente posee tres regiones definidas que a continuación se detallan: la costa conformada por grandes desiertos y ocupa el 11.7% del territorio nacional; la sierra posee la cordillera de los Andes, cuya extensión va desde el norte al sur del país, atravesándolo con una cadena montañosa de un promedio de 4,000 metros de altura, ocupando el 28% del territorio peruano; y la selva amazónica que posee áreas con vegetación muy densa en la cual, incluso a la fecha, no se han podido construir carreteras, además de poseer grandes ríos que cambian su morfología constantemente, generándose de esta manera grandes zonas inhóspitas, ocupando el 60.3% del territorio. A su vez, estas grandes regiones presentan sub ecosistemas, en los cuales se han desarrollado poblaciones con culturas distintivas entre una y otras, configurándose una gran diversidad de etnias a lo largo del país, y cuya alta dispersión entre las mismas fue causada por la dificultad que la misma geografía presentaba para construir y establecer líneas de comunicación. Ver Mapa 1.

Desde el Virreinato hasta la actualidad, el Perú ha sido gobernado de forma centralizada en Lima, ciudad ubicada en el centro de la costa y adyacente al puerto marítimo más importante del país, lo cual lo convirtió en el lugar ideal para desarrollar una proyección internacional, pero no necesariamente el sitio más idóneo para establecer comunicaciones con el interior del territorio.

Las consecuencias geográficas antes mencionadas, las diferentes etnias configuradas en todo el territorio nacional y la presencia de un país colonizador como España, produjeron que el Perú, desde sus albores como república, siempre presentara marcadas diferencias sociales y económicas que han generado conflictos a lo largo de la historia. Sin embargo, en la década de los 80, la situación del país llega a configurarse en una gran crisis por el desarrollo de actividades delictivas de grupos terroristas (MRTA y Sendero Luminoso), no solo en la sierra del país sino

también en la capital, y el desastre económico que llegó a su pico en 1990, donde la inflación anual fue de 7,650%, cifra increíble comparada con el 6,4% de inflación del 2021, en consecuencia se presentó una aguda recesión y precios relativamente distorsionados (Banco Central de Reserva del Perú, 1990)¹, lo cual obligó incluso a un cambio de moneda y acrecentó la pobreza de la población al no poder tener acceso a alimentación y servicios básicos.

Mapa 1

Mapa del perfil ambiental del Perú²



Fuente: Página web del Sistema Nacional de Información Ambiental (Ministerio del Ambiente, 1986)

¹ En adición a la hiperinflación indicada y sus efectos, dicho documento indicó que “al tenerse un tercer año consecutivo (1888-1990) con caída de la producción, el producto por habitante en el Perú llegó a un nivel menor que el de 1960”.

² En el mapa se pueden identificar las regiones geográficas del Perú descritas a través de los colores que se presentan: en color amarillo la costa, en color marrón la sierra y en color verde la selva.

La recuperación económica progresiva en los años subsecuentes, por el cambio de gobierno y de la estrategia en la política económica, permitió una recuperación progresiva del país que rápidamente se materializó en la creación de programas sociales que pudieran coadyuvar a paliar los efectos de la pobreza, enfocado principalmente en las poblaciones al interior del país, donde la situación era extrema.

Transcurridas las décadas de los 90's y 2000, el Perú pudo recuperarse macroeconómicamente y reducir los índices de pobreza, sin embargo, las diferencias sociales continuaron siendo muy marcadas, y sobre todo aquellos que menos tenían se preguntaban por qué la bonanza económica peruana no los beneficiaba, porqué se incrementaba la distancia entre las capitales y las poblaciones más alejadas que presentaban grandes vulnerabilidades y cada vez menos recursos. Es a partir de ello que los programas sociales cambiaron de visión y, a su vez, se incrementaron, con el objetivo de no solo paliar una situación adversa, sino plasmar el crecimiento económico peruano en la vida cotidiana de las personas.

Para el año 2010 aproximadamente los programas sociales se habían incrementado considerablemente y fueron asignados a diversos ministerios y gobiernos locales, de acuerdo a las características del fin que perseguía el programa en específico. Para ese entonces se habían configurado planes gubernamentales que trataban de organizar el accionar social en el estado, sin embargo, en la práctica, aún se evidenciaban esfuerzos aislados y/o desarticulados, algunos exitosos y otros infructuosos. En consecuencia, a lo antes descrito, un nuevo candidato presidencial logra ganar las elecciones con la bandera del desarrollo con inclusión social y en el 2011, como una de las primeras medidas de gobierno, se crea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión social con el fin de articular todos los esfuerzos realizados hasta dicho momento y determinar objetivos de corto, mediano y largo plazo, así como profundizar en estrategias que permitan cerrar reales brechas que afectaban a los peruanos.

En dicho escenario, la Marina de Guerra del Perú ya desarrollaba actividades hacía décadas atrás que se encontraban relacionadas al desarrollo social, las acciones cívicas navales las cuales contemplaban campañas de salud haciendo uso de buques hospitales y buques tópicos en la Amazonía y el Lago Titicaca; las cuales tenían por objetivo principal obtener o incrementar (según sea el público) el apoyo de la población en favor de la Institución, de manera que se puedan desarrollar favorablemente acciones u operaciones militares cuando sea necesario; lección aprendida de la lucha contraterrorista, en la cual resultó muy relevante que los habitantes del área de operaciones predispongán una postura positiva (o al menos neutral) ante el accionar naval para el cumplimiento de la misión. Asimismo, es importante indicar que estas

acciones encontraban amparo en la Ley Orgánica de la Marina de Guerra del Perú a partir de 1987, en la cual se disponía la función de “contribuir al desarrollo económico y social del país y a la Defensa Civil, en los asuntos de su competencia” (Ley Orgánica de la Marina de Guerra del Perú, 1987).

Transcurriendo el 2012, como consecuencia del esfuerzo e iniciativa de Oficiales de Marina, la MGP a través de la Comandancia de Operaciones de la Amazonía³, desarrolló un proyecto piloto sobre el entonces buque tóxico B.A.P. “PASTAZA”, con el objetivo de diseñar una Plataforma Itinerante de Acción Social que lleve el “Estado” a las poblaciones más alejadas de la Amazonía, proyecto que es presentado al Ministerio de Salud y posteriormente a la Presidencia del Consejo de Ministros, quien al final lo hace suyo. Ese mismo año, el 9 de diciembre del 2012, se actualiza la Ley Orgánica de la Marina de Guerra del Perú, brindando mayor soporte a las acciones sociales que ya se realizaban, indicando lo siguiente: Que la Marina de Guerra del Perú tiene como función:

“Participar en la ejecución de las políticas de Estado en materia de desarrollo económico y social del país, defensa civil, ciencia y tecnología, objetos arqueológicos e históricos, asuntos antárticos, asuntos amazónicos, y de protección del medio ambiente, de acuerdo a la normativa legal vigente”. (Ley de la Marina de Guerra del Perú, 2012)

Mapa 2

Ubicación de la ciudad de Iquitos en el mapa geográfico del Perú⁴



Fuente: Google Maps, ciudad de Iquitos. (2022)

³ Ubicada en la ciudad de Iquitos (ver Mapa 2).

⁴ En la ciudad de Iquitos se encuentran concentrados los recursos de la Marina de Guerra del Perú, gestionados por la Comandancia de Operaciones de la Amazonía, a partir de la cual proyecta su presencia a través de las diferentes cuencas fluviales.

Resulta necesario resaltar que la iniciativa de la Marina de Guerra encuentra sustento en el conocimiento fluvial que se adquirió por años de patrullaje y acciones cívicas con la población, en el análisis de la realidad que se obtuvo de los pueblos más alejados de la Amazonía y en la aplicación del concepto de seguridad multidimensional; todo ello al evidenciarse un ausentismo del resto de instituciones del Estado en dichas zonas, situación que debía corregirse.

A partir de lo anteriormente expuesto, la Marina de Guerra del Perú, desde la construcción en el año 2015 de la primera flota de tres PIAS en los Servicios Industriales de la Marina en Iquitos (ver Imagen 1) empezó a liderar las campañas fluviales que vienen llevando representantes y servicios estatales básicos, de diferentes instituciones gubernamentales, con el fin de obtener una gobernabilidad adecuada en la zona y buscó desarrollar el sentido de patriotismo en los habitantes.

Imagen 1

Vista panorámica de los Servicios Industriales de la Marina - Iquitos



Fuente: Facebook Oficial del SIMA Iquitos. (2021)

A la fecha, las PIAS han crecido en número y servicios ofertados, entendiéndose a simple vista que el accionar de la Institución va por buen camino, sin embargo, la inquietud relacionada al real impacto que los 11 años de la Marina de Guerra y sus plataformas itinerantes han generado sobre la población objetivo, en función a la política de desarrollo social nacional, se hacen

evidentes, así como el cuestionamiento si la Institución puede hacer más en el futuro próximo. En tal sentido, la problemática se constituye en poder determinar cuál es la contribución efectiva de la Marina de Guerra, a través de las PIAS, a la política nacional de desarrollo e inclusión social y, a partir de ello, cuál debería ser la estrategia que se debe adoptar para mejorar su accionar de cara al futuro próximo.

2. Pregunta de investigación

¿Qué estrategias y líneas de acción debe desarrollar la Marina de Guerra, con las PIAS en la Amazonía, para alinearse efectivamente a la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social?

B. Justificación

El problema planteado describe cómo la Marina de Guerra del Perú, a partir de su experiencia navegando los ríos de la Amazonía, visualiza que es necesario implementar buques (plataformas itinerantes de acción social) que puedan llevar diversos representantes de las instituciones gubernamentales para llevar el Estado, a las poblaciones y tribus más alejadas con gran ausencia del estado. Esta propuesta guardó relación en tiempo y forma con el gobierno de turno, quien a su vez había impulsado meses atrás una política agresiva de desarrollo e inclusión social, implementando incluso el Ministerio que llevaría las riendas: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Es de esta forma que el proyecto propuesto por la Marina de Guerra tuvo éxito en el tiempo, construyéndose diversas PIAS a cargo de los Servicios Industriales de la Marina en Iquitos, generando trabajo para la zona, y haciendo partícipe a diversos ministerios para desarrollar un programa social multisectorial.

Desde el año 2011 se creó el MIDIS y desde el año 2013 se inicia la construcción de las PIAS, y la Marina de Guerra continúa liderando este programa en la Amazonía y en los poblados del lago más alto del mundo, el lago Titicaca, Puno. Sin embargo, surgen las interrogantes: luego del tiempo transcurrido, los servicios que trasladan las PIAS, ¿son suficientes? ¿se puede decir que las PIAS son un éxito? ¿están generando desarrollo o solo paliando una situación adversa? ¿los esfuerzos desplegados por la Marina de Guerra satisfacen la demanda del proyecto? ¿La Marina de Guerra está recibiendo el reconocimiento en función a la imagen deseada? ¿la política de desarrollo e inclusión social ha evolucionado? de ser el caso, ¿las PIAS están evolucionando en la misma dirección que la política de desarrollo e inclusión social ha evolucionado?

Las preguntas planteadas en el párrafo anterior nos conllevan a evaluar el accionar de la Marina de Guerra del Perú con sus PIAS desde un enfoque operativo, en función a la política

nacional de desarrollo e inclusión social como el nivel estratégico; a fin que se pueda determinar el nivel de convergencia entre ellos y el tipo de relación existente, para posterior a ello desarrollar una prospectiva que permita definir estrategias para lograr, no solo continuar con los actuales resultados, sino alcanzar sostenibilidad y posterior crecimiento, no solo del programa en sí, sino en los intereses de la población de la Amazonía y de la Marina de Guerra del Perú en consecuencia.

Tal como se ha detallado, el problema planteado sí resulta trascendental por la cantidad de esfuerzos institucionales que se han desplegado a lo largo del tiempo, y que, de no identificar si el camino es o no correcto, esto perjudicaría no solo a la Institución al gastar recursos sin resultados deseables, sino que podría generarse una problemática social considerable. El estudio desarrollado en el presente documento contará con la información necesaria para poder resolver la interrogante formulada, asimismo, se estima que las conclusiones y recomendaciones finales, sí generarán un impacto positivo para la Marina de Guerra y las poblaciones de la Amazonía.

C. Objeto de estudio

Estrategias y líneas de acción de la Marina de Guerra del Perú en función a la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, analizados desde una relación estratégica - operativa.

D. Supuesto

Las PIAS en la Amazonía lideradas por la Marina de Guerra del Perú, al haber sido diseñada, desarrollada e implementada antes que la actual política nacional de desarrollo e inclusión social, no se encuentran alineadas efectivamente en una relación estratégica-operativa, por lo que es necesario establecer una estrategia y líneas de acción que solucionen dicha problemática.

E. Objetivos

1. General

Establecer cuáles deben ser las estrategias y líneas de acción que la Marina de Guerra del PERÚ debe desarrollar con las PIAS en la Amazonía, para lograr un alineamiento y contribución efectiva a la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

2. Específicos

- Describir la evolución de la política nacional de desarrollo e inclusión social en el Perú y sus objetivos.

- Determinar la contribución de la Marina de Guerra del Perú y su alineamiento a la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social a través de las PIAS en la Amazonía.

F. Identificación de categorías de análisis

1. Conceptualización teórica de categorías de análisis

a. Política nacional de desarrollo e inclusión social en el Perú

El estudio de su evolución y su estado presente, así como la identificación de las influencias internacionales y nacionales sobre las mismas, permitirán en la investigación entender el porqué de los objetivos, metas, tareas, propósitos, del nivel estratégico más alto del desarrollo e inclusión social en el Perú, visualizándolo en forma macro para luego decalar a los específicos, en este caso, las PIAS y la Marina de Guerra.

b. Plataforma Itinerante de Acción Social (PIAS)

Transcurrido el análisis del nivel estratégico, pasaremos a identificar el real impacto que han generado las PIAS, desde su inicio hasta la actualidad, centrándonos principalmente para efectos de la tesis, en las cuencas de la Amazonía. Asimismo, se involucrará prioritariamente la evaluación de la participación de la Marina de Guerra.

G. Enfoque

1. Tipo

El enfoque de la presente investigación es de tipo cualitativo, de manera que se busca, a través de diferentes fuentes y técnicas, el análisis de la información teórica y de los datos relacionados a la percepción, para de manera subjetiva, determinar la respuesta al problema planteado y en adición, desarrollar estrategias propuestas de cara al futuro inmediato.

2. Descripción del escenario de investigación

El presente estudio se desarrolla de lo general a lo específico, en primer lugar, estudiando la política de desarrollo e inclusión social a nivel universal, para luego describir el accionar naval en la Amazonía, particularmente en las cuencas que se concentran en Iquitos, que es la ciudad donde físicamente se encuentra la Comandancia de Operaciones de la Amazonía, como representante de la Marina de Guerra del Perú en dicha zona.

El alcance de investigación es de tipo descriptivo, a través de la consolidación de diferentes fuentes primarias y secundarias, que permiten desarrollar un análisis situacional y posteriormente prospectivo.

La información recopilada se realizó en el año 2022. Sin embargo, en relación a las fuentes bibliográficas, para tener una clara visión de los precedentes, en primer lugar, se estudia desde el año 1970 al 2010 y en segundo lugar, que es el núcleo de la investigación, se investiga el periodo del año 2011 al 2020.

3. Descripción de los participantes

Se han identificado dos poblaciones participantes. La primera población enmarca a las Instituciones del gobierno, teniendo como figura principal al Presidente de la República, y la población vulnerable en todo el territorio nacional, de manera que se analiza la interacción estado-nación en forma universal.

La segunda población se encuentra circunscrita a la Comandancia General de Operaciones de la Amazonía y su correspondiente Quinta Zona Naval, las dotaciones de las PIAS (incluidos los buques tópicos fluviales de la institución) y la población beneficiaria específica, que corresponde a las comunidades nativas de las cuencas de la Amazonía.

CAPÍTULO I

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

A. Antecedentes

Las diferencias sociales a las cuales hacemos referencia desde el inicio del documento, no es un problema gestado en las últimas décadas, sino que deviene incluso desde la formación de la República del Perú, a partir que las corrientes libertadoras forzaran la unión de un país con diversas culturas y/o etnias, realidad visible en el virreinato, cultura Inca y pre Inca.

Entendamos que “la etnicidad se refiere a la identificación de una colectividad humana a partir de antecedentes históricos y un pasado común, así como de una lengua, símbolos y leyendas compartidos” (Torres-Parodi & Bolis, 2007) y, por lo tanto, resulta gravitante su correcta aplicación, caso contrario no solo se desarrollan acciones gubernamentales ineficaces sino que se alimenta una problemática mayor aún como es la “exclusión social”, que durante las últimas décadas evidencia consecuencias catastróficas.

En el libro “El Perú frente al siglo XXI” se identifica lo mencionado anteriormente, haciendo referencia que:

“La negación del pluralismo cultural ha sido una de las más serias contradicciones políticas del Perú a lo largo de su vida republicana. Ella es la principal causa de que no cuajase un sólido sistema democrático a lo largo del período republicano y de que el Estado se mantuviese muy distante de la sociedad” (Ossio, 1995);

A partir de lo cual encontramos explicaciones del enfrentamiento histórico entre las poblaciones de las diferentes regiones geográficas (costa, sierra y selva), cuyas consecuencias desencadenaron en diferentes crisis, tales como, dictaduras, terrorismo, hiperinflación, corrupción en todos los niveles de gobierno, narcoterrorismo, golpes de estado, entre otros. La negación del pluralismo cultural antes citado, mantiene sus efectos en la actualidad, por ejemplo, en las elecciones presidenciales del año 2021 denotaron una polarización política e ideológica, un contraste entre las votaciones del interior del país la capital Lima, un enfrentamiento social entre la continuidad o el cambio con una mirada hacia el campo, hacia lo rural.

Entendiéndose que las causas de situación social adversa en el Perú se enmarcaron en la incorrecta identificación de diferencias étnicas y el trato desigualitario entre la capital y las provincias, la crisis económica entre 1987 y 1992, que se caracterizó por la ocurrencia de grandes desequilibrios macroeconómicos⁵ y el asedio de los grupos terroristas ya en la capital (Instituto Peruano de Economía (IPE), 2020); acrecentó de forma exponencial la problemática existente,

⁵ Tal como se ha indicado en páginas precedentes, en el año 1990 el país llegó a la peor inflación de su historia, y luego de años consecutivos de retroceso económico, el índice per cápita bajó al nivel de igualarse al de los años 60.

ya que el gobierno no respondía de manera idónea a las expectativas y los escasos recursos no fueron destinados de manera prioritaria a los más vulnerables. Una consecuencia de esta situación fue la ocurrencia de una migración masiva del interior del país hacia la capital.

Los años sucesivos a esta crisis, independiente de la opinión política, el hecho fáctico es que el Perú comenzó una recuperación económica sostenida llegando a estabilizarse el país en el año 1996 (Instituto Peruano de Economía (IPE), 2020), configurándose a partir de esa época a la fecha un continuo crecimiento de los índices macroeconómicos peruanos y reducción de la pobreza, ubicándolo entre los primeros de la región. Sin embargo, esta bonanza de la economía peruana no lograba llegar a todos por igual, dejándose percibir en muchas zonas del país que la crisis económica, si bien no era extrema, aún continuaba impactando; bien se indicaba en la revista Argumentos que analizó esta situación a detalle en el año 2010 que:

“El crecimiento económico de los últimos años es y ha sido geográficamente dispar, beneficiando más a unas regiones que a otras: se ha concentrado en Lima y en la costa, y es ajeno a las zonas de la sierra y la selva, sobre todo en el ámbito rural” (Del Alamo, 2010).

En el informe “PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERÚ, elementos para una propuesta desde el control gubernamental” (Contraloría General de la República del Perú, 2008), se realiza un análisis de los programas sociales hasta el año 2008 aproximadamente, desde el punto de vista de gestión y efectividad, determinando las siguientes afirmaciones:

“El crecimiento económico es una condición necesaria aunque no suficiente para reducir la pobreza, especialmente la pobreza extrema...”, “Reducir la pobreza extrema importa no sólo el nivel de crecimiento del PBI, sino una distribución adecuada..”, “Los programas sociales deberían compensar el todavía débil impacto del crecimiento económico en la pobreza extrema”, “La insuficiencia del gasto social: incluyendo el gasto público en educación, salud y asistencia social, el Perú ha invertido alrededor del 5.5% del PBI ... El promedio latinoamericano es de 8.2% del PBI...”,

Para el año 2008, ya se habían desarrollado con éxito muchos programas sociales los cuales intentaban mejorar la situación, sin embargo, los programas protectores predominaron sobre los programas habilitadores⁶, determinándose como el eje de las políticas sociales en el Perú (Contraloría General de la República del Perú, 2008) y, por lo tanto, sólo paliaban una problemática que requería una intervención de mayor escala. Los programas protectores son aquellos orientados a reducir la vulnerabilidad y proteger a las personas, mientras que los programas habilitadores se enfocan en crear capacidades que permitan aprovechar las condiciones en las cuales habitan las personas.

⁶ Los programas protectores buscan paliar los efectos de la pobreza o reducirla, mientras que los programas habilitadores buscan desarrollar capacidades en determinado grupo de personas para que puedan superar la pobreza.

Con el establecimiento del Plan Nacional de Superación de la Pobreza⁷ del 2004, el cual contemplaba 3 ejes transversales de la política social, se intentó dar un rumbo a la estrategia del estado, sin embargo, los programas sociales no llegaron a encontrar en la Presidencia del Consejo de Ministros un liderazgo eficaz, ni siquiera apoyado en los diferentes ministerios y gobiernos locales que apoyaban asumiendo determinados programas en adición a sus funciones. Este débil liderazgo es considerado como una de las causas por las cuales no se podía desarrollar una política social universal, con objetivos de mediano y largo plazo, metas comunes que puedan cumplirse en forma obligatoria para las entidades gubernamentales que tenían a su cargo los programas sociales y un permanente monitoreo y evaluación de lo mencionado anteriormente.

Finalmente en el año 2011, como parte de la propuesta de gobierno del presidente Ollanta Humala, plasmado en su primer mensaje presidencial, se promulga la ley para la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, entidad pública que tendría por finalidad “mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el ejercicio de los derechos, el acceso a las oportunidades y el desarrollo de capacidades, en coordinación con las diversas entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil” (Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2011), adoptando la función de ente rector de las políticas nacionales en materia de desarrollo e inclusión social.

La Marina de Guerra del Perú, en el año 1987, incluye por primera vez en su Ley Orgánica, funciones diferentes a la defensa de la soberanía e integridad territorial en y desde el ámbito marítimo, tales como “*contribuir al desarrollo económico y social del país y a la Defensa Civil, en los asuntos de su competencia*” (Ley orgánica de la Marina de Guerra del Perú, 1987). Esta función social, ya había sido adoptada por la Institución a través del ejercicio efectivo de “acciones cívicas” en favor de poblaciones que se encontraban en la jurisdicción de dicha institución, atendiendo problemas de pobreza, actividades ilícitas y desastres naturales, consolidando además una imagen positiva que le permitiese ganar la confianza de los pobladores y alcanzar el misionamiento militar de manera efectiva; sobre todo para contrarrestar el terrorismo en zonas en las cuales se encontraba arraigado. La metodología aplicada para el cumplimiento de este accionar se puede apreciar en la Doctrina de Operaciones Psicológicas de la Marina de Guerra del Perú del año 2005.

Dentro del marco legal, la función tipificada en el párrafo precedente, de forma coherente con la política del gobierno del presidente Ollanta Humala, en el año 2012, actualiza la ley

⁷ Contempló con tres ejes de acción: eje 1 “desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales”, eje 2 “promoción de oportunidades y capacidades económicas” y eje 3 “establecimiento de una red de protección social”.

orgánica de la Marina de Guerra del Perú y, en lo relacionado a la contribución social, dicho documento legislativo amplía lo antes dispuesto a lo siguiente:

“Participar en la ejecución de las políticas de Estado en materia de desarrollo económico y social del país, defensa civil, ciencia y tecnología, objetos arqueológicos e históricos, asuntos antárticos, asuntos amazónicos, y de protección del medio ambiente, de acuerdo a la normativa legal vigente” (Ley orgánica de la Marina de Guerra del Perú, 2012).

En relación al accionar de la Marina de Guerra en la Amazonía, se puede decir que desde décadas atrás ya se desarrollaban acciones sociales, tales como las campañas de salud en los ríos de la Amazonía a través del buque hospital y buques tópicos, los cuales le permitieron acumular progresivamente un conocimiento geopolítico y social de la zona, que posteriormente se consolidarían en una estrategia de desarrollo más efectiva. Es más, en el estudio realizado por el Capitán de Navío Jorge Padilla en su tesis de la evolución de las funciones de la Marina de Guerra del Perú, indica que

“La amazonia es una región en donde la Marina de Guerra del Perú siempre ha contribuido al desarrollo, desde la fundación de la ciudad de Iquitos ... el Servicio Naviero de la Amazonia, contribuye a través de sus embarcaciones con el desarrollo comercial y productivo de la zona” (Padilla Ramon, 2015).

El conocimiento acumulado de la realidad Amazónica por su accionar militar y social en el ámbito fluvial, le permitió a la Marina de Guerra del Perú, representada por la Comandancia General de Operaciones de la Amazonía, el cual cumple con

“la vigilancia de fronteras garantizando la soberanía nacional, y defiende las Cuencas Fluviales Amazónicas, mediante unidades acordes para la zona ... dispone de buques hospital y buques tópicos para brindar el apoyo ... contribuir al desarrollo socio económico y en la Defensa Civil de la zona” (Gobierno del Perú, 2006);

En definir claramente una problemática para la región: la inseguridad y las actividades ilícitas han avanzado en la selva amazónica de forma organizada, mientras que el Estado no lograba articular acciones efectivas para contrarrestarlas.

En función a la problemática presentada, la Comandancia General de Operaciones de la Amazonía brindó una alternativa de solución desarrollando un enfoque en la cual se sostuvo que

“la soberanía busca seguridad mediante una estrategia que genere desarrollo, garantizándose la oferta de servicios que proporciona el Estado... considerando que cuando existe presencia del Estado se forja el desarrollo... por lo que se pensó en la proyección del Estado a través de plataformas que fortalezcan el funcionamiento de la estructura social ... transformando acciones cívicas tradicionales en acciones sociales sostenibles en el tiempo, con la participación de diferentes entidades públicas y privadas planteamiento integrador y diferenciado, pues busca un efecto vinculante de las intervenciones en cada área geográfica, atendiendo situaciones y necesidades particulares en el marco de los procesos de desarrollo local” (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2015).

Es en el 2012, que la Comandancia General de Operaciones de la Amazonia de la Marina de Guerra del Perú inicia la materialización del enfoque de seguridad y defensa de la soberanía a partir de la presencia del estado, aprovechando la política agresiva del gobierno de turno en materia de inclusión social. Es en dicho sentido, que a partir de la convergencia de diferentes actores de interés de la zona, se establece la necesidad de implementar tres componentes:

Plataforma Local, Plataforma Itinerante y Plataforma de Soporte a las Telecomunicaciones (ahora denominada Plataforma de Tecnologías de la información y las Comunicaciones); donde la plataforma itinerante fluvial para la Amazonía requería un diseño modular para trasladar diferentes servicios o programas del Estado en forma articulada, en intervalos de tiempo que permitan garantizar la sostenibilidad del resultado proyectado.

De acuerdo a la memoria anual de los Servicios Industriales de la Marina de Guerra en Iquitos del año 2016, en abril del 2015 se *“finalizó la Construcción de Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) “RÍO PUTUMAYO I”, y “RIO MORONA”, embarcaciones de 44 m de eslora y 7 m de manga ... plataforma multisectorial de servicios del Estado”* y en marzo del 2016 se concluyó la tercera PIAS *“RÍO PUTUMAYO II”*, fungiendo como cliente la Presidencia del Consejo de Ministros (SIMA-IQUITOS S.R.LTDA., 2017).

Actualmente las PIAS forman parte del:

“Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS), del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el cual facilita y articula la prestación de servicios de programas, proyectos y actividades en materia social, económica y productiva de instituciones públicas y privadas con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población rural y rural dispersa:

“Conformado por plataformas fijas, denominados Tambos, y plataformas móviles, las PIAS de la Marina de Guerra del Perú y aeronaves de la Fuerza Aérea del Perú; teniendo como misión “promover la articulación social de las entidades públicas y privadas con la finalidad de contribuir a mejorar la calidad de vida e inclusión social de la población pobre y extremadamente pobre asentada en centros poblados rurales o asentada de manera dispersa, en zonas donde la presencia del Estado es débil” (Gobierno del Perú, 2021).

B. Marco teórico

Para el desarrollo del presente apartado, se considera iniciar por la teoría relacionada a la inclusión social que permitirán luego abordar las teorías relacionadas a la seguridad y defensa nacional que dieron pie a plantear las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) por parte de la Marina de Guerra del Perú.

El entendimiento del término “etnia” resulta gravitante para desarrollar políticas universales en un país con el Perú, con una cultura milenaria, geografía diversa y continuos sucesos históricos de conquista y emancipación. En tal sentido, la teoría del impacto de la etnia/raza en la formulación de políticas para la equidad, en principio se establece que:

“las diferencias entre los seres humanos son producto de formas de vida, creencias y cosmovisiones que dan lugar a comportamientos diversos y se manifiestan en maneras de vestir, lenguajes, rituales, terapias, alimentación y formas de organización social diferentes ... configurándose en una región un conglomerado de grupos étnicos”, lo cual puede trasladarse de forma precisa a la configuración de la nación peruana, para luego puntualizar que

“la identificación de las diferencias permite precisar las necesidades concretas de los beneficiarios de la políticas públicas y en lugar de pensar en un beneficiario abstracto, con las limitaciones que ello ocasiona, se deben tomar en cuenta los elementos que conforman la identidad para diseñar programas más sensibles a sus particularidades, no restringiéndose a observar igualdad de trato frente a las diferencias de fenotipo o al color de la piel, sino que deben buscar facilitar el acceso en consideración a los requisitos derivados de la diversidad propia de sus culturas” (Ossio, 1995).

La teoría precedente es clave para desarrollar políticas públicas en el Perú, ya que, al haberse evidenciado que la nación está conformada por una pluralidad de etnias, el camino correcto es la real sensibilización del Estado con las personas, lo cual implica que el aparato gubernamental deje de darle prioridad a una metodología global y empiece por la comprensión de la distribución del país en grupos étnicos (culturas, geografías y realidades) a partir del cual se desarrolle una labor de análisis y planteamientos de problema específicos, que posteriormente resultarán en políticas públicas más efectivas.

Las políticas sociales elaboradas en el nivel estratégico del gobierno, solo podrán hacerse efectivas a partir de la ejecución de actividades a nivel operativo, es decir, a partir de la implementación y continuidad de programas sociales. El Consorcio de Investigación Económico y Social en el Perú ha definido los siguientes tres tipos de programas sociales, que servirán de base analizar el accionar social:

“PROGRAMAS SOCIALES PROTECTORES: buscan reducir la pobreza y los riesgos que enfrentan grupos más vulnerables, deben ampliarse en periodos de recesión económica pues es cuando aumenta la vulnerabilidad de los pobres; PROGRAMAS SOCIALES PROMOTORES: buscan generar capacidades y habilidades en personas y/o grupos en capacidad de superar la pobreza, deben expandirse en periodos de crecimiento económico, pues pueden generar condiciones favorables para la inclusión económica, la generación de ingresos autónomos de las personas y la empleabilidad; PROGRAMAS SOCIALES HABILITADORES: buscan generar el acceso a oportunidades económicas, deben expandirse en los periodos de crecimiento económico, pues pueden favorecer la inclusión económica, la generación de ingresos de las personas y el incremento de su productividad” (Correa Aste, 2015).

Habiendo tipificado los programas sociales, procederemos a abordar la teoría propuesta por la Contraloría General de la República del Perú en función a qué tipo de programas sociales deben priorizarse, al identificar que:

“A la evidencia internacional, la forma más efectiva de combatir la pobreza pasa por el desarrollo del capital humano y de las oportunidades de empleo e ingresos, por lo que se recomienda priorizar la búsqueda de soluciones a través de programas sociales habilitadores para potenciar las posibilidades y capacidades de desarrollo en la población objetivo” (Contraloría General de la República del Perú, 2008);

Sin embargo, esto no quiere decir que los otros programas sociales deben descartarse, sino todo lo contrario, resulta necesario identificar la problemática y desarrollar un análisis contextual preciso para poder aplicar el tipo de programa social más efectivo, de manera que progresivamente se vaya migrando a aquellos que poseen elementos habilitadores. Por tal motivo, resulta imprescindible el establecimiento de objetivos y metas concretas, con plazos y responsables específicos, así como medible, de manera que se puedan desarrollar estrategias en función al avance e incluso evolución de los mismos.

La Marina de Guerra del Perú siempre tuvo como función defender la soberanía del territorio nacional en las áreas de responsabilidad asignadas, y por tal motivo, en el transcurrir de los años identificó que la mejor solución a la problemática de seguridad en la Amazonía, no radicaba necesariamente en el empleo de la Fuerza Armada de forma individual y solitaria, sino que

requería de una presencia del Estado (hasta ese momento inexistente) a través de la representación efectiva de sus diferentes instituciones y aplicación de servicios básicos. Esta visión ha sido desarrollada a partir de las diferentes teorías descritas por Adam Blackwell, diplomático de carrera canadiense y quien se desempeñó como Secretario de Seguridad Multidimensional de la Organización de los Estados Americanos.

En primer lugar se desarrollará la teoría de la seguridad multidimensional, cuya primera declaración oficial se realizó en Bridgetown – Barbados, el 4 de junio de 2002 en desarrollo del trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos; sin embargo, fue en Ciudad de México en octubre de 2003 en la Conferencia Especial de Seguridad de la “OEA”, en una Declaración sobre Seguridad en las Américas; donde se desarrolla el término manifestando en uno de los 52 artículos, lo siguiente:

“Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional”.

La Seguridad Multidimensional:

“Deja atrás la definición tradicional de seguridad e hizo que los enfoques integrados, el bienestar personal y los resultados positivos pasaran a ser el centro de la agenda de seguridad ... la seguridad multidimensional no es una panacea o solución rápida a nuestros problemas de seguridad, pero sí logra identificar los enfoques horizontales integrados necesarios: un sistema de seguridad enfocado en instituciones fuertes, transparentes y colaboradoras, así como una cultura de respeto al estado de derecho y a las responsabilidades y los derechos de la ciudadanía. Una reforma de seguridad que es impulsada por instituciones, evidencia y evaluación y apoyada por los ciudadanos tendría que ser adaptada de forma meticulosa a las necesidades y capacidades específicas de cada sistema ... la seguridad multidimensional es multisectorial. Por lo tanto, es necesario involucrar a los gobiernos a todo nivel, al igual que a las organizaciones internacionales, ONG, el sector privado, la sociedad civil y los individuos. Este involucramiento debe basarse en una eficaz comunicación interinstitucional, cooperación y apoyo a nivel municipal, nacional, regional e internacional” (Blackwell, 2016).

La teoría que relaciona las vulnerabilidades sociales, fragilidades estatales y detonadores; brinda un soporte a la necesidad de seguridad multidimensional ya explicada:

“Las vulnerabilidades sociales, que son problemas que afectan a las sociedades de manera desfavorable y desigual” son complementadas y exacerbadas por “las fragilidades estatales e institucionales, así como sus servicios y mecanismos de apoyo débiles o inexistentes”, asimismo, “estas fragilidades también vienen a reforzar la delincuencia y la violencia, la desconfianza y la insatisfacción con la democracia y la gobernabilidad ... las fragilidades no solo representan servicios disfuncionales y ausentes sino también la falta de un sistema interconectado de infraestructura estatal entre dichos servicios.. a esto lo llamo un ecosistema de seguridad”. En este contexto se ubican los “detonadores” o “aceleradores”, los cuales, “son elementos específicos que incitan la delincuencia y la violencia en un área susceptible, debido a la combinación de un rompimiento en el contrato social e instituciones ausentes o débiles. Esta combinación tiende a indicar una mayor probabilidad y susceptibilidad a alcanzar niveles más altos de delincuencia y violencia y el consiguiente descontento con y desconfianza hacia los gobiernos. Algunos ejemplos de aceleradores incluyen la presencia de pandillas, la proliferación de armas de fuego, el abuso, el acceso a drogas y alcohol e inclusive la presencia de economía ilegal” (Blackwell, 2016).

Las teorías descritas resultan fundamentales para sostener mecanismos de gobernabilidad efectivas en áreas que presentan vulnerabilidades sociales, desarrollando una propuesta multidimensional, también entendida como propuesta multisectorial, donde los diferentes aparatos estatales deben actuar de manera coordinada para ejecutar estrategias en pro del

bienestar de las personas. También, resulta importante, trasladar estas teorías en la aplicación de los mecanismos para mantener “legitimidad de territorio” para zonas fronterizas, los mismo que han sido descuidados por mucho tiempo. Tal como podemos apreciar, estas teorías guardan una relación directa con la propuesta y ejecución de la Marina de Guerra del Perú y sus Plataformas Itinerantes de Acción Social, y su aplicación específica la detallaremos en capítulos posteriores.

C. Marco jurídico

La Ley N° 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social publicada el 19/10/2011, indica que dicho ministerio adopta la función de ente rector de las políticas nacionales en materia de desarrollo e inclusión social.

La Ley N° 1138, Ley de la Marina de Guerra del Perú publicada el 19/12/2012, indica que dicho Instituto Armado debe *“Participar en la ejecución de las políticas de Estado en materia de desarrollo económico y social del país, defensa civil, ciencia y tecnología, objetos arqueológicos e históricos, asuntos antárticos, asuntos amazónicos, y de protección del medio ambiente, de acuerdo a la normativa legal vigente”*.

Mediante el Decreto Supremo N° 013-2017-MIDIS, publicado el 7 de setiembre de 2017 se creó el Programa Nacional "Plataformas de Acción para la Inclusión Social - PAIS" sobre la base del Programa Nacional Tambos. En su artículo 3-A “Modalidades de intervención”, se establece lo siguiente: *“1. Modalidad fija, a través de las instalaciones denominadas TAMBOS. 2. Modalidad móvil, fluvial y terrestre, a través de las Plataformas Itinerantes de Acción Social – PIAS.”*

CAPÍTULO II

POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL EN EL PERÚ

A. Introducción

La actual Política Nacional de Desarrollo e Inclusión social en el Perú es el resultado de décadas de experiencia, propias y de terceros, en los cuales el Estado intentó paliar los efectos de la pobreza y, en algunos casos, de reducirla. En tal sentido, nos remontaremos a los 80's, para hacer un recuento y análisis de cómo la estrategia social en el Perú fue adecuándose a la coyuntura del momento, las promesas presidenciales y las influencias de diferentes actores de relativa importancia.

B. Un recuento de la crisis de los 80's

Los años 80's fueron precedidos por doce años de gobierno militar que ejecutaron el autodenominado "Proceso Revolucionario de las Fuerzas Armadas", el cual que tuvo como gran propósito solucionar la problemática social existente a través la independencia de la influencia del capital extranjero y de la abolición de la dominación interna por parte de una oligarquía poderosa (Klaren, 2000). Es de esta forma que dicho proceso inicia con el golpe de estado del General Juan Velazco Alvarado al primer gobierno de Belaúnde Terry, para luego llevar a cabo la reforma agraria, que entregaba las tierras hasta entonces de los hacendados a los campesinos que trabajaban la tierra; el cambio de modelo económico, del capitalista liberal con gran influencia de empresas extranjeras al nacionalista radical con monopolios de empresas estatizadas y fomento de la inversión local; la reforma educativa, fungiendo como uno de los componentes principales del discurso político; y la intervención de los medios de comunicación que fueron expropiados.

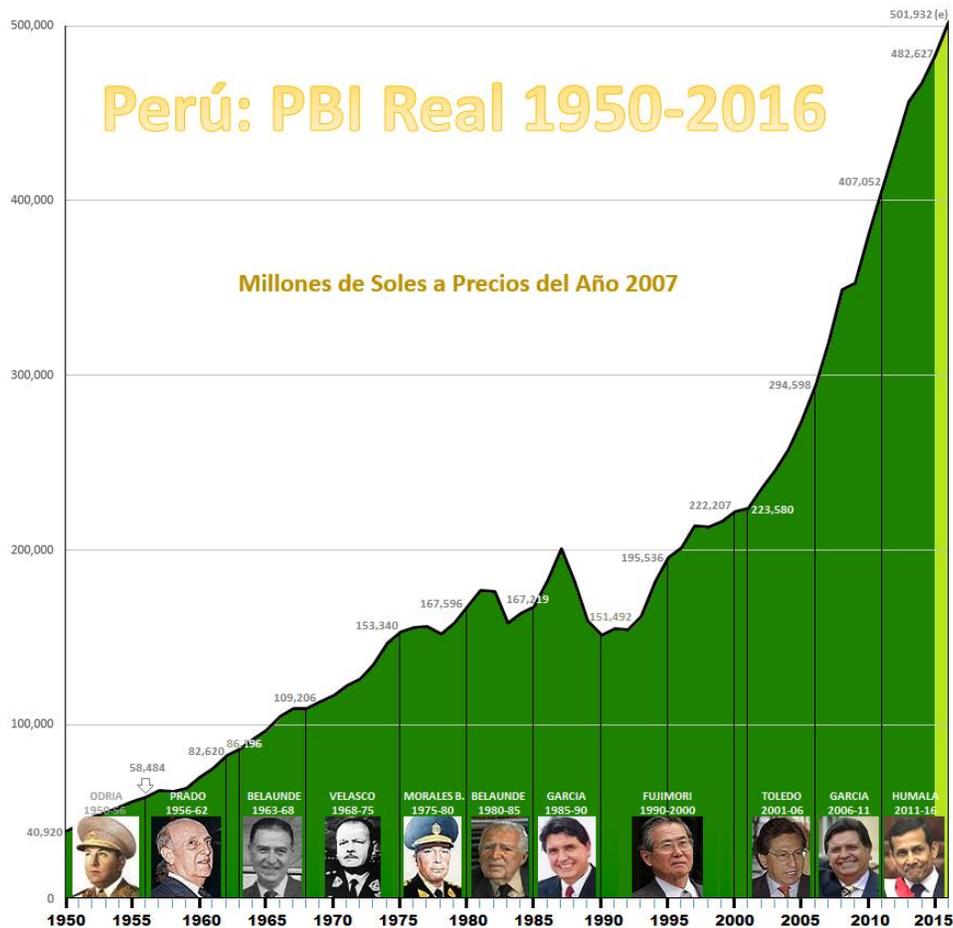
Al General Juan Velazco Alvarado lo sucede el General Francisco Morales Bermúdez luego de ejecutarle un golpe de estado con la finalidad de corregir los errores y continuar con el "Proceso Revolucionario de las Fuerzas Armadas". Sin embargo, para dicho momento la situación económica y social era insostenible, la crisis conllevó a un cambio de constitución en el año 1879 y posterior elección democrática del presidente Fernando Belaunde Terry, quien llevaría las riendas del país por segunda vez ya que había sido defenestrado por el golpe de Estado de Velasco de 1968, asumiéndola el 28 de julio de 1980.

El nuevo gobierno democrático fue conducido por un presidente, que a pesar de ser experimentado y con una postura totalmente diferente a la ejercida por el gobierno militar, no fue suficiente para contrarrestar la situación del país que se encontraba fragmentado y hundido en

una crisis económica. Belaunde restituyó los medios de comunicación, aplicó medidas económicas liberales e intentó brindar dinamismo a la economía desarrollando grandes proyectos de construcción civil; en aquello que no se involucró fue en la situación provocada por la reforma agraria, y las tierras no fueron devueltas a sus propietarios.

Gráfica 1

PBI real histórico de 1950 al 2016⁸



Fuente: Datos históricos del Banco Central de Reserva (BCR). (2020)

A los esfuerzos del nuevo gobierno se le opusieron dos grandes obstáculos, una amenaza externa, el conflicto con Ecuador por la ocupación de una zona fronteriza en disputa en el norte peruano denominada “Cordillera del Cóndor”, y una amenaza interna, la influencia de la organización terrorista maoísta Sendero Luminoso, cuya aparición se dio en el atentado de Chuschi, Ayacucho, el 17 de mayo de 1980 (El Comercio, 2020), robando y quemando material

⁸ La gráfica del PBI histórico permite evidenciar a golpe de vista, la crisis que sufrió el Perú en los años 80, estancándose al menos 15 años.

electoral al encontrarse en desacuerdo. Otro grupo terrorista que causó mucho daño al país en la misma época, fue el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA)⁹, que en el segundo quinquenio de los 90, sería conocido a nivel internacional por la captura de la Embajada de Japón (INFOBAE, 2021).

Al año 1985, el Perú ya se encontraba sumergido en una crisis económica y social, el país en los últimos 20 años se había estancado en términos de crecimiento, y el nuevo presidente Alan García tenía una gran aprobación debido a un discurso populista que prometía un cambio radical de la economía y su distribución en términos sociales, el cual fue materializado en un plan simple y efectivo en el corto plazo, pero con consecuencias complejas y devastadoras para el país en el mediano plazo. El plan consistió en el aumento de salarios, la reducción del interés bancario, la devaluación de la moneda y control del tipo de cambio, todo a costa de las reservas del país, los mismos que al agotarse, dejaron de darle valor a la moneda en circulación, y sin medir consecuencias, se continuó con la fabricación del dinero, lo cual conllevó a un crecimiento violento de la inflación para llegar a máximos de 1,722.3% en 1988 , de 2, 775% en 1989 y el pico de 7,650%, tal como se puede apreciar en las memorias anuales correspondientes del BCR (Banco Central de Reserva del Perú, 1990). Ver el Gráfico 1 como elemento gráfico de apoyo para identificar la situación del Perú, entendida a través del indicador macroeconómico PBI real.

Al término del gobierno de Alan García, la moneda oficial cambió dos veces al perder su valor rápidamente, escasearon los alimentos de primera necesidad, la violencia subversiva terrorista costó miles de vidas y la pobreza alcanzó índices picos; la situación del país llegó a una crisis en su máxima expresión.

Tal como hemos revisado desde el inicio del capítulo, desde 1968 hasta 1989, el Perú fue guiado por gobiernos que priorizaron la aceptación popular, desarrollando políticas que fueron orientadas a mejorar el entorno social del país, pero que contrariamente, agravaron la situación a los niveles más bajos de la historia republicana del Perú, ya que dejaron de lado el crecimiento progresivo económico. Lamentablemente el país tuvo que sufrir las consecuencias de una estrategia errada por décadas para comprender que el ámbito social sólo podría mejorar con una estabilidad económica y crecimiento sostenido, situación que cambió en los 90's.

⁹ El grupo Sendero Luminoso según el Congreso de la República, se diferencia porque "tiene una ideología maoísta basada en el 'pensamiento Gonzalo', cuyo objetivo es destruir las instituciones democráticas y asumir el poder absoluto y autoritario", yendo desde el campo a la ciudad; mientras que el MRTA es un grupo armado de estilo guerrillero, inspirado en la Revolución Cubana, al estilo castrista, que busca el poder para imponer un nuevo orden económico y social.

C. Años 90's y los programas sociales

El gobierno del presidente Alberto Fujimori duró toda la década de los 90's e inició su mandato con el país en crisis, tal como lo hemos venido detallando. Las acciones concretas del inicio de su gobierno se orientaron a obtener mayoría política, a través de un golpe de estado al Congreso, la implementación de una nueva constitución y la ejecución de políticas económicas y de seguridad nacional contraterroristas, que primero permitieran reducir la inflación para posteriormente obtener estabilidad económica sostenible y, a partir de ello, desarrollar programas sociales efectivos.

Asimismo, analizando específicamente el ámbito social, el término de los 80's conllevó a desarrollar políticas con un enfoque de emergencia por el pico de la crisis, sin embargo, en los primeros años de la década de los 90's, con la pobreza y pobreza extrema en su máxima expresión, la estrategia social cambió y tuvo por objeto centrarse en las personas más necesitadas y paliar su situación, o en el mejor de los casos, salir de dicha condición. Es necesario entender que los programas sociales orientados a paliar la condición de pobreza son de carácter temporal y tienen a cubrir las necesidades más urgentes, mientras que aquellos programas sociales que buscan la superación de la pobreza son de mediano y largo plazo, requieren la generación de capital humano.

El primer programa social llevado a cabo por el gobierno de Fujimori se orientó exclusivamente a desarrollar diferentes acciones que proporcionen apoyo elemental en las áreas de alimento y salud, este tuvo por nombre Programa de Emergencia Social (PES), y lamentablemente fracasó por los diferentes problemas económicos estatales, fiscales y un limitado grupo de trabajo, en cantidad y calidad. De igual forma pasó con su sucesor, el Sistema Nacional de Desarrollo y Compensación Social (SNDCS), el cual no pudo tener éxito.

Luego de las experiencias descritas en el párrafo anterior, el gobierno decidió implementar un organismo encargado de consolidar todo el presupuesto para el desarrollo de programas sociales y de gestionar acciones en función a la demanda y no a la oferta como solía ser, es decir, el gobierno no decidía de manera unilateral qué programas sociales debían ejecutarse, sino que la población obtuvo gran influencia en las decisiones, incluso participando operativamente en la ejecución de los mismos. Este organismo fue el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), cuyas funciones indicaban que:

"Se constituye con el objeto de financiar la ejecución de los proyectos de inversión social, en todo el país en materia preferentemente del fomento del empleo, de la salud, de la alimentación, educación básica y otros en beneficio de la población en pobreza" (Gobierno del Perú, 1991)

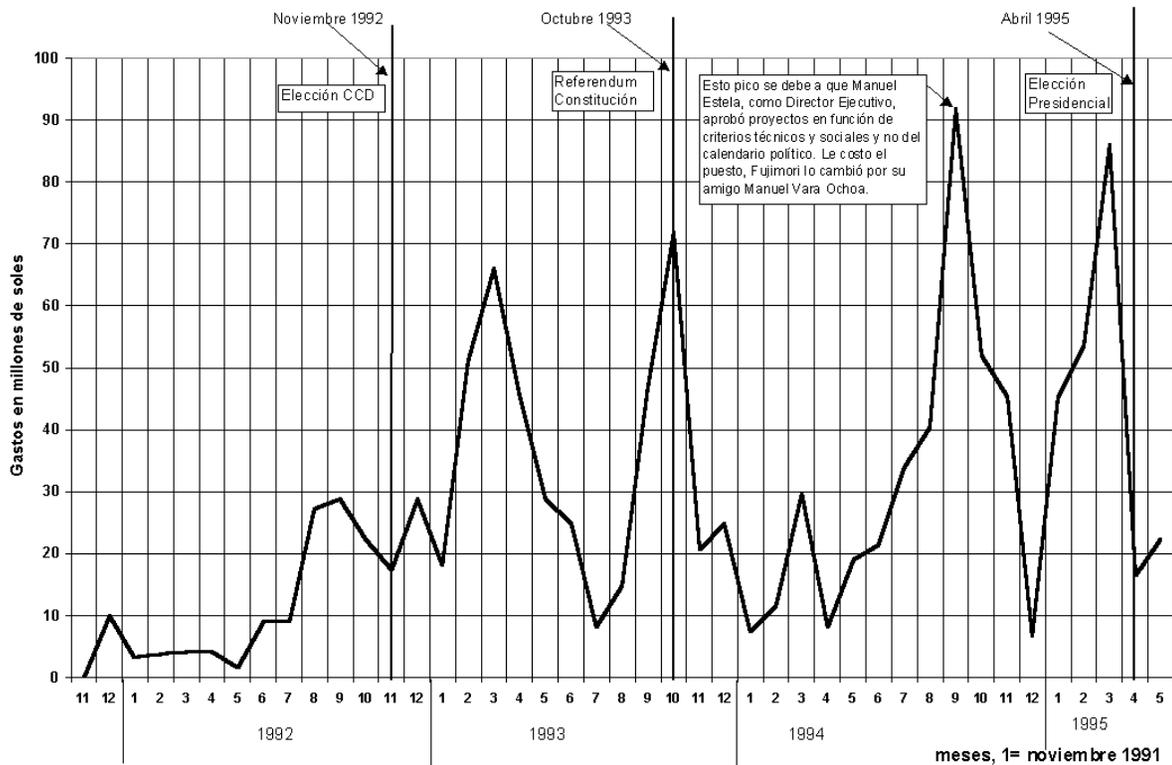
Encontrándose en primera instancia a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros y luego de 10 meses aproximadamente pasó a cargo del Ministerio de la Presidencia, entidad reactivada el mismo año para coordinar acciones y políticas transversales al gobierno que permitiesen atender a la población en situación de pobreza; sin embargo,

“Si bien posibilitó al Gobierno un manejo flexible del gasto social, situaciones como la desarticulación y superposición de los programas sociales no pudieron ser superados debido a la inexistencia de una estrategia integral de lucha contra la pobreza” (Estrada Mora & Perea Flores, 2008).

Resulta importante hacer mención a un análisis del Banco Mundial expuesto por el entonces congresista Javier Diez Canseco en la página web del Congreso de la República (Diez Canseco, 1995), en la cual se indica que el FONCODES fue utilizado por el gobierno de turno para sus propósitos, transfiriendo fondos superlativos para momentos importantes donde se requería el apoyo de la población, tales como la elección del Congreso Constituyente Democrático y referéndum para cambio de la Constitución (que aprobaría la reelección) y los comicios electorales de abril de 1995 que permitirían la reelección de Alberto Fujimori. Ver Gráfico 2.

Gráfica 2

Gasto de FONCODES por mes



Fuente: Banco Mundial. (Diez Canseco, 1995)

En adición a la implementación del FONCODES, el gobierno consideró dos características fundamentales en el desarrollo de los programas y acciones sociales, la “focalización”, que requería la identificación y ubicación de los grupos más vulnerables (aspecto que no llegó a lograrse), y la “participación activa”, de la población correspondiente al sector vulnerable identificado para la implementación y desarrollo de los programas sociales en la parte operativa. Ante lo antes mencionado, es preciso indicar que la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, fue implementada para coordinar los programas sociales, sin embargo, no cumplió con las expectativas ya que, se encontraron diferentes ineficiencias y duplicidades de gasto.

De los programas sociales, cuatro instituciones acaparan la mayoría del gasto, estos fueron: FONCODES (a cargo del Ministro de la Presidencia); el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA (a cargo del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano) con el objeto de brindar apoyo alimentario en zonas rurales y urbano marginales; el Ministerio de Salud (MINSA) y los Gobiernos Locales. (Vasquez Huaman, 2006)

D. Creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y sus implicancias

La década del 2000 representó una época de crecimiento sostenido y superlativo para el Perú, gobernada por gobernada por Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011), luego de la crisis extrema de los 80's y la recuperación de los 90's, en términos económicos y sociales. Este crecimiento fue tan importante que se ubicó incluso como segundo en Latinoamérica (Chacaltana, 2016) donde según las estadísticas del Banco Central de Reserva del Perú¹⁰, se produjo un crecimiento sostenido de más del 5%, un aumento del PBI en dicho periodo de tiempo del 60%; crecimiento del empleo y del empleo formal y reducción de la pobreza del 54% al 24%; razones por las cuales el Banco Mundial denominó a esta superación como el “Milagro Peruano”¹¹. Resulta importante indicar que este crecimiento se debió a la continuidad de políticas económicas neoliberales adoptadas en los años 90's, la consolidación del Perú como exportador de materias primas, principalmente en cuestión de metales, petróleo y pesca, la apertura para la inversión externa, el incremento del comercio externo materializado en diferentes tratados de libre comercio, el control de los problemas de seguridad interna, es decir, los remanentes del terrorismo, una política fiscal robusta y mayores controles de gasto a nivel gubernamental (Ayelén Almada & Hernán Reche, 2019); a pesar de todo ello, aún quedaron

¹⁰ Los datos estadísticos oficiales se han obtenido del portal web, sección estadísticas del Banco Central de Reserva del Perú: <https://www.bcrp.gob.pe/estadisticas.html>

¹¹ En la revista digital América Economía se indica que el término “milagro peruano” fue catalogado por la cadena de televisión CNN, debido a la estabilidad macroeconómica y el constante crecimiento por más de diez años del Perú, superando escenarios de hiperinflación y terrorismo.

pendientes en otros ámbitos, sobre todo en el social, situación que el gobierno entrante de la siguiente década desarrollaría.

Las elecciones presidenciales del año 2011 dieron por ganador al partido Gana Perú y el señor Ollanta Humala como su candidato presidencial, emitiendo una serie de promesas orientadas al ámbito social. Tras el crecimiento económico del país, la principal queja de la población fue que la riqueza no se veía reflejada en la vida diaria de la población, y en ello se centró el discurso del candidato, quien, al haber asumido la presidencia, en su primer mensaje presidencial ante el Congreso de la República, sus primeras palabras estuvieron enmarcadas en las siguientes frases:

“Dedicaré toda mi energía a sentar las bases para que borremos definitivamente de nuestra historia el lacerante rostro de la exclusión y la pobreza... cuando la igualdad sea patrimonio de todos y la exclusión social desaparezca aún en los lugares más remotos del país... Queremos que la expresión misma de “exclusión social” se borre para siempre de nuestro lenguaje y de nuestra realidad... Esta aspiración a una Patria inclusiva es la que abre el camino al progreso social... el crecimiento económico y la inclusión social marchen juntos para transformar nuestro país en una Patria de oportunidades para todos...” (Mensaje del presidente constitucional del Perú, Ollanta Humala Tasso, ante el Congreso Nacional, el 28 de julio del 2011, 2011)

Las promesas de gobierno y el mensaje presidencial de Ollanta Humala, se materializaron en la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) de acuerdo a Ley N° 29792, teniendo como funciones principales realizar las acciones de:

“Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materias de desarrollo e inclusión social, encaminadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales, en aquellas brechas que no pueden ser cerradas por la política social universal... realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación respecto del desempeño y logros alcanzados por las políticas, planes y programas en materia de desarrollo e inclusión social, en los niveles nacional, regional y local...”

Asimismo, se establece que dicho ministerio, por las

De esta forma, luego de numerosos intentos de colocar una cabeza visible para coordinar y ejecutar las políticas y programas sociales del estado, en los cuales estuvieron el Ministerio de la Presidencia, la Presidencia del Consejo de Ministros, entre otros; el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) pareció ser la mejor decisión para solucionar citada necesidad.

Habiéndose creado el MIDIS, se estableció que la política social se encontraría compuesta por un conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos orientados a la preservación y elevación del bienestar social, específicamente en el alivio de la pobreza y la reducción de las vulnerabilidades, así como del impulso del desarrollo, mejorando la condición de la población objetivo.

Asimismo, de acuerdo a la ley de creación del MIDIS, también se estableció que los programas de lucha contra la pobreza se enfocarían en la mejora de capacidades y aprovechamiento de oportunidades, mientras que aquellos programas de crecimiento económico

tendrían por objetivo la generación de ingresos de manera sostenible y desarrollar agentes del progreso de sus familias, pueblos y del país.

Los programas sociales que fueron absorbidos por el MIDIS fueron los siguientes: Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) cuyo objetivo era la prevención de la malnutrición de la población vulnerable a nivel nacional, con usuarios definidos entre los 6 meses y los 12 años de edad, gestantes y madres que dan de lactar; Fondo de Cooperación para Desarrollo Social (FONCODES) con el objetivo de generar empleo temporal y superar la pobreza a nivel nacional, específicamente zonas rurales; CUNA MÁS para mejorar el desarrollo infantil de niñas y niños menores de 36 meses; JUNTOS que permite aliviar las restricciones extremas de consumo, romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza y potenciar el capital humano de los hogares más pobres del Perú, con un alcance de 19 departamentos; y PENSIÓN 65 con el objetivo de atenuar la vulnerabilidad de los ingresos de los adultos mayores de 65 años y apoyarlos para que posean una vida más digna, siendo su ámbito de acción en la sierra sur.

Además de lo antes señalado, para la formulación de ejes de acción estratégicos, se definieron los siguientes problemas: dificultades en identificar a la población beneficiaria (focalización), generándose filtraciones y presencia de sub coberturas; débil coordinación intersectorial e intergubernamental, así como inexistencia de unidad de análisis, planificación y gestión; insuficiencia en la capacidad de los gestores en los niveles local, regional y nacional; programas sociales que se fueron distanciando en función a los objetivos inicialmente planteados, con diseños inadecuados e imposibilidad de operación eficiente que permita el seguimiento que facilite las decisiones oportunas; incapacidad de reconocer que los usuarios de los programas sociales son heterogéneos, que poseen un enfoque de interculturalidad y género; desarticulación entre los programas sociales y los diferentes sectores a cargo, así como entre las iniciativas estatales de alivio a la pobreza; y superposición o duplicidad de funciones, inversiones y servicios.

A partir del análisis precedente, se establecieron 10 ejes de acción que guiarían el nuevo ministerio:

1. Eje 1: de una visión inmediatista a la aplicación de estrategias de acuerdo al periodo de acción, consideraron los siguientes, de alivio temporal a corto plazo, de desarrollo de capacidades a mediano plazo y de generación de oportunidades para la siguiente generación a largo plazo;
2. Eje 2: de decisiones improvisadas a toma de decisiones basadas en evaluaciones y datos estadísticos, es decir, aplicación de la metodología de gestión del conocimiento;

3. Eje 3: de estrategias enfocadas únicamente en reducir promedios a estrategias de políticas enfocadas en reducir brechas con énfasis en los factores de exclusión relacionados al ámbito de residencia, etnicidad, educación de la madre y nivel socioeconómico;
4. Eje 4: de beneficiarios no focalizados a procedimientos que se centran en la población objetivo o usuaria;
5. Eje 5: de programas sociales que atienden a beneficiarios a programas sociales que se enfocan en usuarios desde un concepto de gestor de desarrollo;
6. Eje 6: de beneficiarios pasivos a usuarios con capacidad de exigencia en calidad y tiempo, así como reconocimiento de pertinencia en los servicios prestados;
7. Eje 7: de servicios para los más necesitados o grupos vulnerables de acuerdo a la disponibilidad de los recursos, a servicios de calidad que satisfagan las necesidades específicas de los usuarios, determinados a partir de estudios para tal fin;
8. Eje 8: del éxito cuantificado a partir de la cantidad de beneficiarios atendidos al éxito cuantificado como consecuencia de la cantidad de usuarios que egresan de los programas sociales;
9. Eje 9: de programas sociales desarticulados a una red de servicios con procesos interrelacionados; y
10. Eje 10: de funcionarios no especializados a contar con líderes con experiencia y alto desempeño, especializado en el ámbito social y comprometidos con el logro de resultados. (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012)

E. Programa PAIS

El primer programa con visión estratégica de establecer infraestructura física en zonas de concentración con alta vulnerabilidad (pobreza), para generar presencia del estado y proveer servicios que permitan mejorar la calidad de vida, generar igualdad de oportunidades, desarrollar o fortalecer sus capacidades productivas individuales y comunitarias y facilitar respuestas ante desastres; se crea el Programa Nacional Tambos, adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el 1 de diciembre del 2013¹², de esta forma el Estado se encontró presente en el ámbito rural y rural disperso. Ver Imagen 2, referencia del TAMBO.

¹² El programa PAIS es la consolidación de programas pilotos que cuyos esfuerzos iniciaron aislados.

Imagen 2**Vista panorámica de una plataforma fija “Tambo”**

Fuente: Facebook oficial del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2019)

Como parte de la mejor continua de este programa nacional, el 27 de junio de 2016, el Programa Nacional Tambos¹³ recibió la certificación ISO 9001-2015 para los procesos de Articulación de Servicios y Ejecución de Intervenciones.

Asimismo, luego que el Programa Nacional Tambos concluye su transferencia al MIDIS, al igual que la incorporación de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) y con la finalidad de coadyuvar a mejorar la prestación de los servicios dirigidos a la población en condición de pobreza y de pobreza extrema, con Decreto Supremo N° 013-2017-MIDIS, se establece el programa nacional “Plataformas de Acción para la Inclusión Social - PAIS” sobre la base del Programa Nacional Tambos. Asimismo, se establece que la intervención del Programa Nacional PAIS también incluye el hecho de brindar servicios y actividades del Sector Desarrollo e Inclusión Social, así como de efectuar coordinaciones con los Gobiernos Regionales y Locales en el mismo ámbito. Ver Imagen 3, como referencia del PIAS.

¹³ Los Tambos son instalaciones ubicadas en zonas alejadas de la sierra y la selva que brindan atenciones sociales articuladas y contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población rural.

Imagen 3

Vista panorámica de plataformas “PIAS”



Fuente: Facebook oficial del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2017)

En concordancia con las incorporaciones descritas en el párrafo precedente, en el Decreto Supremo de creación del programa PAIS se indican dos modalidades de intervención para brindar los servicios y ejecución de actividades: modalidad fija, a través de la infraestructura de los TAMBOS y modalidad móvil, fluvial y terrestre, a través de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS).

F. Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”

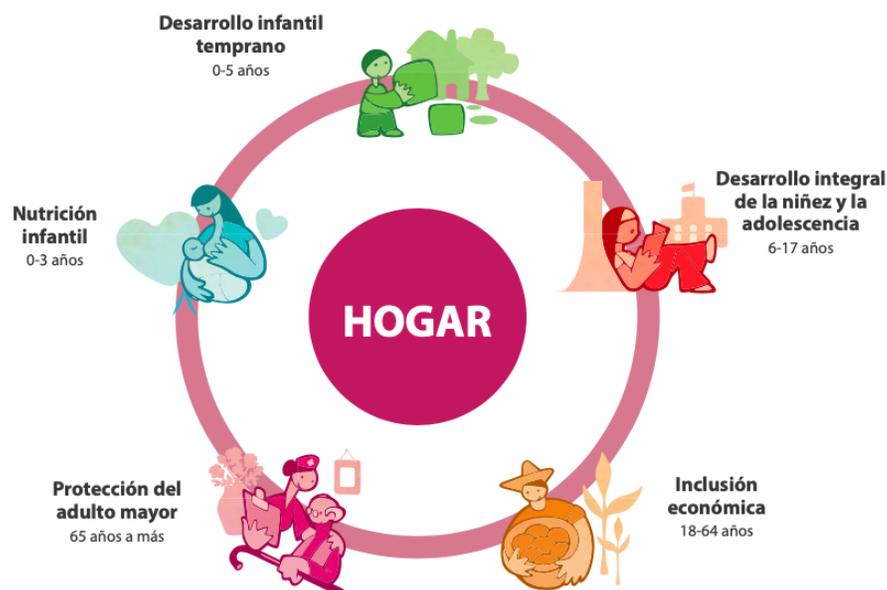
En la actualidad, se siguen manteniendo los conceptos establecidos al inicio de la creación del MIDIS, donde inclusión social se define como una condición en la cual toda la población (personas) puede ejercer sus derechos y aprovechar las oportunidades del ecosistema social en el cual se encuentran; y considerando el crecimiento económico que actualmente demuestra el país, este concepto se traduce en el cierre de brechas de la población necesitada (en situación de pobreza y pobreza extrema) debidamente identificada. De acuerdo a lo indicado, resulta importante aclarar que el Estado se desarrolla políticas sociales universales y permanentes, y el MIDIS, de forma complementaria, gestiona las políticas de desarrollo e inclusión social enfocados en públicos reducidos y específicos (focalizados) y en forma temporal; esta diferencia es clave para entender la separación de funciones.

La Política Nacional “Incluir para crecer” fue elaborada por el MIDIS e inició siendo una estrategia aprobada en el año 2013 (Decreto Supremo que Aprueba la Estrategia de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para crecer", 2013). Posteriormente, como una disposición complementaria en un Decreto Supremo, en el 2016 la estrategia antes citada es elevada al rango de Política Nacional (Decreto Supremo que Aprueba la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad, 2016), estableciéndose un objetivo nacional con la mayor jerarquía dentro del planeamiento estratégico nacional, debido a que es una *“decisión política a través de la cual se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional... en un periodo de tiempo”* (Guía de Políticas Nacionales, 2018), la cual es además *“de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno”* (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 2007). Asimismo, este ascenso de jerarquía permite dar coherencia y sustento a todo requerimiento de presupuesto por parte de entidades públicas que no formen parte del pliego del MIDIS pero cuyos objetivos se encuentran alineados a la Política Nacional en mención.

Dentro del desarrollo conceptual de la Política Nacional “Incluir para crecer”, se destaca la metodología para el establecimiento de los objetivos, ya que diferencian lo estratégico de lo operativo, lo cual permite desarrollar acciones que exigirán una articulación interinstitucional y/o intersectorial desde su concepción; también considera indicadores que permiten identificar de manera efectiva brechas claras y precisas, absolutas y relativas, con capacidad de diferenciar tipos de poblaciones de acuerdo a sus necesidades, para otorgar prioridades. De esta forma, resulta más efectivo reducir los estragos de la pobreza, mejorar la calidad de vida de las personas, reducir condiciones de riesgo y, por lo tanto, aplicar medidas específicas y diferenciadas a las acciones sociales universales, promocionando oportunidades contra la exclusión y aliviando carencias de toda índole en determinado sector de la población que ha sido denominado “Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social” (PEPI) según el MIDIS.

Gráfica 3

Ejes estratégicos según ciclos de vida



Fuente: Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, 2016

Otra distinción de la Política Nacional “Incluir para crecer” radica en la forma cómo las características del hogar han sido tomadas en cuenta para diseñarla, desde el análisis de su interrelación funcional (padres, hijos, etc.), sus propiedades biológicas (edad, género, entre otros) y su relación con el Estado, como organización que brinda servicios en función a los derechos fundamentales de la persona.

De esta forma, los ejes estratégicos de la Política Nacional “Incluir para Crecer” son los siguientes: nutrición infantil, desarrollo infantil temprano, desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, inclusión económica y protección del adulto mayor. Este enfoque guarda relación con el ciclo de vida de las personas, respondiendo a la exigencia de desarrollar procedimientos adaptables de acuerdo al ámbito de acción y de poseer la capacidad de ser combinadas entre sí para casos específicos que lo requieran. Ver Gráfico 3 como referencia de ayuda para identificar enfoque cíclico.

G. Conclusión capítular

El Perú debe ser uno de los países en el mundo con mayor cantidad de etnias sobre el mismo territorio, debido a las características geográficas ya mencionadas, las cuales han conllevado a una muy alta dispersión demográfica. Esta pluralidad ha representado el mayor

obstáculo para lograr la unidad como país, lo cual, hasta la actualidad es muy difícil de superar, ya que el bagaje de cada etnia es de muchas centurias. Debemos entender que las líneas de comunicación efectivas son recientes, y si incluso el intercambio cultural fue limitado, el entendimiento e interrelación entre las mismas era casi imposible. Es a partir de ello, que el caso peruano resulta singularmente atractivo y coherente para la aplicación de la teoría de “identificación de diferencias étnicas para establecer necesidades concretas”, teoría que, en la práctica, recién venimos aplicando, al identificar las grandes diferencias cognitivas y conductuales de los ciudadanos de acuerdo a su lugar de procedencia y residencia, diferencias que se complican cuando a ello se le suman vulnerabilidades y ausencia del Estado.

La aparición del terrorismo y su evolución en narcoterrorismos, la minería ilegal y otros ilícitos en la Amazonía, representan no solo amenazas, sino que, a partir de la teoría de la seguridad multidimensional, se establecen como detonadores o aceleradores que deben ser controlados y alejados, ya que su asentamiento evidentemente rechaza la legitimidad del estado en su territorio. Esto conlleva no solo a que los programas sociales no sean efectivos, sino que, en poblaciones lejanas, la problemática se acrecienta, evidenciándose que la intervención social no puede ser un esfuerzo aislado, sino que siempre debe ser interinstitucional, sobre todo de la mano con la seguridad y viceversa. Mientras exista mayor articulación, mayor presencia del estado existirá y, por consiguiente, las instituciones se consolidarán, se harán fuertes permitirán brindar las oportunidades necesarias para salir de pobreza, que es el fin máximo.

La decisión en los años 90 de crear un fondo especial para los programas sociales parece haber sido una decisión muy acertada ante la probabilidad histórica de aparición de crisis, momentos en los cuales las brechas y las desigualdades se incrementan, así como la política universal contra la pobreza se debilita. En ese sentido, un fondo manejado correctamente, es el que debe fortalecerse para mantener, al menos en asistencialismo, a los grupos más vulnerables, hasta que la crisis pase y la recuperación se haga evidente. Aunque parece contradecirse con la teoría que los programas habilitadores deben prevalecer, en este tipo de situaciones, el autor considera que dicha regla debe virar en sentido contrario y los programas protectores deben erguirse como principal medida para evitar desastres sociales.

Resulta muy gratificante apreciar que la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social ha generado el efecto deseado en función a consolidar una institución como la cabeza visible del esfuerzo gubernamental para la reducción de las brechas de pobreza, aplicando políticas y estrategias que proyectan un estado sensibilizado hacia su población al incluir la teoría

descrita en el párrafo precedente, articulando esfuerzos interinstitucionales y aplicando metodologías de planeamiento para conseguir objetivos a todo nivel.

El ascenso de la Estrategia de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer” a Política Nacional ha generado que tenga la prioridad necesaria dentro del aparato Estatal para llevarse a cabo de forma multisectorial y las diferentes entidades públicas puedan sustentar presupuesto en base a citado objetivo nacional de alto nivel. Esto se evidencia en la MGP, que en el marco de dicha Política Nacional viene llevando a cabo el liderazgo operativo del PIAS, situación que debe continuar y buscar alternativas para mejorar su aprovechamiento.

La Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer” aplica una estrategia liderada por el MIDIS que resulta muy interesante al segmentarlos en función al ciclo de vida de las personas permite de manera transversal desarrollar acciones comunes, sin embargo, no debe dejarse de lado la focalización efectiva, lo cual incluye la teoría de distinción de etnias. Recordemos que la problemática no solo se encausa en un tema biológico o demográfico, sino por sobre todo cultural (histórico), cognitivo y conductual.

En tal sentido, de acuerdo al objetivo específico planteado, se visualiza con mucho optimismo un futuro cercano en el cual la gestión de los programas sociales tenga éxito a partir de la medición de sus resultados y una retroalimentación constante, a partir de la existencia de una autoridad visible para conducir los caminos en el cierre de brechas sociales, de la cada vez mayor incidencia de los órganos de control en las contrataciones del estado. Sin embargo, existe un tema que el autor aún no logra identificar, y estos son los esfuerzos educativos y culturales que permitan cerrar brechas de identidad, que puedan ir minimizando el impacto étnico y empezar a migrar hacia el pensamiento de una unidad de país llamada Perú, para lo cual, es se considera necesario explotar no solo la tecnologías y las líneas de comunicación, sino también, una política de integración clara en todos los niveles, con Instituciones robustas a lo largo del territorio y las demostraciones claras que las oportunidades existen para todos.

CAPÍTULO III

LA MARINA DE GUERRA DEL PERÚ, LAS PLATAFORMAS ITINERANTES DE ACCIÓN SOCIAL (PIAS) Y SU INCIDENCIA EN LA AMAZONÍA

A. Introducción

Un presidente como Ramón Castilla con una visión a futuro y con proyección al Amazonas, decidió el 7 de enero de 1861 crear el Departamento Marítimo Militar de Loreto, designando además al Calm. Ignacio Mariátegui como Comandante General de la Marina, a partir de lo cual, el 5 de enero de 1864 llegan los buques Pastaza, Morona y Próspero para crear la factoría naval y el puerto fluvial; a partir de lo cual se crea la ciudad de Iquitos, empezando una larga relación entre la Marina de Guerra del Perú y la Amazonía (Marina de Guerra del Perú, s.f.).

En las últimas décadas, la Marina de Guerra del Perú se mantuvo como una de las instituciones del Estado con mayor presencia en la Amazonía, por su competencia en el ámbito fluvial, tal como se evidencia en uno de los documentos legislativos, como la ley orgánica cuando se denominaba Ministerio de Marina, tipificándose como parte de su misión lo siguiente: “... *participar en el control y desarrollo de las actividades marítimas, fluviales y lacustres que contribuyan al desarrollo económico y social del país...*” (Ley Orgánica del Ministerio de Marina, 1991).

Mapa 3

Mapa de la IV y V Zona Naval. Comandancia General de Operaciones de la Amazonía



Fuente: Marina de Guerra del Perú. (2018)

El representante en la Amazonía de la Marina de Guerra es la Comandancia General de Operaciones de la Amazonía, el cual gestiona las fuerzas operativas y administradas sobre dicha área, específicamente las denominadas Cuarta y Quinta Zona Naval. Ver Mapa 4 para referenciar. Asimismo, es necesario precisar que esta Comandancia General, en el ámbito operacional a cargo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, asume el rol de Comando Operacional de la Amazonía para desarrollar acciones y operaciones navales con orden.

B. Las acciones cívicas navales

La “Acción Cívica Naval” es un término desarrollado a nivel doctrinario en los años 70, publicado principalmente como uno de los manuales internos de la Marina de Guerra; de esta forma se definía como aquella que se realizaba en zonas de influencia naval, de acuerdo a la disponibilidad de los medios y recursos designados, para atender a poblaciones que atraviesan por una aflictiva situación médica, socio-económica y/o cultural, basados en la premisa que el uso de estos medios, despertaría en la población beneficiada, la Conciencia Marítima, así como la adhesión e identificación con la Marina de Guerra del Perú.

La Acción Cívica de la Marina de Guerra del Perú, responde a la puesta en ejecución de su Plan Anual, aprobado por el Comandante General de la Marina, supervisado por el Estado Mayor General de la Marina, ejecutado por los organismos involucrados y coordinado por los Comandos de Operacionales y Especiales, los mismos que orgánicamente pertenecen al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Asimismo, su ejecución dependió de la infraestructura disponible, con los fondos comprendidos en el Plan Anual de Adquisiciones y asignados en el Plan Anual de Metas y con los medios, recursos económicos y otras facilidades proporcionadas por el Estado Peruano, y/o por otros organismos en virtud a los convenios existentes.

A este organismo también le correspondió la aplicación de un Sistema de Control, el mismo que estuvo conformado por la Inspectoría General de la Marina y las Oficinas de Inspectoría Interna de la Comandancia General de Operaciones del Pacífico y Comandancia General de Operaciones de la Amazonía quienes efectuarán la verificación del correcto empleo de los medios asignados para la ejecución de los Planes de Acción Cívica de la Marina de Guerra del Perú.

Los criterios para la selección de los poblados, pueblos jóvenes y asentamientos humanos a ser atendidos por la Marina de Guerra debían corresponder de forma estricta a lugares de mayor interés, debido a la limitación presupuestal y el incremento de la demanda de la población. En tal sentido se consideró que debían encontrarse geográficamente ubicado dentro del área de responsabilidad de la Marina de Guerra del Perú o próximo a sus instalaciones, y preferentemente

ser habitados por personas que vivan en condiciones de extrema pobreza. (Marina de Guerra del Perú, 2003)

En adición a los criterios antes mencionados, para la Amazonía se consideraron los siguientes criterios:

- a. Poblados fronterizos colindantes con los Destacamentos Navales establecidos en los Ríos Putumayo y Amazonas;
- b. Lugares correspondientes para la ejecución de los Convenios y Memorándum de entendimiento de Acción Cívica fronteriza suscritos con Brasil y Colombia;
- c. Localidades cercanas a Maynas - Iquitos, en el Río Amazonas (Acción Cívica Periférica); localidades que correspondan al Convenio Tripartito suscrito el día 25 abril 2000, por la Comandancia de la Quinta Zona Naval, el Consejo Transitorio de Administración Regional de Loreto, y el Servicio Industrial de la Marina - Iquitos, para la reparación de los buques tópico “DANIEL ALCIDES CARRIÓN” y “CESAR GARAYAR”;
- d. Poblados según el itinerario del Viaje de Instrucción de Zonas Navales (Río Ucayali) a realizarse con Cadetes Navales; poblados cercanos a bases contrasubversivas; y zonas declaradas en estado de emergencia.

De igual forma existieron criterios para las acciones cívicas en el lago Titicaca, es decir, poblados cercanos a Puno e incluso convenios entre las Marinas de Guerra de Perú y Bolivia. (Marina de Guerra del Perú, 2003)

Estas acciones cívicas se han llevado a cabo de la misma manera hasta los inicios del 2010, años en los cuales la Marina de Guerra presentó una propuesta novedosa a la Presidencia del Consejo de Ministros que permitiese desarrollar acciones sociales con mayor efectividad en la Amazonía.

C. Nacimiento de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS)

Los inicios del 2010 suponen la materialización de la experiencia adquirida en la Amazonía, en estrategias de apoyo al desarrollo social en la zona, liderado por la Marina de Guerra del Perú. Estas estrategias partieron de un análisis situacional que presentaba cuatro problemas bien definidos: débil institucionalización con servicios de baja calidad que conllevan a una percepción de ausencia del Estado; presencia de ilícitos como minería ilegal, tala ilegal de árboles y narcotráfico, que no solo afectan a la zona amazónica, sino también a la seguridad nacional; alta incidencia de desastres naturales como inundaciones cuyos efectos como las epidemias causan

graves daños; y, confusión en la distinción de necesidades de la población según la zona, que si bien se considera homogénea por encontrarse en la Amazonía, en la práctica resulta heterogénea por la dispersión poblacional y la difícil geografía, siendo esta característica apreciada incluso en una misma cuenca. (Comandancia General de Operaciones de la Amazonía, 2011)

Como parte del análisis situacional elaborado, se esbozó una primera estrategia sectorial para la Amazonía, la cual consideraba la aplicación de esfuerzos multisectoriales articulados con una estructura funcional especial, gestión presupuestal diferenciada, sostenibilidad efectiva y aceptación de la población.

Tal como se ha detallado, las acciones cívicas en la Amazonía, ya hacían uso de 4 buques tópicos de la Marina de Guerra del Perú, los mismos que fueron puestos a disposición para dar inicio a la propuesta planteada del año 2012, en el cual, la Comandancia de Operaciones de la Amazonía tomó el liderazgo e inició las coordinaciones de alto nivel para poder desarrollar acciones operativas que permitiesen conseguir seguridad y desarrollo en espacios poco atendidos en la Amazonía. De esta forma, las acciones cívicas giraron a un nuevo enfoque conceptual llamado Acción Social con Sostenibilidad (EASS).

El concepto EASS¹⁴ planteado por la Marina de Guerra, consideró generar una cadena de desarrollo a partir de la experiencia de las acciones cívicas navales, a las cuales se les incluirían programas preseleccionados y vertirían conocimientos externos, logrando de esta manera alcanzar acciones con características deseadas como: articulación, vinculación, flexibilidad, modularidad y multisectorial.

Para llegar a obtener la situación deseada, se consideró materializar una estrategia combinada de 4 ejes de acción y 3 tipos de plataformas, que acercaran los servicios al público objetivo, los cuales se encuentren debidamente articulados. Los cuatro ejes de acción considerados para ser desplegados en las plataformas fueron los siguientes: salud (el cual ya se venía realizando a través de los buques tópicos y hospital de la Marina de Guerra), de protección social, de educación y de seguridad (también realizado comúnmente). Los tres tipos de plataformas conceptualizados fueron los siguientes: plataformas itinerantes, embarcaciones con equipamiento modular especializado y prediseñado capaces de desplazarse por las cuencas fluviales y el lago Titicaca; plataformas locales, infraestructura física construida en zonas estratégicas en donde confluyen la población beneficiaria; y plataforma de soporte, que considera

¹⁴ La propuesta de la Marina de Guerra del Perú al planear la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS) tuvo sus frutos en el año 2016, al ser asumida por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y materializado oficialmente con Decreto Supremo N° 003-2016 el 14 de mayo del 2016.

la infraestructura tecnológica y la red de telecomunicaciones capaz de conectar las plataformas antes mencionadas con los centros de comando y control, así como con otras instituciones necesarias para el cumplimiento de la misión. Ver Gráfico 4, en el cual se expresa de forma visual el concepto diseñado.

Gráfica 4

Descripción del concepto estratégico combinado



Fuente: Exposición del Vicealmirante Jorge Moscoso durante la conferencia Marina de Guerra del Perú: 200 años navegando para el Perú (Moscoso Flores, 2021).

Las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) fueron concebidas estratégicamente para poder asegurar la funcionalidad del programa, considerando su naturaleza itinerante y productividad, tanto para el ámbito fluvial, terrestre, aéreo y lacustres; con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población vulnerable brindando servicios del estado. Asimismo, la implementación de estas plataformas reconoció a las tecnologías de información y comunicación como un elemento distintivo y fundamental para el cumplimiento de sus funciones, acercando de esta manera los servicios del estado, de calidad e innovadores.

Las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) fluviales, de acuerdo a la información que publica el MIDIS en su portal oficial, contemplan la siguiente misión:

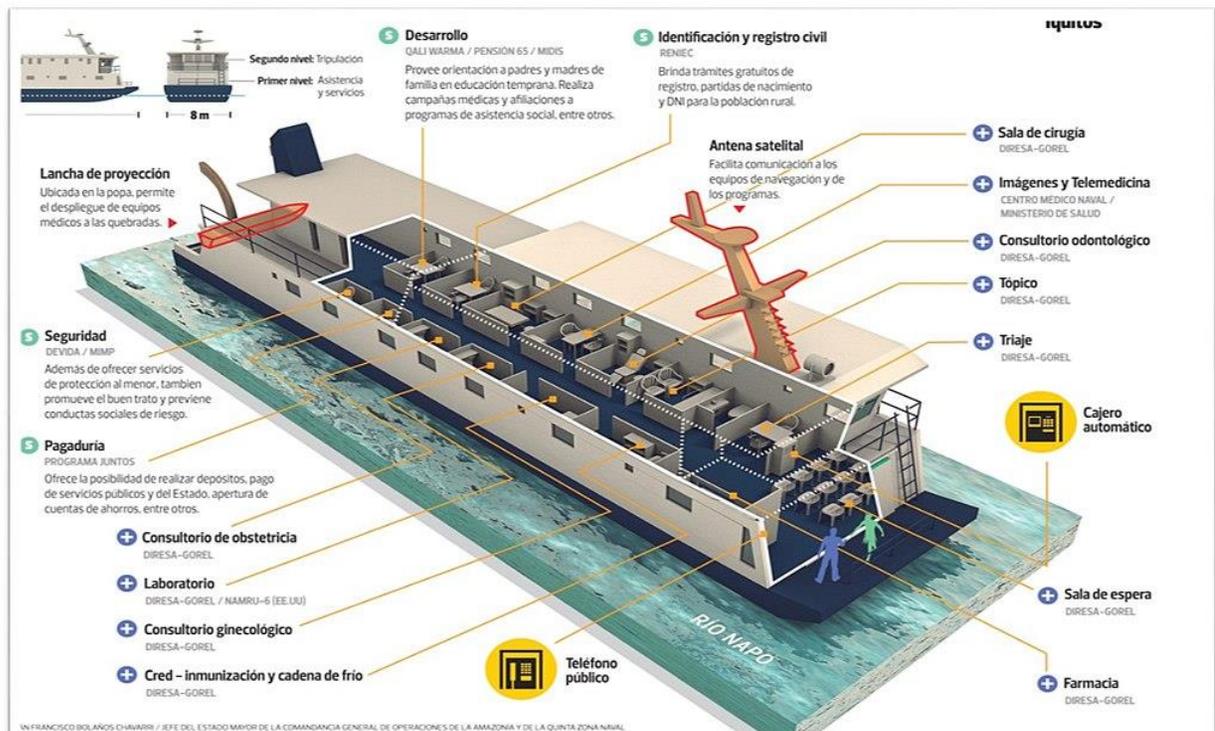
“Contribuir al desarrollo y bienestar de las poblaciones vulnerables, ubicadas en las zonas rurales, en condición de pobreza y extrema pobreza, trasladando hacia ellas los servicios y programas del Estado en forma itinerante, complementando la acción de la oferta fija, en el marco de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad”;

Asimismo, contemplan como principales servicios los siguientes:

1. Seguridad y protección. - para las poblaciones vulnerables, promoción del buen trato y derecho al juego de los menores; así como la prevención de conductas sociales de riesgo.
2. Pagaduría y trámites bancarios. - pago a beneficiarios de los programas JUNTOS y PENSIÓN 65, además del acceso a trámites bancarios de retiros, depósitos y pagos de servicios a través de la agencia y cajero automático del Banco de la Nación.
3. Identificación e incorporación de beneficios del Estado. - se tramita y entrega documentos de identidad, permitiendo una inmediata afiliación al Sistema Integral de Salud y la posterior focalización de los respectivos hogares.
4. Orientación integral. - orientación especializada a padres y madres de familia en educación temprana, buen trato al menor, embarazo adolescente, con un adecuado enfoque cultural.

Imagen 4

Maqueta de plataforma “PIAS”



Fuente: Portal web del Programa Nacional “PAIS”. (2017)

Específicamente, la asistencia médica que ofrece el PIAS consta de los siguientes elementos:

- a. Consultorio de obstetricia.
- b. Laboratorio.
- c. Consultorio ginecológico.
- d. Cred-inmunización y cadena de frío.
- e. Imágenes y telemedicina.
- f. Consultorio odontológico.
- g. Tópico.
- h. Triage.
- i. Sala de espera.

Las características de la embarcación PIAS son las siguientes (SIMA-IQUITOS S.R.LTDA., 2017):

- a. Eslora: 44 metros.
- b. Manga: 7 metros.
- c. Desplazamiento: 226 toneladas.
- d. Velocidad: 10 nudos.
- e. Primer nivel: Asistencia y servicios.
- f. Segundo nivel: Tripulación. Ver Imagen 4 de referencia.
- g. Tripulación: 21.
- h. Funcionarios del Estado: 23.
- i. Posee sistema de comunicación satelital.
- j. Posee lancha rápida para atenciones que requieren desplazamientos cortos.

D. Accionar de las PIAS

La proyección planteada a la fecha es de contar con 14 PIAS a nivel nacional, de los cuales 6 han sido construidos al año 2020¹⁵; asimismo, a este esfuerzo se suman 4 buques tópicos de

¹⁵ Las 6 PIAS han sido construidas en los Servicios Industriales de la Marina con sede en Iquitos.

la Marina de Guerra, sumando un total de 10 embarcaciones que deben atender las diferentes cuencas de la Amazonía, ver Mapa 4, y el lago Titicaca. En el Cuadro 1 se indica la distribución de las embarcaciones de acuerdo a la cuenca correspondiente. Asimismo, en el Cuadro 2 se detalla el resumen de las campañas efectuadas al 2020, que en total han sido 162 realizando una sumatoria de 1'701,050 atenciones.

Cuadro 1

Asignación de PIAS y Buques B.A.P. por cuencas

CUENCA	CANT. PIAS ¹⁶	CANT. PIAS CONST. ¹⁷	CANT. B.A.P. ¹⁸
Alta y Baja Río Putumayo.	2	2	0
Alta y Baja Río Napo.	2	1	1
Alta y Baja Río Ucayali.	2	0	2
Río Yavarí.	1	1	0
Río Marañón.	1	0	0
Río Tigre.	1	0	1
Río Morona.	1	1	0
Para reserva y/o mantenimiento en la Amazonía.	2	0	0
Lago Titicaca	2	1	0
TOTAL	14	6	4

Fuente: Comandancia General de Operaciones de la Marina.

¹⁶ Cantidad de PIAS requeridas por cuenca según evaluación de la MGP y MIDIS.

¹⁷ Cantidad de PIAS construidas al año 2021.

¹⁸ Cantidad de buques tópicos de la Marina de Guerra en la Amazonía, entre los cuales se encuentran los siguientes: B.A.P. "Curaray", B.A.P. "Pastaza", B.A.P. "Yahuas" y B.A.P. "Ramis".

Mapa 4

Mapa de cuencas de acción de las plataforma “PIAS”



Fuente: Diagrama elaborado por la Marina de Guerra del Perú. (2019)

Cuadro 2**Resumen de campañas por año y tipo de unidad**

AÑO	CANT. CAMPAÑAS	CANT. PIAS	CANT. B.A.P.
2013	3	1	0
2014	5	1	0
2015	8	3	0
2016	20	4	1
2017	28	5	4
2018	33	5	3
2019	40	5	3
2020	25	5	4
TOTAL	162		

Fuente: Comandancia General de Operaciones de la Marina. (2021)

E. Política Nacional Fluvial Amazónica, una propuesta holística de la Marina de Guerra de cara al futuro

Habiendo transcurrido la experiencia de las PIAS y en el afán de consolidar los esfuerzos que viene realizando la Marina de Guerra a través de la Comandancia de Operaciones de la Amazonía, viene bosquejando una propuesta de nivel estratégico denominada Política Nacional Fluvial Amazónica. Esta viene siendo consolidada y elaborada por la Dirección de Intereses Marítimos, la misma que luego será elevada para su evaluación y aprobación a nivel estado; y cuenta con los siguientes sustentos para su viabilidad:

1. **Ámbito fluvial Amazónico:** espacio fundamental para dinámica de protección, conservación y desarrollo.
2. **Presencia del Estado:** débil y no articulado, hace difícil gobernanza (especialmente red fluvial navegable).
3. **Desarrollo “Conciencia Fluvial”:** coadyuva a gobernanza (“Pensamiento Fluvial: Conservación y restauración de los ríos”).
4. **Diseño y supervisión Políticas Nacionales (PPNN):** competencia del Poder Ejecutivo.
5. **PPNN:** decisiones que priorizan objetivos y acciones para resolver un problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial.

6. Amazonía posee gran biodiversidad, 1 de 7 maravillas naturales y pulmón del mundo (60% Territorio: 8% PBI).

F. Conclusión capítular

El desarrollo del presente capítulo se enfoca en la Amazonía y sus cuencas, por el ámbito de acción de la Marina de Guerra del Perú a través de la Comandancia General de Operaciones de la Amazonía, en tal sentido, se prevería que la aplicación de la teoría de distinción de etnias resultaría más sencillo o incluso sería casi inaplicable, sin embargo, sucede todo lo contrario, las condiciones geográficas de la selva son las más complejas del territorio peruano y la dispersión demográfica es muy alta. En tal sentido, vemos que resulta imprescindible efectuar un adecuado estudio de las poblaciones nativas y pueblos alejados ubicados en las diferentes cuencas de la Amazonía para poder identificar las necesidades particulares a partir de la distinción étnica.

De acuerdo al objetivo específico planteado, resulta evidente que la presencia de la Marina de Guerra en la Amazonía tuvo un propósito inicial de proteger la soberanía del Perú en dicho territorio, que justificó el despliegue de esfuerzos militares (cañoneras fluviales, destacamentos y puestos de vigilancia) a lo largo de las cuencas fluviales. Es a partir de dicho accionar que, además de identificar las amenazas de seguridad, se definió como vulnerabilidad relevante que la Marina de Guerra era el único representante del Estado en la Amazonía, lo cual se traducía en una débil gobernabilidad y muy limitada institucionalidad y que, de acuerdo con la teoría de la seguridad multidimensional, el solo esfuerzo militar resultaba insuficiente para mantener la legitimidad del territorio de manera eficaz. Es a partir de la identificación de esta situación que las acciones cívicas navales encuentran justificación, al tratar de suplir el ausentismo estatal, sin embargo, la capacidad operativa y logística de la Marina de Guerra no logró conseguir los resultados necesarios; lo que en consecuencia generó la propuesta de articular definitivamente los esfuerzos de diferentes entidades del gobierno. El autor considera que la Estrategia de Acción Social Sostenible, actualmente evidenciada en las diferentes campañas PIAS, es un claro ejemplo de cómo se aplicó de manera efectiva la teoría de la seguridad multidimensional, y es por ello que resulta justificable que luego de transcurrir casi una década del inicio de actividades, una institución armada siga siendo la base de este esfuerzo, más allá de tener al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social como gran articulador.

De las teorías de los programas protectores y habilitadores, debemos indicar que los PIAS en la actualidad desarrollan los primeros en mayor medida, situación que debería revertirse para poder lograr la tan ansiada sostenibilidad y el objetivo principal que tiene todo programa social, que los grupos vulnerables identificados puedan salir de la situación de pobreza y extrema

pobreza. Aproximadamente los PIAS desarrollan campañas de 45 días en promedio, atendiendo una media de 18 comunidades nativas, es decir, la presencia efectiva del PIAS en un área en particular es de 2 a 3 días, lo cual resulta un tiempo muy limitado para desarrollar programas protectores que generen capacidades. El autor considera que, más allá de las propuestas estratégicas que viene desarrollando la Institución, en este caso en particular, resultaría interesante diseñar alternativas de servicios a nivel operativo que puedan generar capacidades en las comunidades nativas.

Asimismo, complementando la respuesta al objetivo planteado, se indica que la MGP ha ampliado su proyección sobre la Amazonía al proponer la Política Nacional Fluvial Amazónica. El suscrito considera que su materialización a nivel gobierno, no solo permitiría desarrollar programas sociales con mayor nivel de sostenibilidad, sino que, supone establecer objetivos y estrategias que permitan explotar las capacidades inherentes de la Amazonía con influencia de todo el aparato estatal, de manera que, de forma muy directa, se evidenciaría un impacto positivo hacia las actuales poblaciones vulnerables (comunidades nativas) que les permitiría incluso salir de la condición de pobreza y pobreza extrema, que tal como ya se ha dicho, es el objetivo primario de todo programa social.

CAPÍTULO IV ENFOQUE

A. Descripción del escenario de investigación

El presente estudio se desarrolla de lo general a lo específico, de lo estratégico a lo operativo, de lo nacional a lo local; es decir, contamos con dos escenarios de investigación bien definidos dentro del marco del desarrollo social.

1. El primer escenario alcanza el nivel nacional y estudia la evolución del desarrollo social como política del gobierno hasta la actualidad.
2. De forma específica, el segundo escenario se circunscribe en la Amazonía peruana, principalmente la ciudad de Iquitos como eje geográfico, las cuencas amazónicas y las comunidades nativas; en donde la Marina de Guerra del Perú desarrolló su accionar naval¹⁹ y paralelamente evolucionó el concepto de Acciones Cívicas a una Estrategia de Acción Social Sostenible (EASS), materializado en las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS).

B. Descripción de los participantes

Las dos poblaciones identificadas para el presente estudio, presentan una característica en común, y es la interacción sinérgica entre los grupos de personas objetivos con sus respectivas instituciones a cargo de hacer efectiva el accionar social.

1. La primera población se encuentra enmarcada entre las Instituciones del gobierno²⁰, desde la figura del Presidente de la República, y la población vulnerable, en condición de pobreza y extrema pobreza, a lo largo del territorio nacional, es decir, aquellas personas que requieren más apoyo que la política universal social.
2. La segunda población se encuentra circunscrita a la Comandancia General de Operaciones de la Amazonía, su correspondiente Quinta Zona Naval, las dotaciones de las PIAS (incluidos los buques tópicos fluviales de la institución) y la población beneficiaria, que corresponde a las comunidades nativas de las cuencas de la Amazonía. Si bien se escapa de este contexto, en determinado momento del estudio, se considerará a la población en general para poder medir la imagen de la MGP y su aceptación en función a su accionar en

¹⁹ Accionar naval que se encontró a cargo por la Comandancia General de Operaciones de la Amazonía y su correspondiente Quinta Zona Naval respectivamente.

²⁰ Si bien se menciona posteriormente la figura del Presidente de la República, como persona, para las Instituciones no será necesaria la personalización, pudiendo aplicarse de manera general solo como organización.

la Amazonía de forma general, con la finalidad de encontrar datos adicionales que fortalezcan la evaluación.

C. Procedimiento

De acuerdo al enfoque cualitativo, y en función a la necesidad de recolección de información según el objeto del problema, se han empleado las siguientes herramientas: 1) investigación documental, 2) teoría fundamentada, 3) encuesta, 4) entrevista a expertos, 5) desarrollo de análisis FODA.

1. Fase de recolección de información

- **Investigación documental.-** En la primera fase, heurística²¹, se desarrolló el proceso de indagación de fuentes de información y recolección de datos que pudieran proveer sustento a las ideas inicialmente elaboradas o contrastarlas con base fiable, precisar temas específicos y/o ampliar el conocimiento; evidentemente, las fuentes oficiales y aquellas de autores principales fueron priorizadas por considerarse de un valor superior; bibliografía de diferente tipo, libros, normativa legal, periódicos, revistas, portales web oficiales y doctrina de la MGP.

En la segunda fase, hermenéutica²², en principio se organizó la información de acuerdo a los capítulos desarrollados, distinguiendo a las teorías y categorías de análisis. Asimismo, la información relacionada a las normativas legales se incluyó como notas al pie. En el capítulo 2 la información más importante fue la relacionadas al aspecto social y en el capítulo 3 lo referente a la MGP y las PIAS.

- **Teoría fundamentada.** - Las teorías seleccionadas que sustentan el presente estudio fueron un total de 3, los cuales fueron descritos en el capítulo 1, sección “Marco teórico”, y que posteriormente fueron explicando, confirmando y/o desarrollando los fenómenos sociales descritos en el capítulo 2 y 3, en sus respectivos cierres.
- **Encuesta.** - De una encuesta realizada por la MGP para medir su imagen se hicieron uso de 3 preguntas para la presente investigación. Esta encuesta fue dirigida al público en general a nivel nacional donde la MGP tiene presencia naval. La muestra fue probabilística y aleatoria simple. El suscrito intervino en 2 de 3 preguntas utilizadas, para el presente estudio.

²¹ Según la Real Academia Española es una técnica de investigación y el descubrimiento; búsqueda o indagación de fuentes históricas.

²² Según la Real Academia Española, en aspectos filosóficos, su acepción hace referencia a la teoría de interpretación de los textos.

- Entrevistas a expertos. - La entrevista fue desarrollada a 5 Comandantes de las PIAS, y 2 funcionarios MIDIS, los cuales desarrollaron el trabajo de nivel operativo. **La solicitud de consentimiento informado que fue utilizado para las entrevistas se visualiza en el Anexo E.**

La muestra es no probabilística intencional²³, ya que se seleccionaron personajes de acuerdo a su formación y la experiencia laboral, quienes además tienen conocimiento de la estructura estratégica del estado y del nivel operativo de la MGP al mando de las PIAS.

Se indica que, de acuerdo a las consideraciones éticas, la premisa de la entrevista indicó que la información que sería producto de la entrevista, se utilizaría solo para fines educativos, dando la oportunidad a mantenerse en anonimato, pero que fue rechazado.

- Desarrollo de análisis Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA).- Se desarrolló la matriz FODA a partir de toda la información recopilada en el presente estudio, con la finalidad de poder desarrollar una prospectiva que a su permita establecer estrategias a futuro desde el enfoque de la Marina de Guerra y su accionar naval en la Amazonía, su misionamiento en el ámbito fluvial y su actual relación con las comunidades nativas de las diferentes cuencas. El detalle del desarrollo metodológico del FODA y su análisis se encuentra detallado por anexo C.

2. Fase de análisis de la información recolectada

❖ **Toda la información correspondiente de este apartado se encuentra de manera detallada en el anexo B del presente documento con excepción del análisis FODA.**

- **Investigación documental.** - Se efectuó la investigación en función a las palabras claves: PIAS, política social en el Perú, desarrollo económico y social en el Perú, etnia, seguridad multidimensional, programas sociales, programa PAIS, política nacional de desarrollo social, Marina de Guerra del Perú y su ley orgánica.

La muestra es no probabilística por conveniencia²⁴, ya que las fuentes bibliográficas fueron evaluadas y seleccionadas de acuerdo al segmento del estudio y en función a las directrices planteadas en la matriz de consistencia.

- **Teoría fundamentada.** - Tal como se ha indicado en el párrafo precedente, se establecieron 3 teorías a ser desarrolladas en el presente estudio, relacionadas a la

²³ Una muestra no probabilística intencional permite seleccionar casos característicos de una población, limitando la muestra sólo a estos casos. (Otzen & Manterola, 2017)

²⁴ Una muestra no probabilística por conveniencia permite seleccionar aquellos casos accesibles que acepten ser incluidos. (Otzen & Manterola, 2017)

“identificación de características étnicas”, “prevalencia de los programas promotores versus los programas protectores” y “seguridad multidimensional como mecanismo de gobernabilidad ante vulnerabilidades sociales para mantener legitimidad de territorio”.

Las teorías seleccionadas inicialmente fueron desarrolladas en su totalidad en el presente estudio, especialmente las conclusiones capitulares.

- **Encuesta.** - De las 3 preguntas escogidas de la encuesta de imagen institucional, la primera tuvo por finalidad medir la reputación y confianza que la población tiene de la MGP, incidiendo con datos obtenidos en la Amazonía. Las otras dos preguntas, tuvieron como propósito identificar la percepción de la población en función al desempeño de la Marina de Guerra del Perú en el cumplimiento de sus roles estratégicos, dentro de los cuales se encuentra el “Apoyo social en la Amazonía y el Lago Titicaca”.
- **Entrevistas a expertos.** - La intencionalidad de la entrevista tuvo por objetivo poder obtener información de primera fuente de aquellos personajes que han sido partícipes de la conducción de las mismas a nivel operativo, desarrollando campañas en las cuencas de la Amazonía. Para los diferentes personajes, se ha tenido en consideración analizar tres dimensiones: afectivo, cognitivo y conductual como mínimo.
- **Desarrollo de análisis FODA.** - se utilizó toda la información recolectada de las diferentes herramientas presentadas en el presente apartado. Se incluyeron 30 fuentes bibliográficas a partir de las cuales se fue rellenando la matriz correspondiente. El objeto del análisis considera la presentación de estrategias a través de una evaluación de prospectiva.

CAPÍTULO V

PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

A. Introducción

El presente capítulo presenta los datos recopilados a partir de los resultados de búsqueda de información, así como de los instrumentos que se adecúan con mayor precisión al tipo de estudio realizado.

Los resultados correspondientes han permitido la producción de información importante para responder las preguntas planteadas a partir del problema identificado, así como para proponer estrategias generadas a partir de la aplicación de una prospectiva.

B. Del análisis de la investigación documental

Como consecuencia del análisis de la investigación documental, relacionadas a la política de desarrollo social en el Perú, su evolución hasta la actualidad, y la participación de la Marina de Guerra del Perú en dicho ámbito conceptual en la Amazonía, de igual forma a lo largo del tiempo hasta el año 2020 con la participación de las PIAS y otras propuestas alineadas, se han podido establecer los siguientes planteamientos:

1. La Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social no es el resultado de un esfuerzo que se remonta la creación del MIDIS en el año 2011, sino la consecuencia del aprendizaje de las crisis y los problemas que representan las diferencias sociales históricas del Perú, las mismas que mantuvieron en la condición de pobreza y extrema pobreza, principalmente en la sierra y selva, y en ellos, en las comunidades andinas y amazónicas más alejadas.
2. La presencia de grupos terroristas en el Perú, demostró que las zonas con mayor vulnerabilidad y ausencia del Estado, son propensos a desarrollar amenazas internas de gran magnitud, situación que solo puede ser revertida a través de esfuerzos conjuntos y no solo militares.
3. En situaciones de crisis económicas, las acciones sociales universal pueden verse afectados, sin embargo, los programas específicos que permitan sostener los grupos más vulnerables, de extrema pobreza, deben mantenerse funcionando para que la pirámide social no caiga en conjunto y se sostenga en los niveles mínimos, para lo cual resulta necesario un fondo específico y mecanismos activos que se responsabilicen.
4. El estudio adecuado de los grupos vulnerables permite aplicar el concepto de “focalización”, indispensable para desarrollar los programas sociales sobre las personas correctas. Si a

este concepto, en adición se aplica la “participación activa”, en forma correcta, podrá obtener sostenibilidad y eficacia.

5. La creación del MIDIS permitió generar por primera vez en la historia, una cabeza visible del gobierno que guiara la política nacional de desarrollo e inclusión social y que pudiera articular de manera efectiva los esfuerzos de las diferentes instituciones.
6. La aplicación de los diferentes programas sociales no tiene fines políticos ni son esfuerzos aislados sin objetivos, por el contrario, estos deben ser diseñados para cerrar brechas previamente identificadas por análisis estadístico, aplicar gastos debidamente planificados, controlados y auditados, contar con objetivos generales y específicos, y enlazarse a los diferentes planes operativos y estratégicos, con proyección multidisciplinaria, local y nacional.
7. El programa PAIS es el resultado de la aplicación de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad, propuesto por la MGP, con presencia en la Amazonía; el cual absorbió los programas TAMBOS y PIAS, que acercaban el estado a los poblados más lejanos, ya desarrollados, para empezar a funcionar como una red con tres tipos de plataformas: fijas, itinerantes y la tecnológica; las cuales brindarían el acceso a servicios transversales y multisectoriales.
8. La actual estrategia del MIDIS “Incluir para crecer”, define una metodología para la asistencia de los programas sociales en función al ciclo de vida de la persona, identificando cinco intervalos etéreos, a partir de los cual se pueden desarrollar propuestas universales y serán el eje para generar acciones específicas o más granulares, es decir, aplicando focalización.
9. La Marina de Guerra del Perú es la Institución del Estado con mayor presencia histórica en la Amazonía a partir del año 1864, debido a su misionamiento de salvaguardar la soberanía en el territorio nacional y su capacidad fluvial que le permitió llegar a las zonas de frontera y a las comunidades de las cuencas amazónicas. Esta experiencia y el enfoque social aplicado progresivamente en sus intervenciones a lo largo del tiempo, desencadenaron en las propuestas EASS, PIAS y la Política Nacional Fluvial Amazónica, que se han gestado en la década del 2010.
10. Las acciones cívicas navales tienen un nacimiento de necesidad militar, para poder desarrollar operaciones en un ambiente de aprobación por parte de la población, pero en

el tiempo, fueron migrando, al igual que la constitución y la ley de organización de la MGP, en apoyo al desarrollo e inclusión social.

11. El nacimiento de las PIAS, que se gesta en la Comandancia General de Operaciones del Pacífico de la MGP, tiene por primer propósito desarrollar la presencia del Estado a través de la consolidación de distintos sectores y no solo de la Marina de Guerra, de manera que el esfuerzo sea más efectivo y sostenible, impactando en forma indirecta a las amenazas de la zona.
12. Los ejes de acción que fueron identificados para el nacimiento de las PIAS: salud, protección social, educación y seguridad; pueden ser utilizados de manera global para replicar un esfuerzo articulado en otras zonas con necesidades similares.
13. La intervención del SIMA IQUITOS se considera fundamental para el sostenimiento y crecimiento de las PIAS, además que desarrolla un vector adicional de desarrollo y generación de empleo en la zona.
14. La presencia de las plataformas itinerantes en las cuencas asignadas debe ser permanente, razón de la cantidad de 3 campañas anuales como mínimo y la cantidad de embarcaciones proyectadas, 14 en total, ya que los espacios prolongados sin la presencia del Estado en dichas zonas pueden conllevar a la aparición o detonación de amenazas.
15. El establecimiento de una política nacional fluvial amazónica a nivel gubernamental no solo permitiría desarrollar programas sociales con mayor nivel de sostenibilidad, sino que, supone establecer objetivos y estrategias que permitan explotar las capacidades inherentes de la Amazonía con influencia de todo el aparato estatal, de manera que, de forma muy directa, se evidenciaría un impacto positivo hacia las actuales poblaciones vulnerables (comunidades nativas) que les permitiría incluso salir de la condición de pobreza y pobreza extrema, que tal como ya se ha dicho, es el objetivo primario de todo programa social.

C. De las teorías fundamentadas

A partir de las tres teorías seleccionadas, a continuación, veremos su impacto, aplicación, demostración y/o desarrollo en el presente estudio, lo cual coadyuvará al esfuerzo de responder el problema planteado y desarrollar una prospectiva para generación de estrategias que debe seguir al MGP de cara al futuro.

1. **De la teoría de “identificación de características étnicas”.**- La pluralidad étnica en el Perú ha representado el mayor obstáculo para lograr la unidad como país, siendo difícil de superar incluso a la fecha. Es por ello que la presente teoría recién se viene aplicando en

términos de “focalización”, al identificar diferencias demográficas, cognitivas y conductuales, sumando además tipología de vulnerabilidades e índices de pobreza.

El MIDIS al aplicar esta teoría, proyecta un estado sensibilizado hacia su población, a lo cual suma esfuerzos interinstitucionales articulados y aplicación de metodologías de planeamiento para conseguir objetivos a todo nivel, pero conservando dicho enfoque.

Sin embargo, existe un tema que el autor aún no logra identificar, y estos son los esfuerzos educativos y culturales que permitan cerrar brechas de identidad, para ir minimizando el impacto étnico y empezar a migrar hacia el pensamiento de una unidad de país llamada Perú para lo cual se requiere una política de integración a todo nivel, con Instituciones robustas a lo largo del territorio y demostraciones claras de oportunidades para todos.

En el ámbito de acción de la MGP, a través COMOPERAMA, se prevería que la aplicación de la presente teoría resultaría más sencillo o incluso casi inaplicable, sin embargo, sucede todo lo contrario. La geografía de la selva es la más compleja del territorio peruano y su dispersión demográfica es muy alta. En tal sentido, vemos que resulta imprescindible efectuar un adecuado estudio de las tribus y pueblos alejados ubicados en las diferentes cuencas de la Amazonía para poder identificar las necesidades particulares a partir de la distinción étnica; situación que a la fecha, el accionar naval ha sabido efectuar.

2. **De la teoría de la “prevalencia de los programas promotores o habilitadores versus los programas protectores”.**- La aparición de crisis, momentos en los cuales las brechas y las desigualdades se incrementan, así como la política universal contra la pobreza se debilita; ha denotado la necesidad de proveer asistencialismo a los grupos más vulnerables, hasta que la crisis pase y la recuperación se haga evidente. Aunque parece contradecirse con la presente teoría, en este tipo de situaciones, se considera que los programas protectores deben erigirse como principal medida para evitar desastres sociales y dejar de priorizar, por un momento corto, los programas promotores o habilitadores.

Del accionar de la MGP, en relación a la presente teoría, debemos indicar que los PIAS fueron diseñados y en la actualidad siguen desarrollando programas protectores, situación que debería revertirse en el futuro próximo para poder lograr sostenibilidad y alcanzar el objetivo principal, que los grupos vulnerables puedan salir de la situación de pobreza y extrema pobreza. El autor considera que, más allá de las propuestas estratégicas que viene desarrollando la Institución, en este caso en particular, resultaría interesante diseñar alternativas de servicios a nivel operativo que puedan generar capacidades en las comunidades nativas.

3. **De la teoría sobre la “seguridad multidimensional como mecanismo de gobernabilidad ante vulnerabilidades sociales para mantener legitimidad de territorio”.**- La amenazas en la Amazonía, como los diferente ilícitos que se suscitan continuamente, se establecen en el marco del presente teoría como detonadores o aceleradores que deben ser controlados y alejados, ya que su asentamiento rechaza la legitimidad del estado dentro de su territorio. Así, los programas sociales no son efectivos y la problemática se acrecienta. La intervención social no puede ser un esfuerzo aislado, sino que siempre debe ser interinstitucional, sobre todo de la mano con la seguridad y viceversa. Mientras exista mayor presencia del estado a través de sus instituciones en gran número, este se hará fuerte para brindar las oportunidades necesarias que permitirán al público objetivo salir de pobreza, que es el fin máximo.

De la participación de la MGP en función a la presente teoría, se puede decir esta, al tener el propósito inicial de proteger la soberanía del Perú y de identificar las amenazas de seguridad de la Amazonía, se definió como vulnerabilidad relevante que existía una débil gobernabilidad al ser casi el único representante del Estado. De acuerdo con la teoría presente, el solo esfuerzo militar resultó insuficiente para mantener la legitimidad del territorio de manera eficaz. Las acciones cívicas navales, en ese sentido, encuentran justificación, sin embargo, la capacidad operativa y logística de la Marina de Guerra no logró conseguir los resultados necesarios; lo que en consecuencia generó la propuesta de articular definitivamente los esfuerzos de diferentes entidades del gobierno. El autor considera que la Estrategia de Acción Social Sostenible, actualmente evidenciada en las diferentes campañas PIAS, es un claro ejemplo de cómo se aplicó de manera efectiva la teoría de la seguridad multidimensional, y es por ello que resulta justificable que luego de transcurrir casi una década del inicio de actividades, una institución armada siga siendo la base de este esfuerzo, más allá de tener al MIDIS como gran articulador.

D. De la encuesta

Con la finalidad de obtener datos que enriquezcan la información recopilada para el presente estudio, se gestionó con la Dirección de Información de la Marina la adecuación de preguntas²⁵ seleccionadas por el suscrito, las cuales han sido consideradas en la encuesta de imagen institucional que se viene realizando a la población en general.

²⁵ Las preguntas seleccionadas para la adecuación tienen relación directa con el caso de estudio.

La presente encuesta ha sido contestada por un total de 233 personas, mayores de edad, y que habitan a lo largo de todo el territorio nacional, principalmente en zonas donde la MGP tiene presencia naval.

1. Reputación de la Marina de Guerra del Perú

Al respecto, la pregunta 1 se formuló en base al indicador Net Promotor Score (NPS) que mide con una pregunta concreta la percepción que tiene la población de la Marina de Guerra. Al respecto, la respuesta fue positiva, con valores de 40.9% a nivel nacional y de 42% a nivel COMOPERAMA, cuya jurisdicción comprende la Amazonía. Dichos números evidencian la confianza que se ha ganado la Marina de Guerra del Perú en la población de la Amazonía a través de su accionar en el tiempo, y que se mantiene en la última década.

2. Cumplimiento misional de la Marina de Guerra

Al respecto, de acuerdo a las preguntas 2, se identifica que determinado sector en la población de la Amazonía sí reconoce el accionar social de la MGP, en un 16%, sin embargo, no es el rol prevaleciente, sino los siguientes: participación en desastres naturales y el control de ilícitos en el mar.

De forma antagonista, en la pregunta 3, se evidencia que determinado sector en la población de la Amazonía considera que el accionar social de la MGP debe mejorar, representando el 25%, sin embargo, el rol de “control de ilícitos en el mar” es aquel que tiene mayor cantidad de quejas, en contraposición a lo indicado en el párrafo anterior.

Como conclusiones de la encuesta, podemos indicar lo siguiente:

- (a) La población a nivel nacional reconoce a la Marina de Guerra como una Institución confiable para liderar acciones a favor de la población. Este indicador se incrementa ligeramente en la Amazonía.
- (b) La percepción que posee la población de la Amazonía en relación al accionar social de la MGP es negativa en 9%, ya que 25% consideran que debe mejorar frente a 16% que indican se desempeña de manera correcta.
- (c) El rol que posee un índice positivo es la “participación ante desastres naturales”, mientras que el rol que posee un índice más negativo es el “control de ilícitos en mar, ríos y lagos”.

E. De las entrevistas a expertos

1. Reputación de las PIAS

Los Comandantes de Unidad consideran de forma unánime que el PIAS es un programa que debe continuarse, con la consideración de

La pregunta pretende sintetizar la percepción general de los Comandantes de Unidad en relación a las PIAS, la cual es positiva al 100%. Esta pregunta toma relevancia al profundizar en el hecho que los Comandantes que han sido entrevistados, son destacados por al menos un año a la zona de la Amazonía para llevar a cabo las campañas, situación que no necesariamente es favorable para su línea de carrera operacional; sin embargo, a pesar de ello, de manera unánime coinciden en una continuidad a cargo de la Marina de Guerra

2. Nivel de confianza en las PIAS y su personal

La respuesta de los Comandantes evidencia que las condiciones brindadas por las PIAS son positivas y permiten generar un buen ambiente para desarrollar el trabajo encomendado; asimismo, la estadística indica que la estrategia a seguir sería sostener y/o fortalecer el esfuerzo que se viene llevando a cabo.

En tal sentido, considerando dicho enfoque, se proponen una serie de recomendaciones que van de acuerdo al nivel de aceptación y confianza que son muy favorables. En primer lugar, se aborda la comunicación, interna y externa, como principal aspecto que debe mejorar. Esto guarda relación con la encuesta de percepción realizada a la población, donde ya se había identificado el desconocimiento y baja aceptación en las PIAS. Asimismo, en el ámbito interno, los Comandantes revelan una falta de comunicación entre la gerencia de las PIAS y la dotación multidisciplinaria, la cual resulta muy importante durante el desarrollo de las campañas para evitar ausentismo.

Otros aspectos considerados para mejora, los mismos que posee un mismo valor son: requerimiento de bienestar, entendiéndose por comodidad y entretenimiento en momentos ajenos a lo laboral; aumento en la remuneración; requerimiento de evaluación de del nivel de desarrollo de la población y cierre de brechas; considerar la comprensión de la formación civil; y, costear un seguro para las dotaciones durante la ejecución de las campañas.

De forma relevante, debemos indicar que los aspectos de salud y clima laboral, si bien han sido colocados como alternativa, estos no han sido seleccionados. Esto nos da a entender que la prestación de salud abordado también es utilizada por las dotaciones y que los Comandos

entienden que un buen liderazgo y facilidades impuestas durante la campaña permiten establecer un buen clima laboral.

En relación al comportamiento del personal, podemos establecer que no se han suscitado problemas mayores, lo cual resulta positivo, ya que evidencia la existencia de un compromiso superlativo durante el desarrollo de las campañas. Sin embargo, los Comandantes proponen mejoras, los cuales han sido agrupados de la siguiente forma:

- (a) Sobre los profesionales abordó: se debe considerar la continuidad del personal participante y mejorar la selección del personal civil, para lo cual recomiendan que participen otras entidades y/o empresas actualmente no consideradas. Este aspecto es repetido en dos oportunidades.
- (b) Del comportamiento durante las campañas: se requiere mejorar en el cumplimiento de la rutina y la conciencia de lo que significa participar en la campaña PIAS.
- (c) Otros: se repite la necesidad de difusión de las campañas realizadas y su efecto, asimismo, un Comandante hace hincapié en el hecho que existe un esfuerzo por mantener a los diferentes actores entre lazos de camaradería, a fin de cumplir los objetivos.

3. Cumplimiento misional de las PIAS

De acuerdo a las respuestas recopiladas por los Comandantes, se establece que la gestión de las PIAS para el cumplimiento de la misión también se encuentra en niveles positivos. Sin embargo, no todas las respuestas son buenas, sino que de las 7, existe una regular y una mala, lo que nos da a entender que existen algunos puntos de discusión entre los entrevistados a partir del cuáles deberían ser las posturas de los Ministerios a cargo y cómo éstos deberían ejecutar las acciones asignadas por ley.

De acuerdo a lo antes indicado, los Comandantes de las PIAS establecen las siguiente recomendaciones:

- (a) Sobre la gestión en sí misma: se menciona la búsqueda y continuidad de mejoras; seguir desarrollando una constante coordinación multisectorial; incluir una evaluación comparativa que considere el impacto generado por campañas paralelas llevadas a cabo por otras PIAS; ampliar los convenios con empresas privadas, principalmente aquellas que tienen presencia en la zona; y, masificar la difusión del trabajo realizado.
- (b) Sobre los profesionales abordó: las recomendaciones sobre este aspecto son reiterativas en la presente entrevista. La recomendación de los Comandantes y funcionarios MIDIS se

centra en efectuar una selección de personal idóneo, de acuerdo al perfil del cargo y la capacidad de gestión, y la inclusión de una evaluación psicológica en dicha acción

4. Nivel de alistamiento de las PIAS

El nivel de operatividad que manifiestan los Comandantes de las PIAS es positivo. Esta información guarda relación con el continuo mantenimiento que se les realiza, principalmente en los astilleros del SIMA QUITOS, como parte del convenio interinstitucional con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

De igual forma, en relación al nivel de capacidad técnico profesional del personal de las PIAS, los Comandantes de las PIAS también manifiestan un nivel positivo.

Comparando la percepción de los Comandantes del nivel de operatividad de las unidades y la capacidad técnico profesional del personal, se ha determinado que la capacidad operativa está por encima con 91.4% por sobre el 88.6% de la capacidad del personal.

Las recomendaciones relacionadas al alistamiento de las PIAS, en función a la unidad y su personal profesional son las siguientes:

- (a) Sobre su personal profesional: se recomienda el desarrollo de habilidades blandas para el contacto con la población; mejorar la interacción en diferentes dialectos; y, la capacitación en liderazgo.
- (b) Sobre el alistamiento de las PIAS: los Comandantes de manera unilateral no han mencionado la necesidad de mejora alguna. Esto se entiende que las Unidades se encuentran en muy buen nivel de operatividad, tal cual el valor establecido en la pregunta relacionada.
- (c) Otros: De manera reiterativa se hace mención a mejorar la selección del personal civil, asimismo, se indica que es necesario rotar al personal naval, lo cual se contradice que recomendaciones anteriores de continuidad. Por último, también de manera reiterativa, se incluye una recomendación de gestión que sugiere evaluar las condiciones de los poblados; esta última información nos sugiere que los indicadores de gestión o bien no se encuentran definidos correctamente o no son difundidos en el ámbito operativo, quedándose exclusivamente en niveles de gestión superiores.

5. Accionar de las PIAS de acuerdo al marco legal

De forma unánime, los Comandantes han respondido de manera afirmativa, lo cual nos da a entender que el desarrollo de las campañas y sus acciones específicas se llevan a cabo cumpliendo las exigencias legales correspondientes.

6. Comunicación de las PIAS con su público objetivo

Tal como hemos podido evidenciar en preguntas precedentes, la difusión del accionar de las PIAS no satisface la efectividad que consideran los Comandantes, determinándose que la difusión es regular.

7. Teoría étnica

Si bien la mayoría de los Comandantes sugieren que sí existe la distinción étnica para aplicar medidas de apoyo diferenciadas, aún el 28.6% sugiere que aún existen deficiencias que deben ser subsanadas. En términos generales podemos decir que la aplicación de la teoría étnica es positiva.

8. Influencia de la MGP en las PIAS y las políticas sociales en la Amazonía

De forma general, los Comandantes de las PIAS unánimemente opinan que la MGP sí cumple de manera efectiva con las funciones asignadas para el programa en cuestión. Al respecto, no existe mayor análisis, sino indicar que la sensación de confianza sobre el trabajo efectuado como representante de la MGP es muy alto.

Si bien los Comandantes indican que el papel de la MGP es efectivo y correcto, existe un alto porcentaje que asegura que se puede y debe hacer más, mientras que la minoría indica que es el MIDIS o un esfuerzo articulado multisectorial quienes deberían considerar mejoras y acciones mayores.

Como dato adicional, de la experiencia obtenida en las campañas, los Comandantes sugieren que las siguientes son las amenazas que prevalecen en la zona, las mismas que son ordenadas según su prioridad:

- (a) Narcotráfico y/o TID: 4
- (b) Minería ilegal: 2
- (c) Delincuencia terrorista: 1
- (d) Tráfico de armas: 1
- (e) Otros: 2. Desigualdad y ausencia de servicio del estado (MINEDU y MTC).

F. Análisis FODA

Habiendo desarrollado, consolidado y organizado la información sobre la investigación documental y las teorías fundamentadas, desde el capítulo I hasta el capítulo III; evaluado los resultados de las entrevistas y encuestas, se identificaron fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas, a partir de los cuales se elaboró una matriz FODA, a partir del cual se efectúa un análisis interno y un análisis externo respectivamente.

Las fortalezas, que son identificadas a partir de la evaluación de las capacidades y características de la Marina de Guerra del Perú para continuar desarrollando acciones de contribución al desarrollo económico y social en la Amazonía a través de las PIAS, son las siguientes:

F1: Presencia sostenida en la Amazonía con buena reputación, desde la creación de Iquitos, capital en la zona. Entendiéndose como buena reputación a una percepción de “institución confiable”, que tiene el poblador en la MGP, a partir de su accionar histórico.

F2: Conocimiento de las amenazas en la zona de la Amazonía. El Comando Operacional de la Amazonía (COAM), le permite a la MGP producir información directamente relacionada a las amenazas en la zona, por parte de sus propios componentes, como del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, del cual depende orgánicamente.

F3: Presencia del SIMA IQUITOS en Amazonía. Complementando la fortaleza precedente, el SIMA IQUITOS permite brindar mantenimiento oportuno en una zona privilegiada.

F4: Representante de la Identidad Nacional, como Fuerza Armada. La MGP como institución castrense tiene la particularidad de poder transmitir la identidad nacional con la sola presencia de su personal y su simbología, lo que también se convierte como una exigencia.

F5: Entendimiento de la realidad de las poblaciones nativas (focalización). El continuo y sostenido accionar de la MGP en el ámbito fluvial ha exigido una relación directa y amigable con las comunidades nativas, lo que ha permitido el conocimiento específico de sus características y necesidades.

F6: Diseño, construyó y comanda las plataformas PIAS. Las PIAS se concibieron en la MGP, desde la consolidación de la idea en COMOPERAMA hasta la construcción propiamente en los astilleros del SIMA IQUITOS, lo cual le brinda el conocimiento y expertise necesario para implementar mejoras y evaluar el rendimiento operativo.

F7: Experiencia formando personas bajo un régimen de seguridad. La MGP, como el resto de instituciones militares, soportan sus capacidades en su personal, el cual requiere de una formación singular para adecuarse a las exigencias castrenses. Esta necesidad se ha convertido en una fortaleza al momento de desarrollar capital humano orientado a desarrollar tareas de seguridad.

F8: Posee función por ley de apoyo al desarrollo económico y social del país. Resulta una fortaleza que toda acción alineada con dicho propósito se encuentre justificada por ley, tal como se tipifica en la Ley Orgánica de la Marina de Guerra del Perú.

Las debilidades identificadas son las siguientes:

D1: Dotar plataformas PIAS sugiere dejar de lado unidades de combate. Las PIAS son unidades dedicadas específicamente a la acción social, por lo que, el personal designado como dotación solo se limita a cumplir dicho rol estratégico, dejando de lado los otros 5 encomendados a la Institución, en tal sentido, se entiende como una debilidad esa falta de flexibilidad.

D2: Falta de continuidad de profesionales que participan en campañas. De acuerdo a las entrevistas, se ha identificado que los profesionales asignados al PIAS para brindar los servicios del Estado, no tiene la continuidad necesaria, lo cual perjudica la gestión al afrontar constantemente curvas de aprendizaje del personal nuevo que se embarca.

D3: Los programas protectores siguen brindándose por encima de los habilitadores. Esta debilidad corresponde al servicio que brindan las plataformas PIAS en conjunto, trasladándose la problemática a la MGP como responsables del comando operativo.

D4: No se ha avanzado en términos de sostenibilidad deseada en los servicios ofrecidos por el PIAS. El término sostenibilidad es un concepto utilizado dentro de la misma nomenclatura del PIAS, se habla de una plataforma de acción social con sostenibilidad, sin embargo, en este último término "sostenibilidad" no se vislumbran avances. A la fecha, los programas sociales desarrollan acciones que se enfocan a paliar el impacto de la pobreza, a hacer llegar el Estado, pero aún no generan capacidades orientados a la sostenibilidad o desarrollo de capacidades en el público objetivo.

D5: Limitada presencia de personal embarcado que desarrolla inteligencia orientada a contrarrestar amenazas en la zona. Tal como se ha descrito en una debilidad precedente, las PIAS no desarrollan otro trabajo diferente a la acción social, razón por la cual resulta necesario buscar otros elementos que permitan ayudar a la MGP en el cumplimiento de

sus funciones. En tal sentido, a partir de las entrevistas a los Comandantes y funcionarios MIDIS, se ha evidenciado que la calificación idónea que coadyuvaría al esfuerzo institucional, sería la inclusión de personal de inteligencia que produzca información durante las campañas, en función al resto de roles estratégicos asignados.

D6: Difusión deficiente del trabajo MGP en la Amazonía con PIAS. La encuesta de imagen institucional ha evidenciado que la contribución de la MGP al desarrollo económico y social en la Amazonía no es identificado a primera impresión, ni siquiera en la ciudad de Iquitos, lo cual evidencia una ausencia o deficiente difusión del accionar naval, lo cual perjudica al momento de recibir apoyo del Estado y la población.

D7: Limitada capacidad del personal para tratar con poblaciones indígenas. De igual forma, a través de las entrevistas, se evidenció que el personal profesional y militar que atiende y brinda los servicios no demuestra un trato idóneo hacia los usuarios, los cuales son pobladores indígenas con una cultura particular, lo cual contraviene con la calidad esperada por parte del PIAS.

D8: Existe personal naval que considera el trabajo de las PIAS debe encontrarse exclusivamente a cargo del MIDIS. De acuerdo a la entrevista a los Comandantes y funcionarios MIDIS, se ha puesto en evidencia una disconformidad dentro del personal naval, al no sentirse plenamente identificado con la acción social desarrollada, ya que, como Institución Armada, consideran que la labor debería enfocarse en el ámbito de la defensa y seguridad.

D9: Presencia por un intervalo de tiempo corto en una misma comunidad. La cantidad de comunidades nativas, su dispersión geográfica y el número de PIAS en una misma cuenca, solo permiten una permanencia máxima de 5 días por cada comunidad, lo cual resulta suficiente para brindar los servicios encomendados, pero no para desarrollar otro tipo de proyecto más complejo.

Las oportunidades identificadas son las siguientes:

O1: Implementación de Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”. Como Política Nacional, dentro del marco de Modernización de la Gestión Pública, su alcance es multisectorial, por lo que la MGP tiene la facultad legal de orientar sus esfuerzos hacia dicho propósito, sin necesidad de pertenecer al MIDIS.

O2: Vigencia del Plan Bicentenario. El Plan Bicentenario es otro elemento de soporte e impulso para los esfuerzos multisectoriales que se orientan al desarrollo e inclusión social. Este plan al encontrarse aprobado dentro del Acuerdo Nacional, lo que significa que tiene la

aprobación de los partidos políticos, resulta un elemento con la robustez necesaria para ser referenciada para solicitar recursos que busquen “oportunidades y acceso a los servicios”.

O3: Necesidad de impulsar la Política Nacional Fluvial Amazónica desde la MGP.

La MGP se encuentra realizando los esfuerzos institucionales e interinstitucionales para consolidar los esfuerzos de desarrollo en la Amazonía al nivel de Política Nacional, por lo que, toda intención de acción será apoyada dentro del sector, otorgando las viabilidades y soporte necesario.

O4: Cooperación binacional con países limítrofes. La Amazonía tiene como países fronterizos a Colombia y Brasil, con quienes comparte geográficamente ríos navegables, que son utilizados por grupos delincuenciales que se configuran como amenazas a la seguridad en común para ambos países, y por lo tanto, un esfuerzo combinado resulta efectivo para combatirlos. En tal sentido, todo accionar contra dichas amenazas será de interés para los países limítrofes, lo que puede aprovecharse en beneficio propio.

Las amenazas identificadas son las siguientes:

A1: Actividades ilícitas en la zona. Los Comandantes de las PIAS y los funcionarios MIDIS, en la entrevista realizada, le dan importancia a la presencia de actividades ilícitas, principalmente el narcotráfico y la minería ilegal. Esto se debe a que ambas, desarrollan delincuencia en la zona y contaminan a los pobladores, estableciéndose como detonadores.

A2: Crisis económica y política del país. Se ha evidenciado que la crisis económica y política, impactan de forma transversal a la población, aumentando los índices de pobreza y desacelerando el desarrollo de los programas sociales.

A3: Problemática de países limítrofes que se trasladan a territorio peruano. Los grupos delincuenciales que se ubican en las fronteras de los países limítrofes, constantemente pasan al Perú, por diversos motivos. Esto incrementa la inseguridad en la zona y fomenta a la población a mantenerlos como aliados.

A4: Desastres naturales que afectan el transporte fluvial. En la encuesta se ha identificado que la población le toma mucha importancia al accionar de la MGP ante desastres naturales en la zona, dentro de los cuales, principalmente se originan en el río. Los desbordes, bajada de marea y desvíamos del río, representan una amenaza natural contra el cumplimiento de las campañas del PIAS.

A5: Diferencias étnicas entre comunidades nativas de la misma cuenca. Las diferencias étnicas entre las mismas comunidades dificultan la elaboración de estrategias globales para toda la cuenca, ya que tienen idiosincrasia diferente.

La valorización de los diferentes factores endógenos y exógenos, ha permitido identificar que el posicionamiento de las capacidades se encuentra a favor del objetivo, por lo que se ubica en una zona denominada “PARAÍSO”. Asimismo, el análisis global que compara los factores de optimización y factores de riesgo, también resulta positivo, evidenciándose 51% contra 49%, lo que supone, en ambas evaluaciones, condiciones favorables para lograr el objetivo planteado.

En tal sentido, a partir del objetivo de estudio, del resultado del posicionamiento estratégico y de lo obtenido en el análisis del balance estratégico, se proponen 3 estrategias macro, que sirven de base para identificar estrategias específicas en la última fase del FODA, los cuales se convertirán posteriormente en líneas de acción. Las estrategias macro propuestas son:

ESTRATEGIA 1: Fomentar la identidad nacional.

ESTRATEGIA 2: Potenciar la seguridad en las cuencas amazónicas.

ESTRATEGIA 3: Cambiar la percepción de la población en función a la MGP - PIAS.

Del resultado final de la matriz FODA, se presenta la siguiente propuesta:

FO (MAXI-MAXI)

1. Desarrollar método de formación de servicio militar y fortalecimiento de la identidad nacional en poblaciones nativas específicas, apoyado en los ejes estratégicos del Plan Bicentenario. (EST 1)
2. Fortalecer las operaciones combinadas con las fuerzas de los países limítrofes, a partir del conocimiento de las amenazas en la zona, a fin de cubrir necesidades en zonas específicas. (EST 2)
3. Establecer una campaña comunicacional que aproveche la buena reputación de la MGP en la Amazonía, para impulsar la Política Nacional Fluvial Amazónica y la intervención del PIAS. (EST 3)

DO (MINI-MAXI)

1. Incluir en la propuesta de la Política Nacional Fluvial Amazónica la necesidad de establecer programas habilitadores en las comunidades nativas, identidad nacional y autosostenibilidad. (EST 1)

2. Proponer al MIDIS un trabajo conjunto de seguridad en las cuencas Amazónicas, explicando el impacto negativo que tienen las amenazas de la zona contra la Política Nacional “Incluir para crecer”. (EST 2)
3. Efectuar una estrategia comunicacional que permita concientizar al personal naval en la Amazonía, de la importancia del accionar naval en pro de las Políticas Nacionales, y a su vez, proyectar a la población. (EST 3)

FA (MAXI-MINI)

1. A partir del entendimiento de la realidad de las poblaciones nativas, diseñar y fortalecer estrategias de colaboración mutua entre comunidades, apelando al sentido de identidad y unión, contra desastres naturales y otras amenazas. (EST 1)
2. A partir del conocimiento de amenazas en la zona, establecer estrategias de seguridad específicas para cada comunidad nativa, en las cuales participen otras entidades públicas. (EST 2)

DA (MINI-MINI)

1. Proponer el incremento de beneficios para el personal de profesionales que permanece en la zona, evidencia alto rendimiento, buen trato y permanente proyección de identidad nacional. (EST 1)
2. Establecer mecanismos de participación de los pobladores nativos para apoyar la seguridad interna y de la zona, en colaboración con la MGP. (EST 2)

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

1. **La Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”**, si bien presenta un enfoque moderno, con características de seguimiento y evaluación permanente, así como de interacción multisectorial; también refleja el esfuerzo aprendizaje de muchas décadas de la vida republicana del Perú, donde cada crisis y reforma brindó experiencias que han sido consideradas en la actualidad.
2. **La Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”** se enfoca en atender a la población más vulnerable del Perú, desde la línea base de la pobreza, por lo que establece medidas para su superación, sin embargo, no considera de forma consistente lineamientos que fortalezcan la seguridad frente a las amenazas en determinadas zonas, en las cuales, tienen gran injerencia y resultan detonadores que no permitirán avances consistentes en función a los objetivos planteados.
3. **La Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”** no considera como uno de sus ejes principales la creación y/o fortalecimiento de la identidad nacional en el público objetivo, aspecto fundamental que permitirá desarrollar una conciencia de unidad y de país, a partir del cual se podrán generar capacidades efectivas relacionadas a la gobernabilidad y por ende, el rechazo a grupos delincuenciales y otras amenazas.
4. **La Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”** no explica claramente el lineamiento correspondiente a la generación de capacidades, la cual pueda ser aplicado de forma efectiva en diferentes realidades del territorio nacional (focalización), lo que conlleva a seguir centrando los esfuerzos a paliar los efectos de la pobreza y no a salir de ella por esfuerzo propio.
5. **El Plan Bicentenario al 2021**, si bien es un dispositivo de menor jerarquía que la Política Nacional en mención, es un referente para sustentar el fortalecimiento de las medidas de seguridad en las cuencas de la Amazonía, elemento fundamental para minimizar el efecto de las amenazas y brindar el ambiente adecuado para conseguir objetivos relevantes.
6. **La implementación de la Estrategia de Acción Social Sostenible**, así como del PIAS, fue diseñado y presentado por la Marina de Guerra del Perú, como consecuencia de la experiencia adquirida por su sostenida presencia en las cuencas de la Amazonía, como una alternativa de solución ante la ausencia de gobernabilidad en las comunidades nativas

más alejadas, lo que se establece como una zona para el establecimiento de amenazas. Posteriormente, el MIDIS hará suya la propuesta y lo establecerá como una Estrategia Multisectorial y consolidará al PIAS dentro de un programa de mayor alcance, denominado PAIS.

7. **La Marina de Guerra del Perú posee una alta aceptación en la Amazonía**, a partir del accionar naval que ha desarrollado en la ciudad, en sus cuencas y las fronteras, sin embargo, aún no logra consolidar la percepción de líder operativo de la acción social en la zona, a través de las PIAS que comanda.
8. **La experiencia de la Marina de Guerra del Perú en la Amazonía** debería brindar un servicio orientado por la focalización de la zona, es decir, debería desarrollar acciones en función a la idiosincrasia y las necesidades propias y distintivas de cada comunidad nativa.
9. **El personal profesional que participa en las campañas** cumple con lo asignado de forma regular, presentando problemas principalmente en su comportamiento y sentido de responsabilidad, desenfocándose continuamente del objetivo del PIAS.
10. **La elaboración de la propuesta** para la implementación de la Política Nacional Fluvial Amazónica es el resultado de la presencia de la MGP en la Amazonía y de la importancia que esta tiene para los objetivos institucionales.
11. **El accionar de la Marina de Guerra del Perú** a cargo de la operación de las PIAS, a pesar que la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer” se aprobó posterior al diseño y construcción de las Plataformas de Acción Social, guarda estrecho relacionamiento con sus lineamientos, e impacta de manera positiva con sus objetivos, razón por la cual, la estrategia general a desarrollar debe centrarse en MANTENER y FORTALECER la situación actual.

B. Recomendaciones

- ❖ **Se elaboró una directiva para la implementación de estrategias de fortalecimiento del accionar naval con las PIAS en la Amazonía, para tal efecto el autor presenta una propuesta de directiva a consideración de la MGP, la cual se muestra en el Anexo D.**
1. **A partir de la evaluación desarrollada** en la presente investigación y desde el enfoque del MANTENIMIENTO Y FORTALECIMIENTO del accionar naval en función a la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”, se propone desarrollar 3 estrategias institucionales:

- **ESTRATEGIA 1:** Fomentar la identidad nacional.
- **ESTRATEGIA 2:** Potenciar la seguridad en las cuencas amazónicas.
- **ESTRATEGIA 3:** Cambiar la percepción de la población en función a la MGP - PIAS.

2. **Habiendo establecido las estrategias**, se recomienda considerar el resultado de la matriz FODA como parte de las líneas de acción correspondientes, de la siguiente forma:

Para la ESTRATEGIA 1:

- **LÍNEA DE ACCIÓN 1:** Desarrollar método de formación de servicio militar y fortalecimiento de la identidad nacional en poblaciones nativas específicas, apoyado en los ejes estratégicos del Plan Bicentenario.
- **LÍNEA DE ACCIÓN 2:** Incluir en la propuesta de la Política Nacional Fluvial Amazónica la necesidad de establecer programas habilitadores en las comunidades nativas, identidad nacional y autosostenibilidad.
- **LÍNEA DE ACCIÓN 3:** A partir del entendimiento de la realidad de las poblaciones nativas, diseñar y fortalecer estrategias de colaboración mutua entre comunidades, apelando al sentido de identidad y unión, contra desastres naturales y otras amenazas.
- **LÍNEA DE ACCIÓN 4:** Proponer el incremento de beneficios para el personal de profesionales que permanece en la zona, evidencia alto rendimiento, buen trato y permanente proyección de identidad nacional.

Para la ESTRATEGIA 2:

- **LÍNEA DE ACCIÓN 1:** Mantener y fortalecer las operaciones combinadas con las fuerzas de los países limítrofes, a partir del conocimiento de las amenazas en la zona, a fin de cubrir necesidades en zonas específicas.
- **LÍNEA DE ACCIÓN 2:** Proponer al MIDIS desarrollar una participación multisectorial de seguridad en las cuencas Amazónicas, explicando el impacto negativo que tienen las amenazas de la zona contra la Política Nacional “Incluir para crecer”.
- **LÍNEA DE ACCIÓN 3:** A partir del conocimiento de amenazas en la zona, establecer estrategias de seguridad específicas para cada comunidad nativa, en las cuales participen otras entidades públicas.

- **LÍNEA DE ACCIÓN 4:** Establecer mecanismos de participación de los pobladores nativos para apoyar la seguridad interna y de la zona, en colaboración con la MGP.

Para la ESTRATEGIA 3:

- **LÍNEA DE ACCIÓN 1:** Establecer una campaña comunicacional que aproveche la buena reputación de la MGP en la Amazonía, para impulsar la Política Nacional Fluvial Amazónica y la intervención del PIAS.
 - **LÍNEA DE ACCIÓN 2:** Efectuar una estrategia comunicacional que permita concientizar al personal naval en la Amazonía, de la importancia del accionar naval en pro de las Políticas Nacionales, y a su vez, proyectar a la población.
3. Se recomienda elaborar una Directiva de la Comandancia General de la Marina, teniendo como dependencia de origen la COMOPERAMA, a fin de implementar las estrategias de fortalecimiento del accionar naval en la Amazonía a través de las PIAS.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayelén Almada, J., & Hernán Reche, F. (2019). ¿Crecimiento, desarrollo o «milagro»? Aportes para un análisis histórico-estructural de la realidad peruana. *ECONOMÍA Y DESARROLLO - REDALYC*.
- Banco Central de Reserva del Perú. (1990). *Memoria 1990*. Lima.
- Blackwell, A. (2016). *SI LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS LLEGA A SU FIN... ¿QUÉ SIGUE? Seguridad sin respuestas fáciles. Un análisis de la situación de seguridad en América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Ciencias Penales - INACIPE.
- Cervera Medel, M. (2008). *FODA: un enfoque prospectivo*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Chacaltana, J. (2016). Perú, 2002-2012: crecimiento, cambio estructural y formalización. *CEPAL 119*, 47-68.
- Comandancia General de Operaciones de la Amazonía. (2011). *Proyecto "Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS)"*. Iquitos.
- Contraloría General de la República del Perú. (2008). *PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERÚ Elementos para una propuesta desde el control gubernamental*. Lima.
- Correa Aste, N. (2015). *Folleto de apoyo para la cobertura periodística sobre los programas y fondos sociales*. Consorcio de Investigación Económico y Social, Lima.
- Del Alamo, O. (2010). Crecimiento con desigualdad en el Perú. *Argumentos, revista de análisis y crítica*, 30-36.
- Diez Canseco, J. (1995). *Congreso de la República del Perú*. Retrieved from Congresista Javier Diez Canseco:
<https://www4.congreso.gob.pe/congresista/1995/jdiezcanseco/nota020.htm>
- El Comercio. (2020, Mayo 17). La verdadera historia del atentado en Chuschi, primera acción violenta de Sendero Luminoso. *El Comercio*.
- Estrada Mora, H., & Perea Flores, A. (2008). *LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERÚ 1990 – 2007: Del alivio a la superación de la pobreza*. LIMA.
- Gobierno del Perú. (1987, 27 de setiembre). *Ley Orgánica de la Marina de Guerra del Perú*. Lima, Perú: Diario El Peruano.
- Gobierno del Perú. (1991, 14 de agosto). *Declaran de necesidad nacional y utilidad públicas la creación del fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social*. Lima, Perú: Diario El Peruano.

- Gobierno del Perú. (1991, 14 de agosto). *Ley orgánica del Ministerio de Marina*. Lima: Diario El Peruano.
- Gobierno del Perú. (2006). *Libro Blanco de la Defensa Nacional - Perú*. Lima.
- Gobierno del Perú. (2007, 18 de diciembre). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*. (L. N. 29158, Ed.) Lima: Diario El Peruano.
- Gobierno del Perú. (2011, 19 de octubre). *Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social*. Lima, Perú: Diario El Peruano.
- Gobierno del Perú. (2012, 19 de diciembre). *Ley de la Marina de Guerra del Perú*. Lima, Perú: Diario El Peruano.
- Gobierno del Perú. (2018). *Guía de Políticas Nacionales*. Lima, Perú: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- Gobierno del Perú. (2021, setiembre 10). *Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social - ¿Qué hacemos?* Retrieved from Plataforma digital única del Estado Peruano: <https://www.gob.pe/6935-programa-nacional-plataformas-de-accion-para-la-inclusion-social-que-hacemos>
- INFOBAE. (2021, Setiembre 15). *¿Cuál es la diferencia entre Sendero Luminoso y MRTA? INFOBAE*.
- Instituto Peruano de Economía (IPE). (2020, julio 27). Las grandes recuperaciones económicas del bicentenario. *EL COMERCIO*.
- Klaren, P. (2000). *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Instituto de Estudios Peruano.
- Marina de Guerra del Perú. (2003). *Manual de Acciones Cívicas*. Callao: Marina de Guerra del Perú.
- Marina de Guerra del Perú. (n.d.). *Portal Institucional de la Marina de Guerra del Perú*. Retrieved from Comandancia General de Operaciones de la Amazonía: <https://www.marina.mil.pe/es/organos/comopreama/v-zona-naval/>
- Mensaje del presidente constitucional del Perú , Ollanta Humala Tasso, ante el Congreso Nacional, el 28 de julio del 2011. (2011, Julio 29). *Portal institucional e información sobre la actividad parlamentaria del Perú*. Retrieved from Participación Ciudadana: <https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje-nacion-congreso-28-07-2011/>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2012). *Lineamientos básicos para establecer una política de desarrollo e inclusión social*. Lima.

- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2016). *Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para crecer"*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2022, mayo 08). *Plataforma digital única del Estado Peruano*. Retrieved from Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social: <https://www.gob.pe/14234-ministerio-de-desarrollo-e-inclusion-social-politica-nacional-de-desarrollo-e-inclusion-social>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2015). *Proceso de implementación de la Plataforma Itinerante de Acción Social que forma parte de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad en la cuenca del río Napo - Loreto Periodo 2013 - 2014*. Lima.
- Ministerio del Ambiente. (1986, Diciembre 30). *Sistema Nacional de Información Ambiental*. Retrieved from Mapa del perfil ambiental del Perú : <https://sinia.minam.gob.pe/mapas/mapa-perfil-ambiental-peru>
- Ministerio del Ambiente. (2015). *Estudio de desempeño ambiental*. Lima: Ministerio del Ambiente.
- Moscoso Flores, J. (2021). La Marina de Guerra del Perú presente en la Amazonía. *Marina de Guerra del Perú: 200 años navegando para el Perú*. Callao: Escuela Superior de Guerra Naval.
- Ossio, J. (1995). Etnicidad, cultura y grupos sociales. In F. E.-P. Perú, *El Perú frente al siglo XXI* (pp. 316-357). Lima - Perú: Gonzalo Portocarrero & Marcel Valcárcel.
- Otzen, T., & Manterola, C. (2017). Técnicas de muestreo sobre una población a estudio. *International Journal of Morphology*, 227-232.
- Padilla Ramon, J. (2015). *Evolución de las funciones que desempeñan la Marina de Guerra del Perú y la Dirección General de Capitanías y Guardacostas para el desarrollo y protección de los intereses marítimos (Tesis de Maestría)*. Escuela Superior de Guerra Naval, Callao.
- Presidencia de la República del Perú. (2004, 8 de setiembre). *Aprueban el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006*. Lima, Perú: Diario El Peruano.
- Presidencia de la República del Perú. (2013, 1 de diciembre). *Establece el Programa Nacional "Plataformas de Acción para la Inclusión Social - PAIS" sobre la base del Programa Nacional Tambos*". Lima, Perú: Diario El Peruano.
- Presidencia de la República del Perú. (2013, 25 de abril). *Aprueba la Estrategia de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para crecer"*. Lima, Perú: Diario El Peruano.

- Presidencia de la República del Perú. (2016, 14 de mayo). *Aprueba la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad*. (D. S. 003-2016-MIDIS, Ed.) Lima: Diario El Peruano.
- Ramírez Rojas, J. L. (2009 - 2). Procedimiento para la elaboración de un análisis FODA como una herramienta de planeación estratégica en las empresas. *Revista Ciencia Administrativa*, 54-61.
- SIMA-IQUITOS S.R.LTDA. (2017). *Memoria anual de SIMA-IQUITOS S.R.LTDA. Año 2016*. Iquitos.
- Torres-Parodi, C., & Bolis, M. (2007). Evolución del concepto etnia/raza y su impacto en la formulación de políticas para la equidad. *Revista Panamericana De Salud Publica-pan American Journal of Public Health*, 405-416.
- Vasquez Huaman, E. (2006). *Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos*. Lima: Ediciones Nova Print SAC.

ANEXO A
MATRIZ DE CONSISTENCIA METODOLÓGICA

Título de la tesis	Pregunta principal de investigación	Supuesto	Categorías de análisis	Objetivo general	Objetivos específicos	Capitulado
Plataformas de Acción Social (PIAS) en el Perú: una Marina de Guerra comprometida con el desarrollo e inclusión social del país en la Amazonía	<p>• Pregunta principal</p> <p>¿Qué estrategia y líneas de acción debe desarrollar la Marina de Guerra, con las PIAS en la Amazonía, para alinearse efectivamente a la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social?</p> <p>• Preguntas específicas</p>	Las PIAS en la Amazonía lideradas por la Marina de Guerra del Perú, al haber sido diseñada, desarrollada e implementada antes que la actual política nacional de desarrollo e inclusión social, no se encuentran alineadas efectivamente en una relación estratégica - operativa, por lo que es necesario establecer una estrategia y líneas de acción que solucionen dicha problemática.	Política nacional de desarrollo e inclusión social en el Perú	Establecer cuál debe ser la estrategia y líneas de acción que la Marina de Guerra del PERÚ debe desarrollar con las PIAS en la Amazonía, para lograr una contribución efectiva a la política nacional de desarrollo e inclusión social.	Describir la evolución de la política nacional de desarrollo e inclusión social en el Perú y sus objetivos.	Cap. II
	<p>○ ¿Cuál ha sido la evolución de la política nacional de desarrollo e inclusión social en el Perú y sus objetivos?</p> <p>○ ¿Cómo la Marina de Guerra ha contribuido a la política nacional de desarrollo e inclusión social a través de las PIAS en la Amazonía?</p>				Determinar la contribución de la Marina de Guerra a la política nacional de desarrollo e inclusión social a través de las PIAS en la Amazonía.	Cap. III

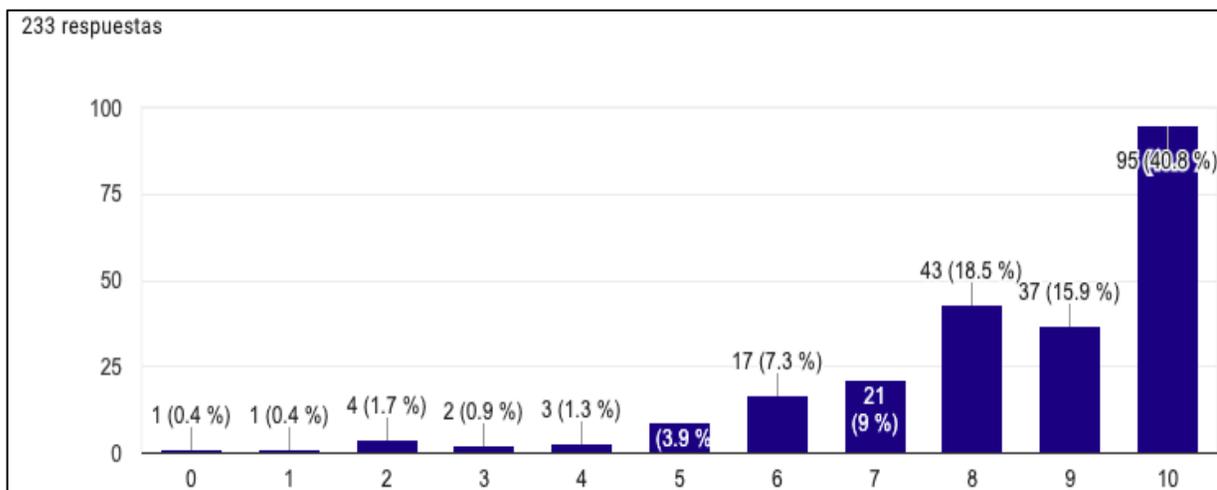
ANEXO B

ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

A Análisis de la encuesta

1. Reputación de la Marina de Guerra del Perú

P1: ¿Qué preferencia otorgaría Ud. a la Marina de Guerra para liderar acciones en beneficio de la población?



Fuente: Elaborado por la Dirección de Información de la Marina.

ANÁLISIS: Esta pregunta está desarrollada en base al indicador internacional NPS (Net Promoter Score), el cual tiene por finalidad medir la diferencia entre promotores y detractores de la Institución, a fin de determinar, de manera simple, la reputación de la Marina de Guerra en el público objetivo. En tal sentido, la teoría del NPS indica lo siguiente:

9 y 10 = son promotores con un 56.7%.

7 y 8 = son neutros o pasivos con un 27.5%.

Del 0 al 6 = son detractores 15.8%

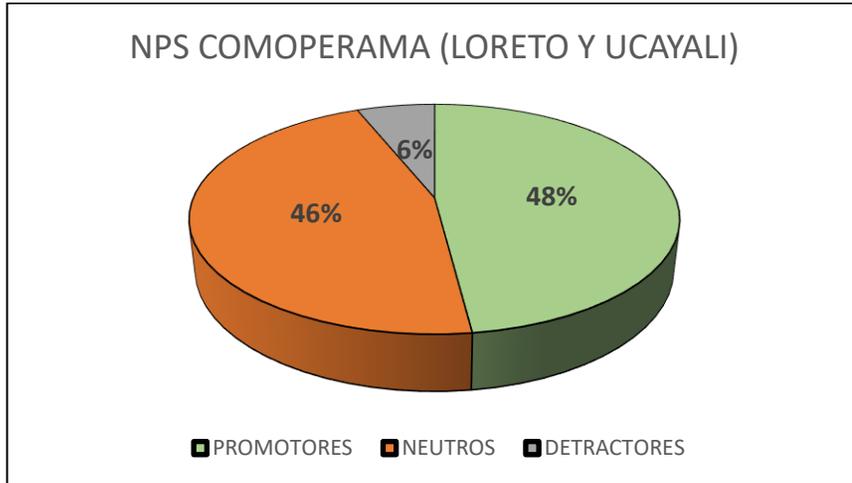
$NPS = \% \text{ promotores} - \% \text{ detractores} = 56.7\% - 15.8\% = 40.9\%$

El indicador NPS es positivo con un 40.9%, lo cual significa que gran porcentaje del público **a nivel nacional** considera a la Marina de Guerra del Perú como una Institución que se ha ganado la confianza para liderar acciones en beneficio de la población.

Considerando que el indicador antes visto, ha sido elaborado en función a la población a nivel nacional, a continuación, evaluaremos al área correspondiente a la Comandancia General

de Operaciones de la Amazonía (Quinta y Cuarta Zona Naval), el cual comprende los departamentos de Loreto (se encuentra la ciudad de Iquitos) y Ucayali respectivamente.

En el gráfico se presentan los datos de los promotores (48%) y detractores (6%), lo cual nos determina un NPS del 42%, el cual resulta superior al obtenido a nivel nacional.

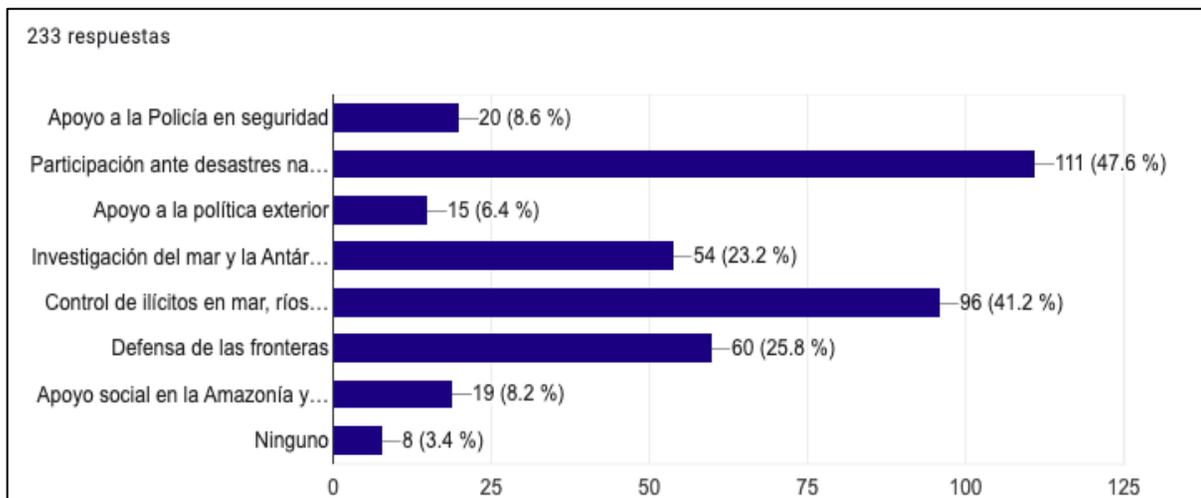


Fuente: Elaborado por la Dirección de Información de la Marina.

El dato que nos brinda el NPS COMOPERAMA guarda relación con la confianza que se ha ganado la Marina de Guerra del Perú en la población de la Amazonía a través de su accionar en el tiempo, y que se mantiene en la última década.

1. Cumplimiento misional de la Marina de Guerra

P2: De acuerdo a su experiencia personal ¿en qué funciones considera Ud. que la Marina de Guerra se desempeña mejor?

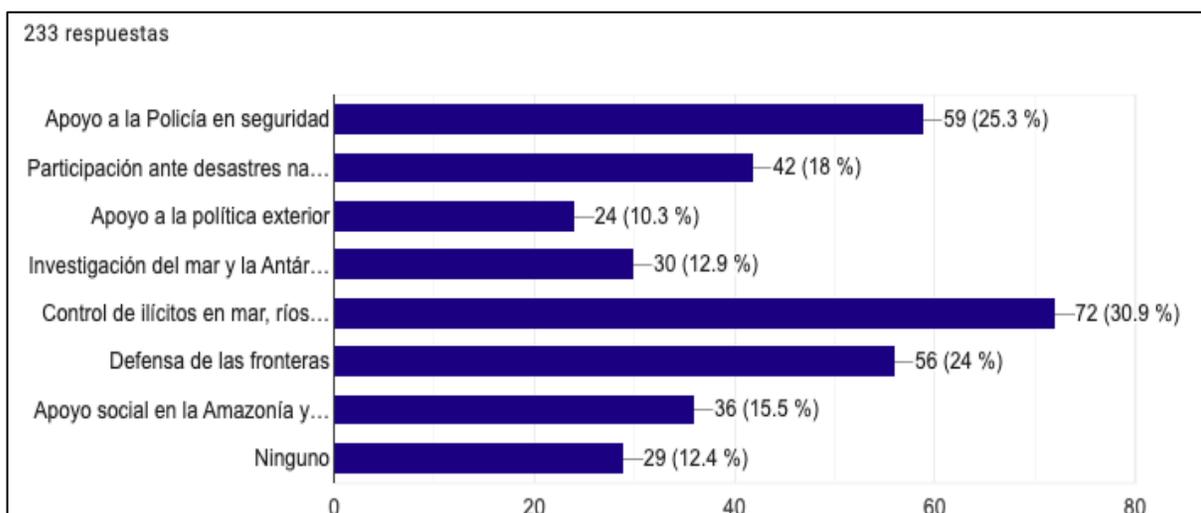


Fuente: Elaborado por la Dirección de Información de la Marina.

ANÁLISIS: La pregunta 2 está orientada a identificar cuáles son los roles en los que la población percibe que la Marina de Guerra se **desempeña mejor**, de manera que estos puedan ser difundidos estratégicamente para afianzar la confianza en la población. Al respecto, vemos que el rol de Apoyo social en la Amazonía y el Lago Titicaca se encuentra penúltimo de 7, con un 8.2%.

Para complementar el análisis, de igual forma que la pregunta precedente, se realizó un filtro entre los encuestados correspondientes a la jurisdicción de la Comandancia General de Operaciones de la Amazonía, determinándose que el 16% de la población entre Loreto y Ucayali consideran que la Marina de Guerra del Perú desarrolla un buen trabajo social. Los roles que dicha jurisdicción destaca por encima del apoyo social son: participación en desastres naturales y el control de ilícitos en el ámbito lacustre.

P3: De acuerdo a su experiencia personal ¿En qué funciones considera Ud. que la Marina de Guerra debería mejorar?



Fuente: Elaborado por la Dirección de Información de la Marina.

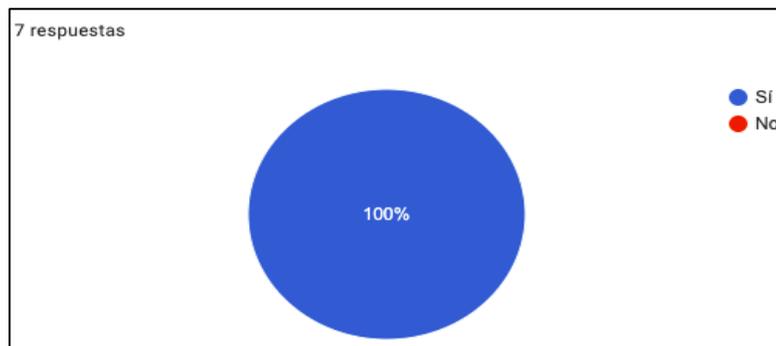
ANÁLISIS: La pregunta 3, está orientada a identificar cuáles son los roles en los cuales la población percibe que la Marina de Guerra **debe mejorar**, de manera que esta percepción pueda ser cambiada a través de estrategias operativas y comunicacionales. Al respecto, vemos que el rol de Apoyo social en la Amazonía y el Lago Titicaca se encuentra quinto de 7, con un 15.5%.

Para complementar el análisis, de igual forma que la pregunta precedente, se realizó un filtro entre los encuestados correspondientes a la jurisdicción de la Comandancia General de Operaciones de la Amazonía, determinándose que el 25% de la población entre Loreto y Ucayali consideran que la Marina de Guerra del Perú debe mejorar en su accionar social.

A Análisis de entrevistas a expertos

1. Reputación de las PIAS

P1: ¿Recomendaría Ud. continuar desarrollando las PIAS a cargo de la Marina de Guerra?

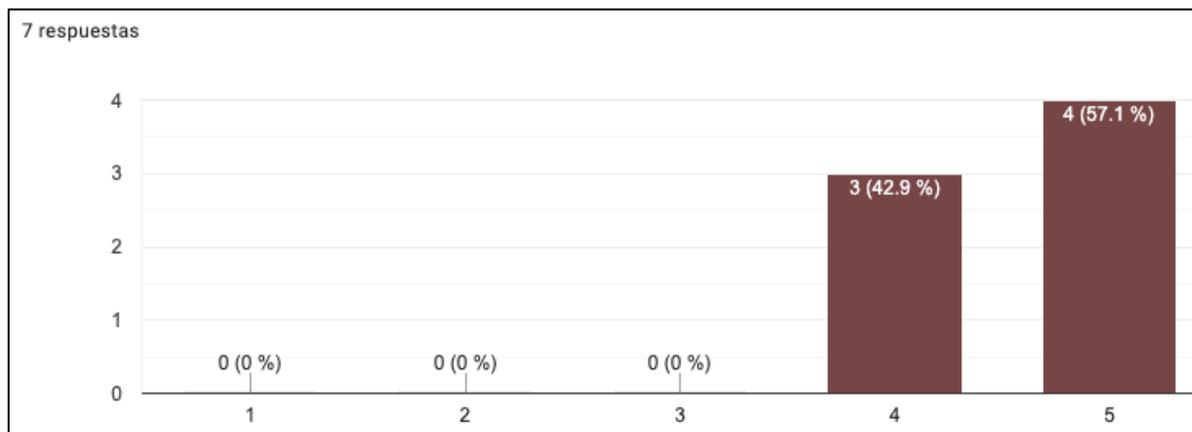


Fuente: Elaboración propia.

ANÁLISIS: La pregunta pretende sintetizar la percepción general de los Comandantes de Unidad en relación a las PIAS, obteniendo una **aceptación del 100%**. Esta pregunta toma relevancia al profundizar en el hecho que los Comandantes y funcionarios MIDIS que han sido entrevistados, son destacados por al menos un año a la zona de la Amazonía para llevar a cabo las campañas, situación que no necesariamente es favorable para su línea de carrera operacional; sin embargo, a pesar de ello, de manera unánime coinciden en una continuidad de las plataformas a cargo de la Marina de Guerra.

2. Nivel de confianza en las PIAS y su personal

P2: ¿En qué nivel considera Ud. que las PIAS se preocupa por el personal multidisciplinario que transporta en las diferentes campañas?

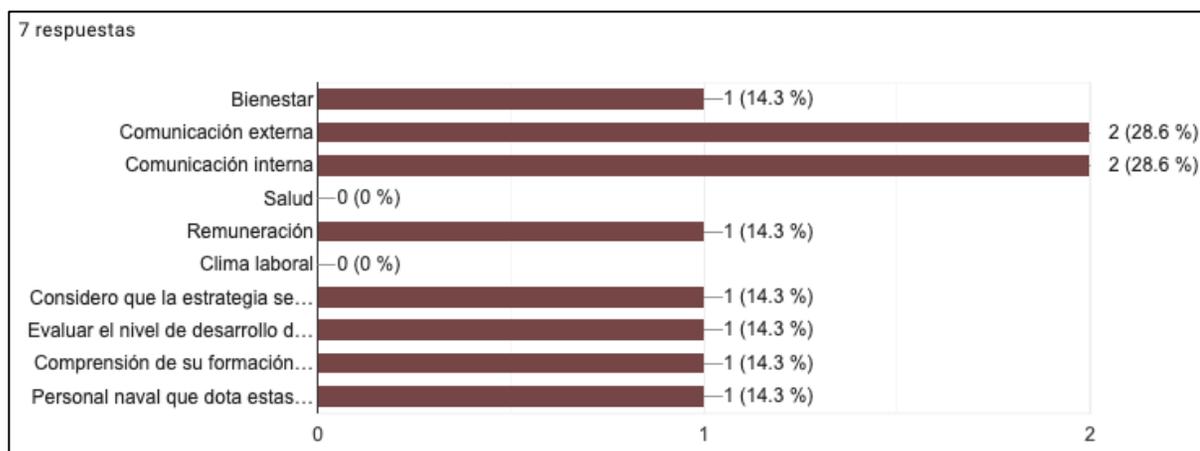


Fuente: Elaboración propia.

ANÁLISIS: En el presente apartado se busca determinar la confianza del personal que trabaja en las PIAS durante la ejecución de las campañas, de manera que el enfoque aplicado en la pregunta pretende identificar si las PIAS brinda el soporte necesario para generar un ambiente adecuado de trabajo, considerando que las campañas son navegaciones que superan el mes y requieren todo el apoyo para una vivencia y convivencia positiva.

En tal sentido, la respuesta de los Comandantes evidencia que las condiciones brindadas por las plataformas son **POSITIVAS** y permiten generar un buen ambiente para desarrollar el trabajo encomendado; asimismo, la estadística indica que la estrategia a seguir sería **SOSTENER** y **FORTALECER** el esfuerzo que se viene llevando a cabo.

P3: ¿Qué aspectos considera Ud. que debería mejorar en la administración de las PIAS en beneficio del personal multidisciplinario abordado?



Fuente: Elaboración propia.

ANÁLISIS: A partir de la pregunta precedente, las propuestas de mejora que en esta sección se obtienen, serán consideradas en el diseño de la estrategia de FORTALECIMIENTO de las PIAS, toda vez que el nivel de aceptación y confianza son muy favorables.

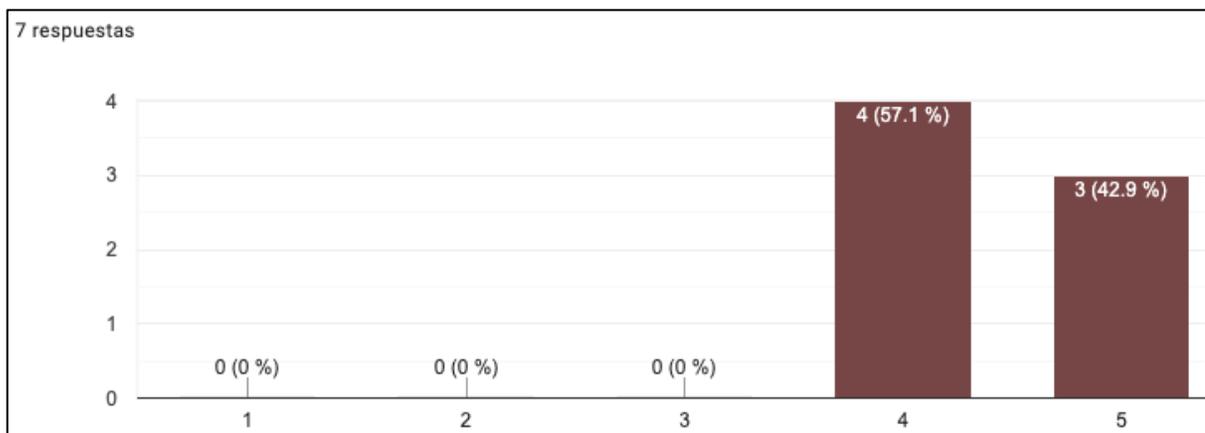
En tal sentido, podemos apreciar que la comunicación, interna y externa, son los principales aspectos que deben mejorar. Esto guarda relación con la encuesta de percepción realizada a la población, donde se evidencia desconocimiento y baja aceptación en las PIAS. Asimismo, en el ámbito interno, los Comandantes revelan una falta de comunicación entre la gerencia de las PIAS y la dotación multidisciplinaria, la cual resulta muy importante durante el desarrollo de las campañas para evitar ausentismo.

Los siguientes aspectos considerados para mejora, los cuales poseen un mismo valor, son: requerimiento de bienestar, entendiéndose por comodidad y entretenimiento en momentos ajenos

a lo laboral; aumento en la remuneración; requerimiento de evaluación de del nivel de desarrollo de la población y cierre de brechas; considerar la comprensión de la formación civil; y, costear un seguro para las dotaciones durante la ejecución de las campañas.

De forma relevante, debemos indicar que los aspectos de salud y clima laboral, no han sido cuestionados. El presente dato nos da a entender que la prestación de salud abordo también es utilizada por las dotaciones y que los Comandos entienden que el liderazgo y facilidades impuestas durante la campaña, permiten establecer un buen clima laboral.

P4: ¿Qué nivel de comportamiento considera Ud. que poseen las dotaciones (civiles y militares) de los PIAS?



Fuente: Elaboración propia.

ANÁLISIS: A partir de las respuestas de la presente pregunta, podemos establecer que no se han suscitado problemas mayores con el personal, lo cual resulta **positivo**, ya que evidencia la existencia de un compromiso superlativo en el desarrollo de las campañas. De esta forma, todo lineamiento a partir de este resultado, se establecerá desde la premisa del **SOSTENIMIENTO** y **FORTALECIMIENTO**.

P5: En relación a la pregunta precedente, ¿en qué considera que se debe mejorar?

Cumplimiento de la rutina
Entendimiento del compromiso que asumen al embarcarse en una PIAS
Salvo en algún caso específico, el comando y el gestor institucional siempre buscan estrechar al máximo los lazos de camaradería para el éxito de la campaña.
Continuidad
Se debería de incrementar la difusión del trabajo realizado
Seleccionar personal civil mejor capacitado.
El nivel de profesionales muchas veces no es el adecuado, además existe cierto sesgo para que ingresen otras entidades y/o empresas

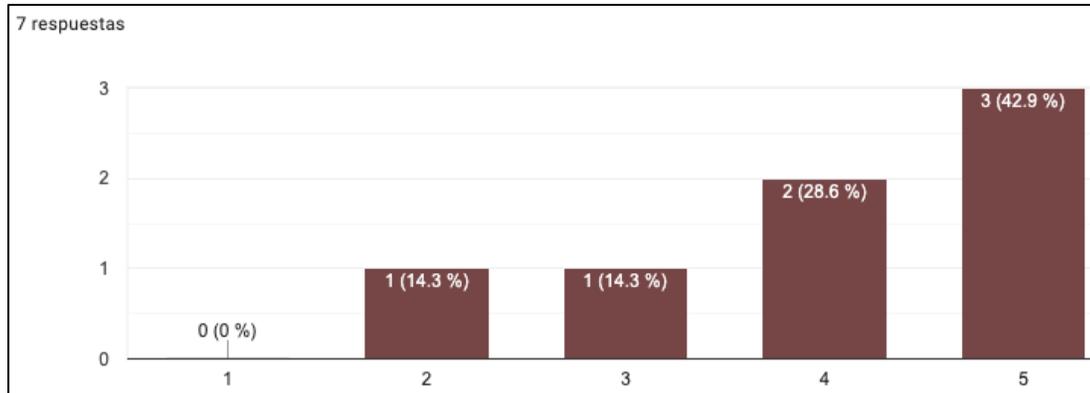
Fuente: Extracto literal de la entrevista a los Comandantes y funcionarios MIDIS de las PIAS.

ANÁLISIS: Las respuestas obtenidas serán consideradas en el diseño de la estrategia de FORTALECIMIENTO de las PIAS. Asimismo, los Comandantes proponen mejoras, los cuales han sido agrupados de la siguiente forma:

- (d) Sobre los profesionales abordó: se debe considerar la continuidad del personal participante y mejorar la selección del personal civil, para lo cual recomiendan que participen otras entidades y/o empresas actualmente no consideradas. Este aspecto es repetido en dos oportunidades.
- (e) Del comportamiento durante las campañas: se requiere mejorar en el cumplimiento de la rutina y la conciencia de lo que significa participar en la campaña PIAS.
- (f) Otros: se repite la necesidad de difusión de las campañas realizadas y su efecto, asimismo, un Comandante hace hincapié en el hecho que existe un esfuerzo por mantener a los diferentes actores entre lazos de camaradería, a fin de cumplir los objetivos.

3. Cumplimiento misional de las PIAS

P6: ¿Se encuentra Ud. de acuerdo como los ministerios a cargo dirigen los esfuerzos para el cumplimiento de la misión de las PIAS?



Fuente: Elaboración propia.

ANÁLISIS: A partir de las respuestas de la presente pregunta, podemos establecer que la aceptación de cómo se está llevando la gestión de las PIAS para el cumplimiento de la misión encomendada es positivo e importante, de acuerdo a la percepción de los Comandantes de las PIAS. Sin embargo, a pesar que la mayoría de las respuestas son buenas, determinándose 5 en este rango, existe una regular y una mala, lo que nos da a entender que existen algunos puntos de discusión entre los entrevistados a partir del cual se deben determinar cambios de rumbo o precisiones en lo que deberían hacer los Ministerios a cargo y cómo deberían ejecutar las acciones que ya se encuentran designadas por ley. La interrogante que se origina a partir de esta pregunta, será esclarecida en la siguiente.

P7: De acuerdo a la pregunta precedente, ¿qué le recomendaría a los Ministerios a cargo?

Que continuen y busquen siempre mejoras.
La constante coordinación multisectorial.
Como todo el aparato estatal peruano, designar gente con el perfil adecuado para ocupar un cargo y con capacidad de gestión.
Evaluar el impacto generado con visitas paralelas a las PIAS
Mejorar la selección de personal y contemplar pruebas para la selección de personal sobre aspectos psicológicos.
La difusión de los trabajos realizados
Incluir convenios con la empresa privada y buscar mayor sinergia con empresas en la zona al final el beneficio es en favor de las poblaciones vulnerables

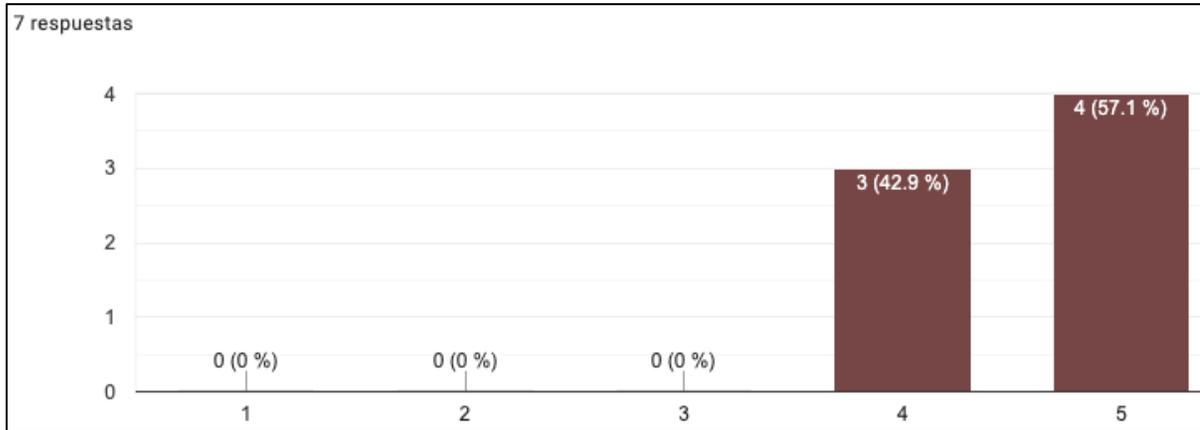
Fuente: Extracto literal de la entrevista a los Comandantes y funcionarios MIDIS de las PIAS.

ANÁLISIS: Los Comandantes de las PIAS han vertido una serie de recomendaciones a que la gestión de los diferentes Ministerios que deberían ser considerados, de manera que tengan un impacto directo sobre el nivel del cumplimiento misional. Al respecto, se han agrupado de la siguiente forma:

- (a) Sobre la gestión en sí misma: se menciona la búsqueda y continuidad de mejoras; seguir desarrollando una constante coordinación multisectorial; incluir una evaluación comparativa que considere el impacto generado por campañas paralelas llevadas a cabo por otras PIAS; ampliar los convenios con empresas privadas, principalmente aquellas que tienen presencia en la zona; y, masificar la difusión del trabajo realizado.
- (b) Sobre los profesionales abordado: las recomendaciones sobre este aspecto son reiterativas en la presente entrevista. La recomendación de los Comandantes y funcionarios MIDIS se centra en efectuar una selección de personal idóneo, de acuerdo al perfil del cargo y la capacidad de gestión, y la inclusión de una evaluación psicológica en dicha acción.

4. Nivel de alistamiento de las PIAS

P7: ¿Qué nivel de operatividad considera Ud. que poseen las PIAS?

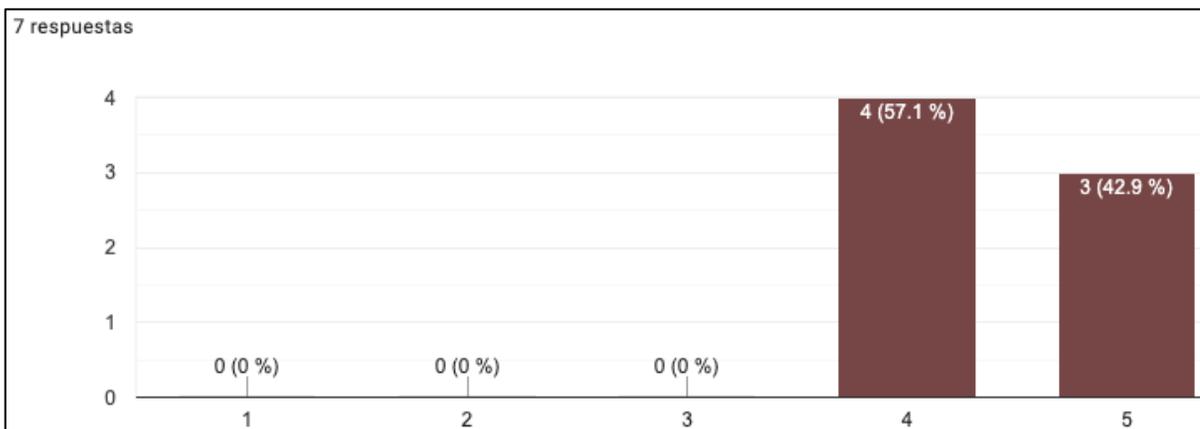


Fuente: Elaboración propia.

ANÁLISIS: El nivel de operatividad que manifiestan los Comandantes de las PIAS es **POSITIVO**. Esta información guarda relación con el continuo mantenimiento que se les realiza, principalmente en los astilleros del SIMA IQUITOS, en función del presupuesto asignado, el cual ingresa desde la cartera del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

En términos numéricos, a fin de comparar la información obtenida, podemos decir que el nivel de operatividad que los Comandantes establecen es de 91.4%.

P8: ¿Qué nivel de capacidad técnico profesional considera Ud. que posee el personal multidisciplinario, civil y militar, para el cumplimiento de las funciones asignadas?



Fuente: Elaboración propia.

ANÁLISIS: El nivel de capacidad técnico profesional del personal de las PIAS que manifiestan los Comandantes de las PIAS es **POSITIVO**, encontrándose todas las respuestas entre el nivel bueno y muy bueno.

En términos numéricos, a fin de comparar la información obtenida, podemos decir que la capacidad técnico profesional del personal de las PIAS que los Comandantes establecen es de 88.6%.

P9: En relación a la pregunta precedente, ¿en qué considera que se debe mejorar?

Dotar a las PIAS con personal civil al 100% ya que por el covid19 se redujo el aforo y los servicios a la población
Capacidad de evaluación de las condiciones de los poblados.
Eventualmente, mayor desarrollo de habilidades blandas para el contacto con la población.
Mayor manejo de dialectos
En la Selección de personal civil.
Capacitar a los gestores en talleres de liderazgo
Constante Capacitación y rotación del personal de la zona para que puedan conocer y ser parte del programa

Fuente: Extracto literal de la entrevista a los Comandantes y funcionarios MIDIS de las PIAS.

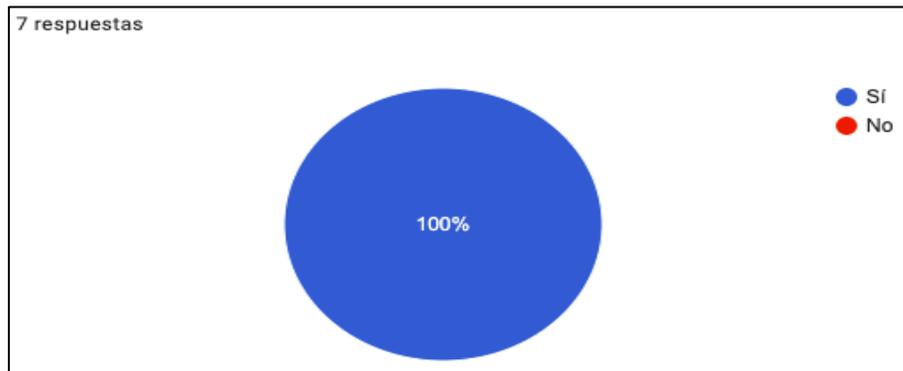
ANÁLISIS: Los Comandantes de las PIAS han vertido una serie de recomendaciones relacionadas al alistamiento de las PIAS, en función a la unidad y su personal profesional. Al respecto, dicha información se ha agrupado de la siguiente forma:

- (a) Sobre su personal profesional: se recomienda el desarrollo de habilidades blandas para el contacto con la población; mejorar la interacción en diferente dialecto; y, la capacitación en liderazgo.
- (b) Sobre el alistamiento de las PIAS: los Comandantes de manera unilateral no han mencionado la necesidad de mejora alguna. Esto se entiende que las Unidades se encuentran en muy buen nivel de operatividad, tal cual el valor establecido en la pregunta relacionada.
- (c) Otros: De manera reiterativa se hace mención a mejorar la selección del personal civil, asimismo, se indica que es necesario rotar al personal naval, lo cual se contradice con las recomendaciones anteriores de continuidad. Por último, también de manera reiterativa,

se incluye una recomendación de gestión que sugiere evaluar las condiciones de los poblados; esta última información nos sugiere que los indicadores de gestión o bien no se encuentran definidos correctamente o no son difundidos en el ámbito operativo, quedándose exclusivamente en niveles de gestión superiores.

5. Accionar de las PIAS de acuerdo al marco legal

P10: ¿Le parece a Ud. que las PIAS son conducidas de acuerdo a ley y a la reglamentación existente?

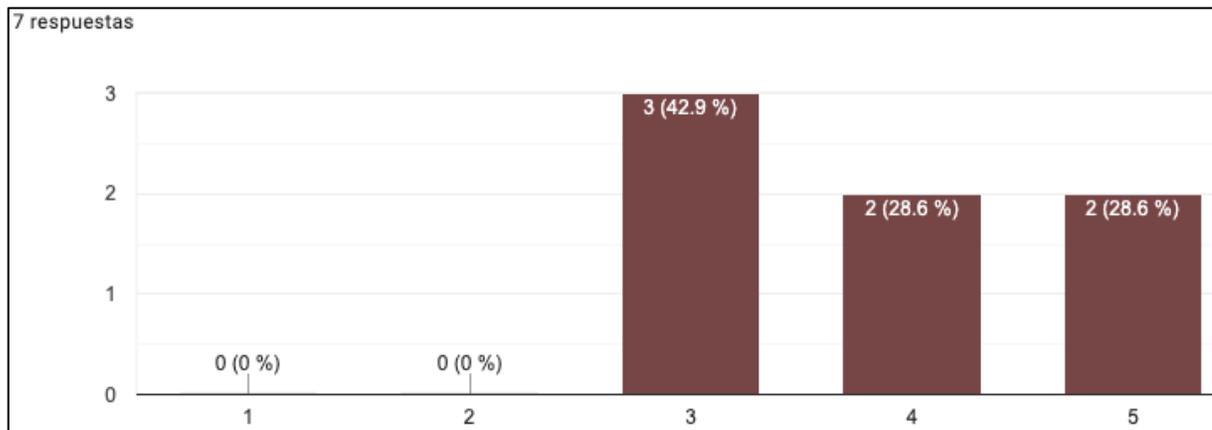


Fuente: Elaboración propia.

ANÁLISIS: La respuesta a esta pregunta ha sido respondida por todos los Comandante de manera afirmativa, lo cual nos da a entender que se tiene especial cuidado con desarrollar las campañas y sus acciones específicas de acuerdo a las exigencias legales correspondientes.

6. Comunicación de las PIAS con su público objetivo

P11: ¿Cómo le parece que la MGP difunde adecuadamente su accionar, relacionado a los PIAS, a la población?

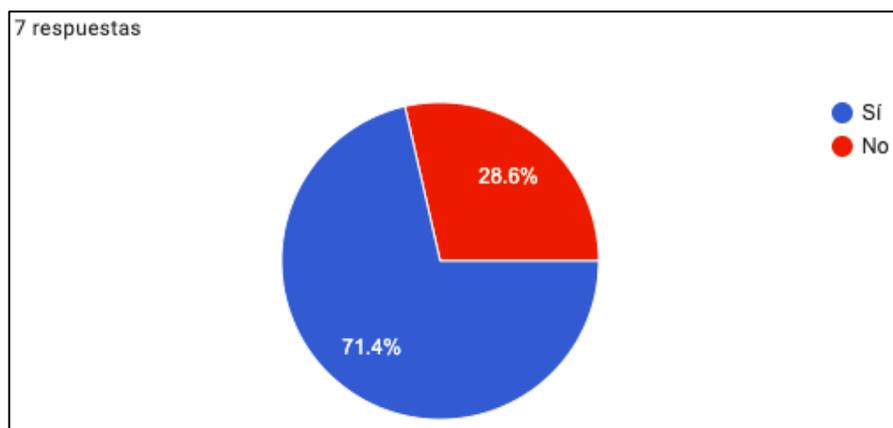


Fuente: Elaboración propia.

ANÁLISIS: Tal como hemos podido evidenciar en preguntas precedentes, la difusión del accionar de las PIAS no cumple con el nivel de efectividad que consideran los Comandantes, es por ello que 3 de los 7 sugieren que la difusión es **REGULAR**. Las respuestas en su conjunto obtienen el valor más bajo de la encuesta con 77.14%.

7. Teoría étnica

P12: ¿Le parece que las PIAS hacen distinción de las características étnicas para aplicar un apoyo diferenciado de acuerdo a las necesidades?

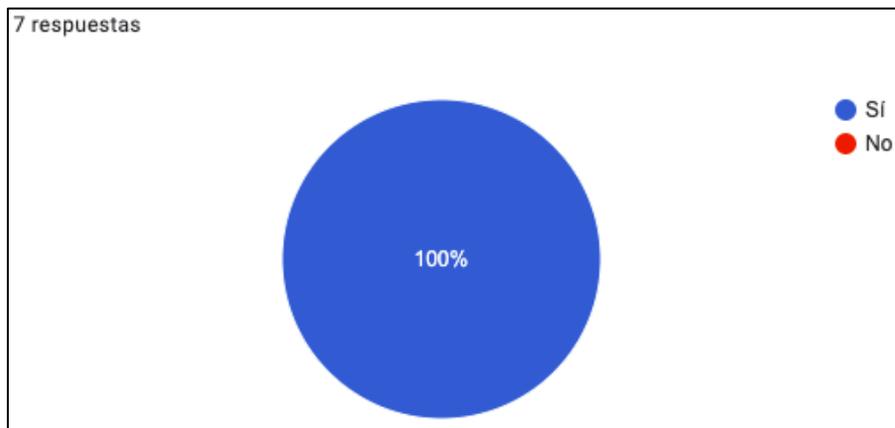


Fuente: Elaboración propia.

ANÁLISIS: Si bien la mayoría de los Comandantes sugieren que sí existe la distinción étnica para aplicar medidas de apoyo diferenciadas, aún el 28.6% sugiere que aún existen deficiencias que deben ser subsanadas. En términos generales podemos decir que la aplicación de la teoría étnica es **POSITIVA**.

8. Influencia de la MGP en las PIAS y políticas sociales en la Amazonía

P13: ¿Le parece que la MGP cumple de manera efectiva con las funciones asignadas para las PIAS?



Fuente: Elaboración propia.

ANÁLISIS: De forma general, los Comandantes de las PIAS unánimemente opinan que la MGP sí cumple de manera efectiva con las funciones asignadas para las plataformas en cuestión. Al respecto, no existe mayor análisis, sino indicar que la sensación de confianza sobre el trabajo efectuado como representante de la MGP es muy alto.

P14: Opine ¿Le parece que la MGP puede hacer más en relación a la política de desarrollo e inclusión social en la Amazonía?

Siempre se puede hacer más, pero lo más importante es continuar como hasta ahora.
Siempre se puede hacer más. Pienso que el nivel de desarrollo de los poblados no mejora mucho a pesar de las constantes visitas de las Pias. Eso es algo que debe coordinarse a nivel intersectorial y la MGP puede participar en eso.
Si, pero implicaría contar con mayores recursos
Si
No, debido que toda propuesta de desarrollo é Inclusión social debe llegar de manera articulada junto a todos los ministerios involucrados.
Es tarea del midis no de la mgp
Si

Fuente: Extracto literal de la entrevista a los Comandantes y funcionarios MIDIS de las PIAS.

ANÁLISIS: Si bien en la pregunta precedente se ha observado que los Comandantes al 100% indican que el papel de la MGP es efectivo y correcto, 5 indican que SÍ se puede hacer más, pero que ello implica mayores recursos o que, al menos, se debe continuar “como hasta ahora”. Los otros dos Comandantes indican que la MGP no debería hacer más porque no es su responsabilidad, sino del MIDIS o del esfuerzo articulado multisectorial.

P15: ¿Cuál considera Ud. que es la mayor amenaza presente en las cuencas de la Amazonía sobre la cual la MGP debería actuar?

Narcotrafico
Narco tráfico y minería ilegal
No son inherente a la MGP, pero podría contribuir con el desarrollo de los ambitos Educación, infraestructura y vías de comunicación.
La desigualdad
Tráfico ilícito de drogas , minería ilegal y tráfico de armas
La mayor amenazas es la presencia de delincuentes terroristas como el GAOR
TID,

Fuente: Extracto literal de la entrevista a los Comandantes y funcionarios MIDIS de las PIAS.

ANÁLISIS: De las respuestas emitidas por los Comandantes, la información se ha tabulado de la siguiente forma y en orden de prioridad:

- (f) Narcotráfico y/o TID: 4
- (g) Minería ilegal: 2
- (h) Delincuencia terrorista: 1
- (i) Tráfico de armas: 1
- (j) Otros: 2. Desigualdad y ausencia de servicio del estado (MINEDU y MTC).

P16: Opine libremente acerca del accionar naval y su impacto en la Amazonía.

El area geografica es muy grande, necesitamos mayor soporte logistico para tener mayor presencia.

La participación de la MGP es muy importante en el desarrollo de la Amazonía y tiene gran impacto, ya que los ríos son las carreteras de la Amazonía y el control fluvial está a cargo de la Marina.

El accionar Naval ha tenido impacto en la Amazonía desde que se asentó en Iquitos, en sus inicios con las acciones cívicas, presencia naval a lo largo del territorio y combatiendo ilícitos. Hoy en día, el Programa PAIS permite que la MGP sea una herramienta muy importante para acercar a diversos organismos del estado a nuestros hermanos de las comunidades más alejadas, haciendo sentir su presencia y preocupación por incluirlos en las políticas de estado.

La presencia Naval es determinante, para la defensa, seguridad y desarrollo

La marina está presente en la amazonia desde 1864 y desde esa fecha, viene realizando campañas de acción cívica a favor del poblador amazónico, y gracias a esa experiencia adquirida a través de los años, convocó a los demás ministerios del estado para poder llegar a los poblados amazonicos con una oferta integral brindando servicios de calidad.

La mgp cumple un gran rol a través de sus dotaciones embarcadas en las diferentes unidades, personal profesional y comprometido en llevar presencia del estado a los poblados de pobreza y pobreza extrema siendo su principal función brindar seguridad y trasladar a los funcionarios a los diferentes poblados de acuerdo al plan de intension de movimiento, sin embargo, el trabajo es más arduo ya que se apoya también a la comunidad en diferentes actividades cívicas las cuales acercan más a la mgp con el pueblo. La presencia de la mgp es fortalecida y renueva su compromiso con el país aún más cada vez que una embarcación llega a cada centro poblado, llevando desarrollo, ilusión y compromiso.

Es positivo y la principal institución del estado que ejerce presencia y apoya al desarrollo de sus inicios con la constitución de la factoría naval

Fuente: Extracto literal de la entrevista a los Comandantes y funcionarios MIDIS de las PIAS.

ANEXO C
MATRIZ FODA

Para la elaboración de la matriz, se han identificado del contenido del presente trabajo, los factores endógenos o internos (8 fortalezas y 9 debilidades) y los factores exógenos o externos (4 oportunidades y 5 amenazas). Posterior a ello, cada elemento será calificado de acuerdo a las presentes escalas:

Para los factores endógenos o internos: FORTALEZAS Y DEBILIDADES

IMPORTANCIA: RESPECTO AL PROPÓSITO DE LA ORGANIZACIÓN		SOLIDEZ / PRESENCIA / ARRAIGO: PREVALENCIA O DUREZA DE SU EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO	
NADA IMPORTANTE	1 - 2	MUY DÉBIL	0.1 – 0.2
POCO IMPORTANTE	3 – 4	DÉBIL	0.3 – 0.4
MÁS O MENOS IMPORTANTE	5 - 6	CIRCUNSTANCIAL	0.5 – 0.6
IMPORTANTE	7 – 8	FUERTE	0.7 – 0.8
MUY IMPORTANTE	9 - 10	MUY FUERTE	0.9 – 1.0

Para los factores exógenos o externos: OPORTUNIDADES Y AMENAZAS

IMPORTANCIA: RESPECTO AL PROPÓSITO DE LA ORGANIZACIÓN		PROBABILIDAD: ESTIMACIÓN (REDUCCIÓN DE INCERTIDUMBRE) DE QUE EFECTIVAMENTE SE CONCRETE	
NADA IMPORTANTE	1 - 2	MUY IMPROBABLE	0.1 – 0.2
POCO IMPORTANTE	3 – 4	IMPROBABLE	0.3 – 0.4
MÁS O MENOS IMPORTANTE	5 - 6	TAN PROBABLE COMO IMPROBABLE	0.5 – 0.6
IMPORTANTE	7 – 8	PROBABLE	0.7 – 0.8
MUY IMPORTANTE	9 - 10	MUY PROBABLE	0.9 – 1.0

Fuente: (Cervera Medel, 2008)

Los resultados de la calificación, de acuerdo a la escala de valores antes definida, son los que se indican a continuación:

BALANZA ENDÓGENA:

(F)		IMPORTANCIA	SOLIDEZ	VALOR PONDERADO
FORTALEZAS				
1	Presencia sostenida en Amazonía con buena reputación, desde creación de Iquitos (capital)	9	0.9	8.10
2	Conocimiento de las amenazas en la zona de la Amazonía.	8	0.9	7.20
3	Presencia del SIMA IQUITOS en Amazonía.	8	0.9	7.20
4	Representante de la Identidad Nacional, como Fuerza Armada.	7	0.9	6.30
5	Entendimiento de la realidad de las poblaciones nativas (focalización).	7	0.8	5.60
6	Diseñó, construyó y comanda las plataformas PIAS.	7	0.8	5.60
7	Experiencia capacitando personas bajo un régimen de seguridad.	7	0.8	5.60
8	Posee función por ley de apoyo al desarrollo económico y social del país.	7	0.6	4.20
SUMA DE VALORES PONDERADOS				49.80
PROMEDIO DE FORTALEZAS				6.23

(D)		IMPORTANCIA	SOLIDEZ	VALOR PONDERADO
DEBILIDADES				
1	Dotar plataformas PIAS sugiere dejar de lado unidades de combate.	7	0.8	5.60
2	Falta de continuidad de profesionales que participan en campañas.	7	0.8	5.60
3	Los programas protectores siguen brindándose por encima de los habilitadores.	8	0.7	5.60

4	No se ha avanzado en términos de sostenibilidad deseada en los servicios ofrecidos por el PIAS.	8	0.7	5.60
5	Limitada presencia de personal embarcado que desarrolle inteligencia orientada a contrarrestar amenazas.	7	0.7	4.90
6	Difusión deficiente de trabajo MGP en Amazonía con PIAS.	6	0.8	4.80
7	Limitada capacidad del personal para tratar con poblaciones indígenas.	7	0.6	4.20
8	Existe personal naval que considera el trabajo de las PIAS debe encontrarse exclusivamente a cargo del MIDIS.	6	0.7	4.20
9	Presencia por un intervalo de tiempo corto en una misma comunidad.	6	0.6	3.60
SUMA DE VALORES PONDERADOS				44.10
PROMEDIO DE DEBILIDADES				4.90

BALANZA EXÓGENA:

(O)		IMPORTANCIA	PROBABILIDAD	VALOR PONDERADO
OPORTUNIDADES				
1	Implementación de Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para crecer"	9	0.9	8.10
2	Vigencia del Plan Bicentenario.	9	0.9	8.10
3	Necesidad de impulsar la Política Nacional Fluvial Amazónica desde la MGP.	8	0.8	6.40
4	Cooperación binacional con países limítrofes.	7	0.7	4.90
SUMA DE VALORES PONDERADOS				27.50
PROMEDIO DE OPORTUNIDADES				6.88

(A) AMENAZAS		IMPORTANCIA	PROBABILIDAD	VALOR PONDERADO
1	Actividades ilícitas en la zona.	8	0.9	7.20
2	Crisis económica y política del país.	8	0.9	7.20
3	Problemática de países limítrofes que se trasladan a territorio peruano.	8	0.8	6.40
4	Desastres naturales que afectan el transporte fluvial.	7	0.8	5.60
5	Diferencias étnicas entre comunidades nativas de la misma cuenca.	6	0.7	4.20
SUMA DE VALORES PONDERADOS				30.60
PROMEDIO DE AMENAZAS				6.12

Fuente: Elaboración propia.

Las coordenadas que se obtienen a partir del promedio ponderado de los factores, lo que da como resultado lo siguiente:

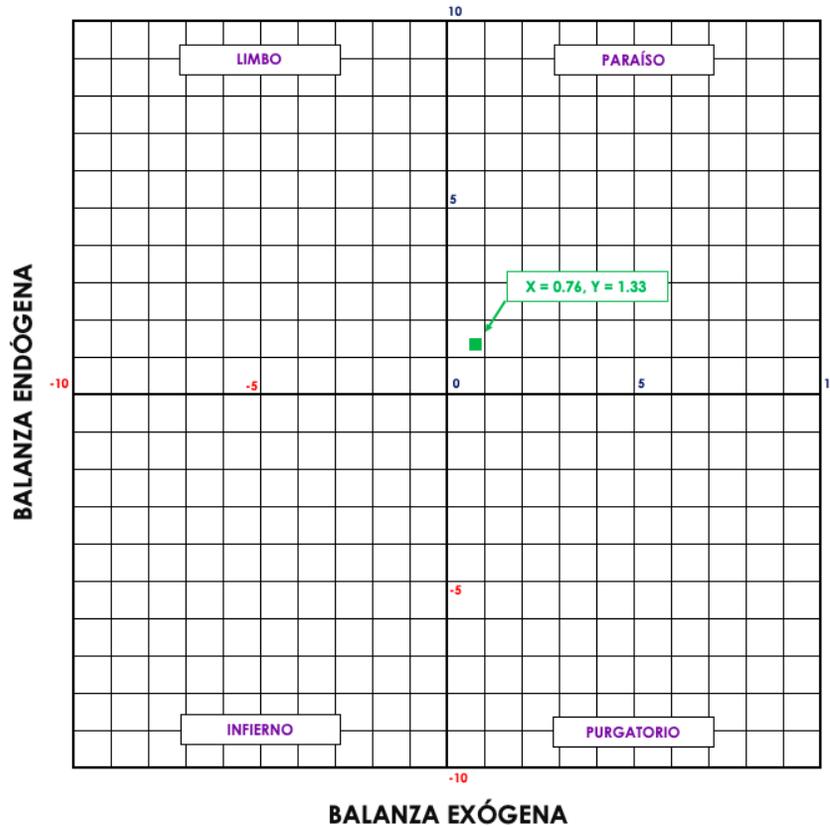
$$X = \text{PROM. OPORTUNIDADES} - \text{PROM. AMENAZAS}$$

$$Y = \text{PROM. FORTALEZAS} - \text{PROM. DEBILIDADES}$$

EXÓGENA (OPORTUNIDADES - AMENAZAS)	$X = 0.76$	ENDÓGENA (FORTALEZAS - DEBILIDADES)	$Y = 1.33$
---------------------------------------	------------	--	------------

Fuente: Elaboración propia.

A partir de estas coordenadas, establecemos la siguiente gráfica de posicionamiento estratégico:



Fuente: Elaboración propia.

El resultado de la gráfica de posicionamiento es “PARAÍSO”, porque los factores positivos en sí, son mayores (aunque por poco), que los factores negativos.

Asimismo, a partir de los datos obtenidos, también se obtiene la presente matriz global, de la cual se elaborará el gráfico global de análisis, a partir del cual se determinará la capacidad actual para alcanzar el objetivo.

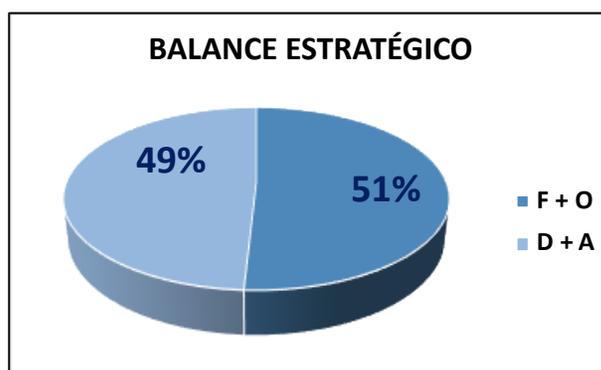
FACTOR	SUMA DE VALORES PONDERADOS
FORTALEZAS	49.80
DEBILIDADES	44.10
OPORTUNIDADES	27.50
AMENAZAS	30.60

Fuente: (Ramírez Rojas, 2009 - 2)

“El balance estratégico es la relación que guardan entre sí el factor de optimización y riesgo de una organización y puede tanto favorecer como inhibir el desarrollo de estrategias competitivas. Balance estratégico: Factor de optimización = Factor de riesgo.” (Ramírez Rojas, 2009 - 2).

Asimismo, el factor de optimización corresponde a la suma de las fortalezas con las oportunidades, mientras que el factor de riesgo corresponde a la suma de las debilidades con las amenazas, de esta forma, tenemos como balance estratégico lo siguiente:

F + O	D + A	% F + O	% D + A	TOTAL
77.3	74.7	51%	49%	100%



Fuente: Elaboración propia.

Para el desarrollo de estrategias, se elabora una matriz que sigue los siguientes lineamientos:

- FO (Maxi-Maxi) Maximizar fortalezas y oportunidades – Uso de fortalezas para aprovechar oportunidades.
- DO (Mini-Maxi) Minimizar debilidades y maximizar las oportunidades – Mejora de debilidades aprovechando oportunidades.
- FA (Maxi-Mini) Maximizar las fortalezas y minimizar las amenazas – Uso de fortalezas para minimizar impacto de amenazas.
- DA (Mini-Mini-) minimizar tanto las debilidades como las amenazas – Denotar debilidades y eludir amenazas.

<p>OBJETIVO PRINCIPAL: Establecer la(s) estrategia(s) que la Marina de Guerra del Perú debe desarrollar con las PIAS en la Amazonía, para lograr una contribución efectiva a la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.</p>		
<p>ESTRATEGIAS PARA LOGRO DEL OBJETIVO PRINCIPAL</p> <p>EST1: Fomentar la identidad nacional. EST2: Potenciar la seguridad en las cuencas amazónicas. EST3: Cambiar la percepción de la población en función a la MGP - PIAS.</p>	<p>FORTALEZAS</p> <p>F1: Presencia sostenida en la Amazonía con buena reputación, desde la creación de Iquitos, capital en la zona. F2: Conocimiento de las amenazas en la zona de la Amazonía. F3: Presencia del SIMA IQUITOS en Amazonía. F4: Representante de la Identidad Nacional, como Fuerza Armada. F5: Entendimiento de la realidad de las poblaciones nativas (focalización). F6: Diseño, construyó y comanda las plataformas PIAS. F7: Experiencia formando personas bajo un régimen de seguridad. F8: Posee función por ley de apoyo al desarrollo económico y social del país.</p>	<p>DEBILIDADES</p> <p>D1: Dotar plataformas PIAS sugiere dejar de lado unidades de combate. D2: Falta de continuidad de profesionales que participan en campañas. D3: Programas protectores por encima de los habilitadores. D4: Poco avance en sostenibilidad deseada. D5: Limitada presencia de personal embarcado que desarrolle inteligencia orientada a contrarrestar amenazas en la zona. D6: Difusión deficiente del trabajo MGP en la Amazonía con PIAS. D7: Poca capacidad del personal para tratar con poblaciones indígenas. D8: Existe personal naval que considera el trabajo de las PIAS debe encontrarse exclusivamente a cargo del MIDIS. D9: Presencia por un intervalo de tiempo corto en una misma comunidad.</p>
<p>OPORTUNIDADES</p> <p>O1: Implementación de Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer” O2: Vigencia del Plan Bicentenario. O3: Necesidad de impulsar la Política Nacional Fluvial Amazónica desde la MGP. O4: Cooperación binacional con países limítrofes.</p>	<p>FO (MAXI-MAXI)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollar método de formación de servicio militar y fortalecimiento de la identidad nacional en poblaciones nativas específicas, apoyado en los ejes estratégicos del Plan Bicentenario. (EST 1) 2. Fortalecer las operaciones combinadas con las fuerzas de los países limítrofes, a partir del conocimiento de las amenazas en la zona, a fin de cubrir necesidades en zonas específicas. (EST 2) 3. Establecer una campaña comunicacional que aproveche la buena reputación de la MGP en la Amazonía, para impulsar la Política Nacional Fluvial Amazónica y la intervención del PIAS. (EST 3) 	<p>DO (MINI-MAXI)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Incluir en la propuesta de la Política Nacional Fluvial Amazónica la necesidad de establecer programas habilitadores en las comunidades nativas, identidad nacional y autosostenibilidad. (EST 1) 2. Proponer al MIDIS un trabajo conjunto de seguridad en las cuencas Amazónicas, explicando el impacto negativo que tienen las amenazas de la zona contra la Política Nacional “Incluir para crecer”. (EST 2) 3. Efectuar una estrategia comunicacional que permita concientizar al personal naval en la Amazonía, de la importancia del accionar naval en pro de las Políticas Nacionales, y a su vez, proyectar a la población. (EST 3)
<p>AMENAZAS</p> <p>A1: Actividades ilícitas en la zona. A2: Crisis económica y política del país. A3: Problemática de países limítrofes que se trasladan a territorio peruano. A4: Desastres naturales que afectan el transporte fluvial. A5: Diferencias étnicas entre comunidades nativas de la misma cuenca.</p>	<p>FA (MAXI-MINI)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A partir del entendimiento de la realidad de las poblaciones nativas, diseñar y fortalecer estrategias de colaboración mutua entre comunidades, apelando al sentido de identidad y unión, contra desastres naturales y otras amenazas. (EST 1) 2. A partir del conocimiento de amenazas en la zona, establecer estrategias de seguridad específicas para cada comunidad nativa, en las cuales participen otras entidades públicas. (EST 2) 	<p>DA (MINI-MINI)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Proponer el incremento de beneficios para el personal de profesionales que permanece en la zona, evidencia alto rendimiento, buen trato y permanente proyección de identidad nacional. (EST 1) 2. Establecer mecanismos de participación de los pobladores nativos para apoyar la seguridad interna y de la zona, en colaboración con la MGP. (EST 2)

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO D

DIRECTIVA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS DE FORTALECIMIENTO DEL ACCIONAR NAVAL CON LAS PIAS EN LA AMAZONÍA



PERÚ

Ministerio
de DefensaMarina de Guerra
del PerúComandancia
General de la Marina

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL"

DIRECTIVA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS DE MANTENIMIENTO Y FORTALECIMIENTO DEL ACCIONAR NAVAL EN LA AMAZONÍA A TRAVÉS DE LAS PIAS

Ejemplar N°

COMGEMAR N° -22

Referencia: a) Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.
b) Instrucciones sobre Correspondencia Naval (ISCON-13303).

ORGANISMOS AFECTADOS

Todas las Unidades y Dependencias.

1.- SITUACIÓN GENERAL

- a.- De acuerdo a lo indicado en la Política Nacional de referencia (a), esta es una herramienta de gestión orientada a la articulación de las intervenciones en materia de desarrollo e inclusión social, con carácter vinculante en el ciclo de la gestión pública y orientada al logro de resultados prioritarios.
- b.- Las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) fluviales, contemplan la siguiente misión: "Contribuir al desarrollo y bienestar de las poblaciones vulnerables, ubicadas en las zonas rurales, en condición de pobreza y extrema pobreza, trasladando hacia ellas los servicios y programas del Estado en forma itinerante, complementando la acción de la oferta fija, en el marco de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad".
- c.- En tal sentido, habiendo transcurrido exitosas campañas de las PIAS en la Amazonía, esta Comandancia General ha visto por conveniente elaborar una prospectiva que permita identificar estrategias para mantener y fortalecer el esfuerzo institucional a mediano plazo.

**DIRECTIVA PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DE ESTRATEGIAS DE MANTENIMIENTO Y
FORTALECIMIENTO DEL ACCIONAR
NAVAL EN LA AMAZONÍA A TRAVÉS DE
LAS PIAS**

COMGEMAR N° -22

2.- FINALIDAD

Dictar las disposiciones que permitan implementar las estrategias de mantenimiento y fortalecimiento del accionar naval en la Amazonía, a través de las PIAS, y continuar con la contribución a la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

3.- EJECUCIÓN

a. Disposiciones generales

Todo el personal naval deberá tener conocimiento de las siguientes TRES (3) estrategias de acción para el mantenimiento y fortalecimiento:

- (1) Estrategia 1: Fomentar la identidad nacional.
- (2) Estrategia 2: Potenciar la seguridad en las cuencas amazónicas.
- (3) Estrategia 3: Cambiar la percepción de la población en función a la MGP - PIAS.

b. Disposiciones específicas

- (1) Jefe del Estado Mayor General de la Marina
 - (a) Supervisar el cumplimiento de la presente Directiva.
 - (b) Estrechar vínculos con países limítrofes a la Amazonía para desarrollar operaciones combinadas a través de la Comandancia General de Operaciones de la Amazonía.
- (2) Comandancia General de Operaciones de la Amazonía
 - (a) A partir del entendimiento de la realidad de las poblaciones nativas, diseñar y fortalecer estrategias de colaboración mutua entre comunidades, apelando al sentido de identidad y unión, contra desastres naturales y otras amenazas.
 - (b) Presentar al representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en la Amazonía, para su elevación, el incremento de beneficios para el personal de profesionales que permanece en la zona, que evidencia alto rendimiento, demuestra buen trato y desarrolla permanente proyección de identidad nacional.

**DIRECTIVA PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DE ESTRATEGIAS DE MANTENIMIENTO Y
FORTALECIMIENTO DEL ACCIONAR
NAVAL EN LA AMAZONÍA A TRAVÉS DE
LAS PIAS**

COMGEMAR N° -22

- (c) Proponer al representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en la Amazonía, para su elevación, desarrollar una participación multisectorial de seguridad en las cuencas Amazónicas, explicando el impacto negativo que tienen las amenazas de la zona contra la Política Nacional de referencia (a).
 - (d) Mantener y fortalecer las operaciones combinadas con las fuerzas de los países limítrofes, a partir del conocimiento de las amenazas en la zona, a fin de cubrir necesidades en zonas específicas.
 - (e) A partir del conocimiento de amenazas en la zona, establecer estrategias de seguridad específicas para cada comunidad nativa, en las cuales participen otras entidades públicas.
 - (f) Establecer mecanismos de participación de los pobladores nativos para apoyar la seguridad interna y de la zona, en colaboración con la Institución.
- (3) Dirección General de Educación de la Marina
- Desarrollar un método de formación de servicio militar y fortalecimiento de la identidad nacional en las poblaciones nativas de la Amazonía.
- (4) Dirección de Intereses Marítimos
- Incluir en la propuesta de la Política Nacional Fluvial Amazónica la necesidad de establecer programas habilitadores en las comunidades nativas, identidad nacional y autosostenibilidad.
- (5) Dirección de Información de la Marina
- (a) Establecer una campaña comunicacional que aproveche la buena reputación de la MGP en la Amazonía, para impulsar la Política Nacional Fluvial Amazónica y la intervención del PIAS.
 - (b) Efectuar una estrategia comunicacional que permita concientizar al personal naval en la Amazonía, de la importancia del accionar naval en pro de las Políticas Nacionales, y a su vez, proyectar a la población.

**DIRECTIVA PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DE ESTRATEGIAS DE MANTENIMIENTO Y
FORTALECIMIENTO DEL ACCIONAR
NAVAL EN LA AMAZONÍA A TRAVÉS DE
LAS PIAS**

COMGEMAR N° -22

4.- INSTRUCCIONES ESPECIALES

a. Organismo de origen

La Comandancia General de Operaciones de la Amazonía es el organismo de origen de la presente Directiva, la misma que dará cumplimiento a las disposiciones establecidas en el artículo 330º inciso (b), sub-inciso (2) de la publicación de referencia (b).

b. Instrucciones de coordinación

Todos los organismos afectados efectuarán las coordinaciones pertinentes, que aseguren el cumplimiento de la presente directiva.

c. Tiempo de vigencia

- | | |
|------------------------|--------------|
| (1) Entra en vigencia: | A su recibo. |
| (2) Sale de vigencia: | Con orden. |

Alberto ALCALÁ Luna
Almirante
Comandante General de la Marina

ANEXO E**Solicitud de Conocimiento Informado**

Ciudad de México a 06 de abril 2022

Nombre del proyecto de investigación en el que participará:

“Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) en el Perú: Una Marina de Guerra Comprometida con el Desarrollo e Inclusión Social del País en la Amazonía”.

Finalidad del estudio:

Determinar si la Marina de Guerra del Perú se encuentra alineada a la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social vista desde un enfoque estratégico - operativo, respecto a las operaciones que vienen realizando las Plataformas Itinerantes de Acción Social en la Amazonía Peruana, y en base a los resultados que se obtengan de la presente investigación, se implementen estrategias y líneas de acción que coadyuven a mantener y fortalecer la labor que viene efectuando el estado peruano para contribuir al desarrollo social en la Amazonía Peruana.

Procedimiento:

Las herramientas de recolección que serán empleadas de acuerdo con el enfoque cualitativo son las siguientes: investigación documental, teoría fundamentada, encuesta, entrevista a expertos y desarrollo de análisis FODA; todo esto con la finalidad de responder las preguntas planteadas a partir del problema identificado, así como para proponer estrategias generadas a partir de la aplicación de una prospectiva.

Autorización

Inclusión de información	Confidencialidad	Revelación de la fuente
Se autoriza que la información que se presenta sea incluida para el desarrollo del presente estudio	El participante prefiere que la información sobre su persona se resguarde bajo el proceso de confidencialidad, por lo que su nombre no será utilizado en ningún informe cuando los resultados de la investigación sean publicados.	El participante no tiene problemas con develar su identidad ya que considera que, como experto, considera que es importante que exista claridad sobre su participación en el presente estudio.
Autoriza	Autoriza	Autoriza
_____ Nombre y firma	_____ Nombre y firma	_____ Nombre y firma