

# Un avance transformador: la ampliación del aeropuerto internacional Jorge Chávez y el reasentamiento del asentamiento humano «El Ayllu», Callao

Lorena de la Puente Burlando\*

*University of Oxford, Oxford, Reino Unido*

---

\* Lorena de la Puente Burlando es licenciada en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú-PUCP (2013). Actualmente es estudiante en la maestría de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Oxford, Reino Unido. Correo: [lorena.delapuate@pucp.pe](mailto:lorena.delapuate@pucp.pe)

## Un avance transformador: la ampliación del aeropuerto internacional Jorge Chávez y el reasentamiento del asentamiento humano «El Ayllu», Callao

### RESUMEN

En el mundo, los Estados transforman el uso de su territorio a través de proyectos de infraestructura con la promesa de generar mayor desarrollo para el país. Sin embargo, tal proceso acarrea costos sociales locales, pues las poblaciones —usualmente marginales— que habitan los territorios de interés para el Estado se ven obligadas a abandonarlos al no poder reproducir sus actividades tradicionales. Si bien los Estados poseen grandes capacidades para promover los mencionados proyectos, aún carecen de mecanismos institucionales suficientes como para evitar impactos locales. Si bien los conflictos sociales son respuestas frecuentes a esta incapacidad, en un nivel general el avance del Estado es exitoso. La presente investigación busca responder a cómo se construye el vínculo entre los funcionarios públicos y la población en riesgo, para legitimar la transformación del territorio e invisibilizar los costos sociales del proceso. Argumentamos que el uso del discurso del desarrollo es un instrumento disponible para ganar legitimidad. El caso elegido es el reasentamiento del asentamiento humano «El Ayllu», a causa de la ampliación del aeropuerto internacional Jorge Chávez en el Callao, Perú.

**Palabras clave:** capacidad estatal, discurso del desarrollo, reasentamientos, sociología política.

## Transformative advancement: The expansion of the Jorge Chavez international airport and the resettlement of the «El Ayllu» population

### ABSTRACT

The states worldwide transform the use of their territory through infrastructure projects under the promise to generate further development for the country. However, this process has social costs at the local level, where —usually marginal— populations inhabiting the territories of interest to the state are forced to leave them unable to reproduce their traditional activities. States, although they have great capacity to promote these projects, still lack sufficient institutional mechanisms to prevent local impacts. While social conflicts are frequent responses to this inability, on a general level the advancement of the state is successful. This research seeks to answer how the link between public officials and the population at risk is built, to legitimize the transformation of the territory and make invisible social costs of the process. We argue that the use of development discourse is a tool available to gain legitimacy. The case chosen is the resettlement of «El Ayllu» shantytown because of the expansion of the Jorge Chávez International Airport in Callao, Perú.

**Keywords:** state capacity, development discourse, resettlements, political sociology.

*A las familias del asentamiento humano El Ayllu,  
para que su historia sea conocida por más personas y todos podamos aprender de ella.*

## 1. INTRODUCCIÓN

El asentamiento humano - AH «El Ayllu» se encontraba a escasos metros del muro que bordea el aeropuerto internacional Jorge Chávez - AIJCH en el Callao. Alrededor de sus chacras verdes, árboles frondosos y coloridas casas, los niños jugaban imaginando canchas y arcos sobre la tierra. De lejos los adultos se encargaban de cargar las hortalizas a los camiones antes de dirigirse a los mercados y de preparar el próximo almuerzo mientras charlaban sobre las buenas (y malas) nuevas. Por muchas décadas la vida transcurrió tranquila, a pesar de las muchas necesidades y con el sonido retumbante de los aviones como trasfondo en sus incesantes despegues o aterrizajes.

Una mañana, un grupo de policías irrumpió el silencio de la calle donde nos encontrábamos a punto de comenzar una entrevista<sup>1</sup>. Era finales de 2012, y tras la instalación de la oficina del Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC en «El Ayllu», aparecieron pequeños batallones en el pueblo. Esta presencia llamaba la atención de las familias quienes recordaban la época en la que el AH albergó una comisaría. Esta fue desinstalada al poco tiempo porque en «El Ayllu» se «mosqueaban los policías» sin mucho que hacer. Sin embargo, los nuevos visitantes tenían mucho trabajo. Con el fin de evitar que familias de los AH cercanos invadiesen los terrenos eriazos de «El Ayllu», salían todas las mañanas a patrullar las cientos de hectáreas que bordeaban al AH, ahora terreno del MTC. En ese momento, los policías pasaron abruptamente por nuestra calle marcando un paso firme y acelerado. Mientras los dejábamos pasar, la señora con quien estábamos los vio irse y nos dijo: «El Estado es como una cajita: uno no sabe lo que va a salir de ahí». Se despidió luego cordialmente de nosotros para continuar con su rutina. Una rutina que la contenía en un contexto incierto por no saber aún donde viviría, con la única certeza de que pronto ya no seguiría ahí.

El reasentamiento de «El Ayllu» realizado por el MTC a causa de la ampliación del AIJCH es un caso útil para analizar lo que llamamos el «avance transformador»

---

<sup>1</sup> El acercamiento de la autora con el caso se dio gracias a un proyecto impulsado por Dirección Académica de Responsabilidad Social-DARS en la PUCP durante septiembre de 2011 y mayo de 2012. En este proyecto participaron quince estudiantes de derecho, arquitectura, geografía y sociología, y la autora fue la encargada principal del proyecto. El resultado fue el informe «Diagnóstico social, espacial y legal del AH «El Ayllu», Callao», devuelto a la población y teniendo su registro la DARS.

de los Estados sobre sus territorios. Este avance puede ser entendido como la acción categórica de un Estado para definir un uso particular y distinto del territorio. La transformación sucede cuando dicho Estado implementa proyectos de interés público para desarrollar una actividad económica, productiva o de gestión social distinta de la existente.

El avance transformador implica la ejecución de proyectos de infraestructura. Dichos proyectos pueden pertenecer a diferentes industrias: agrícolas, ganaderas, minero-energéticas, vivienda, comunicaciones, entre otras. Los proyectos mencionados pueden tener carácter tanto público como privado<sup>2</sup>. En su implementación, el Estado cambia la configuración física del entorno y su uso social<sup>3</sup>. En nuestro caso, la ampliación del AIJCH no solo es un proyecto de infraestructura, sino que adicionalmente es de gran envergadura. Por tal motivo, la realización del proyecto ha motivado un fuerte interés público.

La meta de la transformación del territorio promovida por el Estado es generar mayor desarrollo para el conjunto de la población. Si bien la implementación de proyectos de infraestructura muchas veces se traduce en importantes ganancias macroeconómicas (como las rentas que el Estado peruano obtiene por las concesiones mineras), el impacto en las zonas que albergan tales proyectos puede ser cualitativamente opuesto. Paradójicamente, la implementación de proyectos de infraestructura produce impactos sociales sistemáticos en las localidades. Con esto, el conjunto de la población puede obtener beneficios en tanto el Estado se enriquece; sin embargo, no pocas veces este resultado implica impactos en grupos minoritarios de la población.

Un ejemplo de los costos sociales en las localidades por los procesos de transformación es la reubicación forzada de la población que habitaba la zona destinada a los proyectos de infraestructura (Price, 2009). En el mundo, los mencionados procesos de reubicación forzada se traducen en el empobrecimiento de las personas afectadas por el proyecto (Price, 2009). Este fenómeno se reproduce aun cuando los mencionados procesos se configuran siguiendo normas internacionales para aminorar impactos sociales. Los reasentamientos son procesos normados de reubicación forzada, los cuales tienen como fin igualar o mejorar las condiciones de vida de la población anteriores al proyecto<sup>4</sup>. En nuestro caso, el MTC tuvo por encargo

---

<sup>2</sup> Estos proyectos pueden ser de carácter público o privado (a través de concesiones). Seguimos hablando de agencia estatal aún en el caso de proyectos privados, pues el Estado ha concedido ciertas extensiones de su territorio para desarrollar un proyecto, que es de interés nacional (del cual obtendrá rentas y otros beneficios, cumpliendo un rol de fiscalizador).

<sup>3</sup> Encontramos ejemplos del avance transformador cuando zonas tradicionalmente agrícolas se vuelven campamentos mineros, cuando bosques amazónicos son inundados para construir hidroeléctricas, cuando se expanden las ciudades o cuando los valles son atravesados por caminos y carreteras.

<sup>4</sup> El proceso de desarraigo en este tipo de poblaciones es aún mayor por tratarse muchas veces de agricultores, o incluso población indígena, que establece un vínculo de mayor dependencia con el entorno (Price, 2009).

reasentar a la población del AH «El Ayllu». Esta tarea, sin embargo, no era en lo absoluto sencilla: los reasentamientos implican procesos complejos de gestión social por la entidad encargada del reasentamiento, que no suele estar capacitada para implementarlo (Cernea, 1999). Los resultados de la reubicación forzada de las más de cuatrocientas familias de «El Ayllu» responden al patrón global de impacto en el ámbito local, a pesar de haberse diseñado bajo los criterios de un reasentamiento.

Para el caso del Perú, el avance transformador ha ido de la mano con la poca capacidad de control del Estado sobre los proyectos de carácter privado. Esta falta de capacidad se ha traducido muchas veces en impactos sociales, pues la fiscalización ambiental y social no es sistemática. Como respuesta, durante los últimos diez años la sociedad civil en el Perú ha realizado cientos de protestas contenciosas para criticar el avance transformador. Hasta ahora en las ciencias sociales peruanas el enfoque sobre los mencionados procesos de transformación ha radicado en el análisis de casos en torno a las industrias extractivas y la aparición de conflictos socioambientales que logran detener los proyectos. Sin embargo, poco se analiza el resto de los casos exitosos de implementación de tales proyectos, sin que ello se traduzca en conflictos socioambientales. Es decir, aquellos casos que no hacen «ruido» y aparentan aceptación de los afectados y la opinión pública. Más aún, para el contexto peruano, no suelen estudiarse procesos de transformación territorial donde el Estado juega un rol ejecutor y no fiscalizador. Nuestro caso es relevante, pues habla de un conflicto «invisible», donde el Estado tuvo un rol «ejecutor» en la transformación del territorio.

En el presente artículo nos enfocamos en los procesos políticos que caracterizaron la relación entre la población del AH y los funcionarios del MTC para buscar comprender cómo, a pesar de generarse tales impactos sociales en la localidad, el avance transformador de los Estados continúa siendo exitoso. Para ello, argumentamos que en el caso de «El Ayllu» el Estado logró establecer una «presencia ambigua». Por presencia ambigua entendemos la relación de construcción de sentido que un Estado de pocas capacidades institucionales establece con una población para legitimar la implementación de una política pública que puede producir impactos sociales. Como desarrollaremos más adelante, si bien el Estado peruano enfrenta muchas dificultades para construir capacidades técnicas en gestión social, consigue implementar los proyectos de infraestructura gracias a que se hace presente de manera categórica en otras dimensiones. En nuestro caso, el mecanismo que identificamos para legitimar la ampliación del AIJCH fue el desarrollo de una imposición simbólica en el lugar, basada en la despolitización de los fines del proyecto de ampliación del AIJCH. Así, es posible pensar que el avance transformador es exitoso en todo el mundo gracias a la invisibilización de los costos sociales del proyecto. Gracias a ello, los proyectos de infraestructura ganan legitimidad no solo ante la opinión pública, sino también ante los mismos afectados por el proceso.

Basándonos en Ferguson (1994), reconocemos la capacidad del uso del discurso del desarrollo para presentar a proyectos políticos como proyectos apolíticos, y más aún, técnicos. Al haber sido presentado como un proyecto que buscaba contribuir al desarrollo para el conjunto del país, el Estado puede volver legítimas las formas esquemáticas o reduccionistas de planeamiento y organización que son preferidas por él para abstraer la realidad (Scott, 1998). Como detallaremos más adelante, en nuestro caso esta estrategia se graficó en el proceso de aceleración para poder ejecutar el reasentamiento. Así, el Estado demostró su fortaleza cuando utilizó la despoliticización del desarrollo como mecanismo para establecer su presencia ambigua, y así, influir en la lectura pública sobre los fines y riesgos del proyecto, legitimando su accionar.

Tras la elaboración de un estudio de caso con elementos basados en una etnografía política<sup>5</sup> de dos años de duración (2011-2013), pretendemos dar luces sobre el avance transformador del Estado. Con todas las limitaciones que un estudio de caso posee, tiene la fortaleza de ayudarnos a desentrañar procesos y hacer visibles relaciones sociales (aquí también políticas) tejedoras de procesos más complejos. Más adelante se presentará primero el caso de la ampliación del AIJCH y el reasentamiento del AH «El Ayllu». A continuación se analizará la debilidad estatal a través de la aceleración del proceso a causa de la convivencia con un legado de pocas capacidades y la falta de coordinación interna. En la siguiente sección se analizará la imposición simbólica del Estado y la invisibilización de los costos sociales a través del uso del discurso del desarrollo. Finalmente, el artículo concluye con una reflexión sobre el encuentro de ambas situaciones, constituyentes de lo que hemos llamado la presencia ambigua del Estado.

## 2. UN «AYLLU» JUNTO A LA PISTA

El caso del reasentamiento de la población de «El Ayllu» posee diversas aristas y continúa siendo hoy un proceso entendido por unos como un caso ejemplar de ejercicio estatal, pero por otros como un caso donde el Estado peruano actuó desorganizadamente. Para empezar a generar una opinión sobre el proceso, es necesario considerar la magnitud del proyecto de ampliación y el perfil de la población afectada por él.

### El aeropuerto

El AIJCH puede considerarse el primer *hub* de Sudamérica y juega un rol crucial en el sector de transportes para el Perú<sup>6</sup>. Este aeropuerto es un punto de conexión

---

<sup>5</sup> Para conocer un caso latinoamericano de investigación basada en el uso de etnografías políticas, revisar Auyero y Swistun (2009).

<sup>6</sup> El AIJCH ha sido nombrado por Skytrax Research por sexto año consecutivo como ganador del World Airport Award al mejor aeropuerto de Sudamérica (2014) y también ha sido reconocido por

que es capaz de recibir a casi 12 millones de pasajeros por año y de conectar 35 destinos internacionales y 18 nacionales. Gracias a ello, el AIJCH le ha transferido al Estado peruano un total de US\$ 1048 millones hasta el año 2012<sup>7</sup>. Esto equivale al 46% de sus ingresos brutos<sup>8</sup>. Sin embargo, para el año 2012 el aeropuerto ya había superado su capacidad de pasajeros y vuelos, colocando en riesgo su posición como el principal aeropuerto del país y la región. Por esta razón, la ampliación del AIJCH es un proyecto de crucial importancia para el Perú. Desde un inicio fue catalogado como de interés nacional, ya que responde a tanto un contexto de déficit de infraestructura en comunicaciones en el país como a la fuerte demanda que existe por el óptimo funcionamiento del AIJCH.

La ampliación del AIJCH es un proyecto de infraestructura de carácter mixto. Decimos mixto pues tanto el Estado como un actor privado estuvieron encargados de su ejecución. Tras aprobarse la ley 27329, el proyecto de ampliación fue encargado desde el año 2001 al concesionario Lima Airport Partners - LAP. Fueron asignadas a LAP dos tareas principales: modernizar la infraestructura del aeropuerto y construir una segunda pista de aterrizaje y un nuevo terminal de pasajeros. Con la misma ley, el MTC fue asignado como el encargado de sanear los terrenos adyacentes al aeropuerto para entregarlos a LAP. El Estado tendría hasta febrero de 2013 para hacer entrega de los terrenos. De no cumplir con ello, no solo se tendría que pagar una millonaria sanción en favor de LAP, sino que también se pondría en riesgo el contrato de concesión.

Para cumplir con entregar los terrenos en febrero de 2013, el MTC debía desarrollar dos tareas: expropiar los terrenos y reasentar a las poblaciones que los habitaban. Llegado enero de 2012, a un año de la fecha límite para entregar los terrenos a LAP, si bien el MTC era dueño del 97% de los terrenos, no había iniciado los largos procesos para reasentar a las más de ochocientas familias habitantes de los terrenos. De ellas, cuatrocientas familias pertenecían al AH «El Ayllu»<sup>9</sup>. Solo contaban, para entonces, con ciertos insumos de su perfil socioeconómico.

---

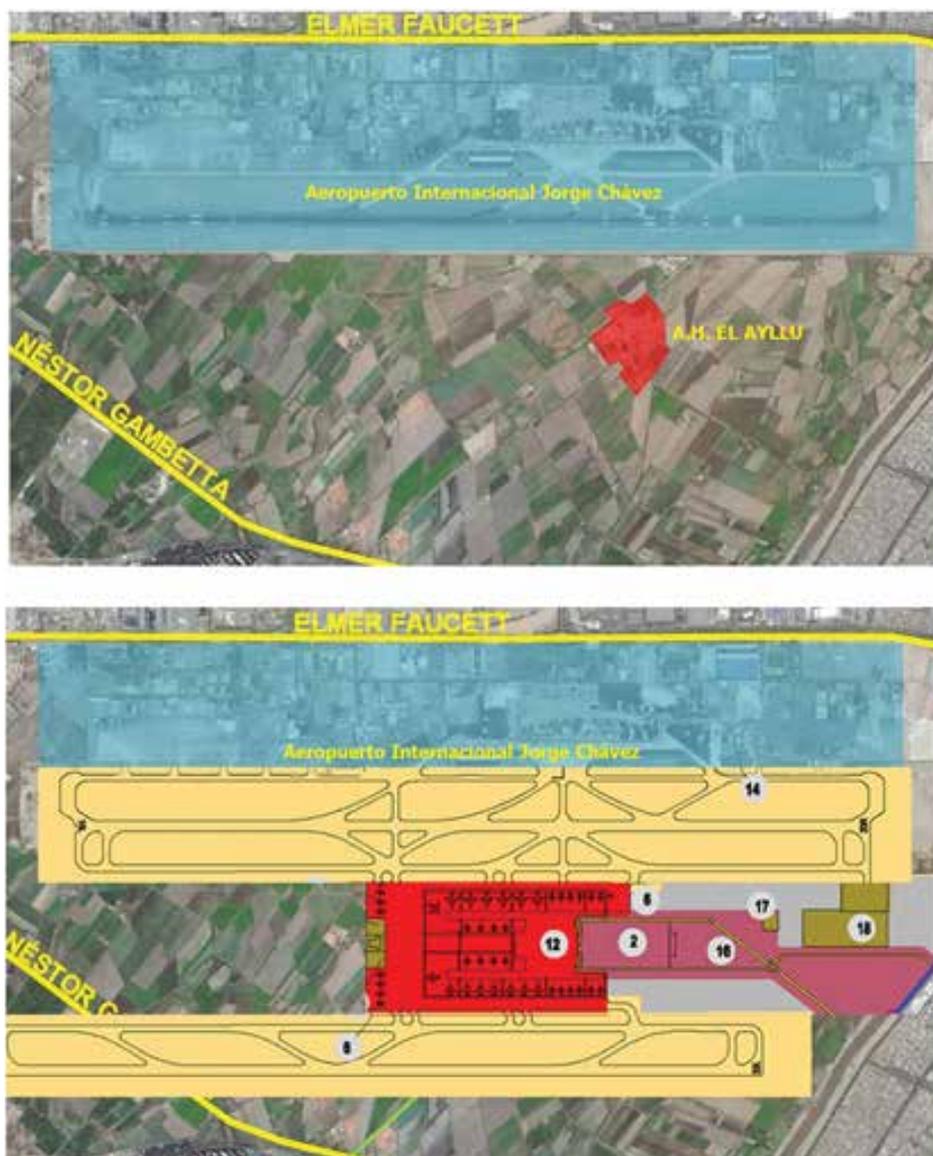
cinco años hasta 2013 por los World Travel Awards como el aeropuerto líder de la región, además de ser rankeado en el mismo año en el puesto 25 del mundo.

<sup>7</sup> Estamos utilizando datos hasta el año 2012, por ser la información sobre la cual el Estado peruano diseñó sus políticas hasta marzo de 2013.

<sup>8</sup> Fuente: Memoria anual 2012, [www.lima-airport.com/esp/Documents/memoriaanual2012.pdf](http://www.lima-airport.com/esp/Documents/memoriaanual2012.pdf)

<sup>9</sup> La presente investigación trabajó solo el caso del AH «El Ayllu» por tratarse del AH más antiguo y que concentraba al mayor número de población afectada. El resto, de cuatrocientas familias, se dispersaba en seis asentamientos humanos ubicados cerca de la avenida Néstor Gambeta. Estos AAHH tenían dinámicas sociales y políticas diferentes.

Figura 1. El proyecto de ampliación y el A.H. «El Ayllu»



Fuente: Lima Airport Partners. Elaboración: Alejandro Gonzales.

### «El Ayllu»

Desde inicios del siglo XX, «El Ayllu» creció como el último pueblo tradicional del Callao. Sobre lo que fuera la antigua hacienda San Agustín, se estableció un lugar de encuentro a lo largo del siglo XX de familias migrantes de diferentes partes

del Perú<sup>10</sup>. Rodeadas por más de 500 hectáreas de campos de cultivo y teniendo como único nexo hacia la ciudad un camino de trocha de 1,5 km, las familias que conformaron el «El Ayllu» crecieron entre sus costumbres, historias y música fuera de la vista del resto del Callao. Sus calles estaban relativamente organizadas por familias, y también por lugares de origen. Si uno pasaba por el lugar a finales de agosto, podría haber disfrutado de su fiesta patronal. Por tres días la salsa, la cerveza (siempre Pilsen), los almuerzos con carapulcras chinchanas, el incienso, y danzas como el Atajo de Negritos o las Puyas, celebraban a Santa Rosa de Lima y a San Agustín, patronos de la «hermandad» local. En «El Ayllu» no se sufría de delincuencia y el AH gozaba de una fluida vida pública, donde se podía «dejar la puerta abierta».

Sin embargo, estas características comunales coexistían con una situación de marginalidad: la otra cara de la realidad de estas familias era su pobreza. A pesar de los años, ninguna de ellas era propietaria del terreno que habitaba: todas eran posesionarias. La mayoría de estas familias (88%) vivía en la zona antes del año 2000, cuando el proyecto de ampliación se formalizó<sup>11</sup>. El nivel educativo era bajo, mientras que menos de la mitad de los hogares alcanzaba el sueldo mínimo. En lo referente a servicios, las condiciones de salubridad del AH fueron siempre deplorables. Al ser una población que en algún momento tendría que irse, dada su proximidad con el aeropuerto, ninguna entidad pública destinó recursos para instalar canales de desagüe o agua potable<sup>12</sup>.

El principal modo de soporte mutuo que la población desarrolló a su situación de exclusión fue el trabajo en torno a la agricultura. Si bien el censo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - Cofopri<sup>13</sup> señalaba que solo el 6% de la población se declaraba como agricultor, los niveles de involucramiento de esta población con la agricultura eran más extensos: en «El Ayllu» existía una «cadena productiva» que graficaba este fenómeno.

---

<sup>10</sup> Las familias más antiguas llegaron desde el sur, en Ica, para trabajar los campos de una de las últimas haciendas algodonerías a cargo de la familia Prado. Conforme avanzaban los años, también llegaron migrantes desde la sierra: allí habitaron muchas familias de origen ancashino y ayacuchano, varias de las cuales llegaron durante la época de la violencia política. Ya en sus últimos años llegaron familias desde la selva, principalmente de Loreto. Aproximadamente había 1500 personas en el asentamiento humano. Adicionalmente, a inicios del siglo XX muchas familias de origen japonés (*nikkei*) arribaron a la zona para trabajar la tierra. Tras la reforma agraria, muchas de ellas se hicieron propietarias de los terrenos. Si bien estas familias no formaban parte del AH, integraban el entramado social y cultural del lugar.

<sup>11</sup> Datos de Cofopri.

<sup>12</sup> Si bien no contaban con servicios básicos, sí tenían una posta médica y un colegio primario.

<sup>13</sup> Solicitado por el MTC en el 2010.

Había tractoristas, regadores, sembradores, fumigadores, raspadores, empaquetadores, vendedores, contadores, conductores, acomodadores y cargadores. En el trabajo de la tierra se generaba toda una cadena de trabajos menos visibles, pero existentes: la cantidad de personas involucradas superaba al simple «agricultor». Por ejemplo, el trabajo de raspador podían realizarlo niños y personas mayores. El trabajo de acomodadores solían realizarlo jóvenes del lugar, así como el de cargadores. Al no haber una formalidad que limitara estas labores, pero sí amplias extensiones de campo de cultivo, varios miembros de las familias podían colaborar con los ingresos familiares. Esto generó una sensación de bienestar compartido, configurando al AH con las características que Remy y Voyé (2006) identifican para un pueblo tradicional.

El perfil marginal de la población de «El Ayllu» no era casualidad. Usualmente, los procesos de reasentamiento por proyectos de infraestructura suelen afectar a poblaciones en condiciones de exclusión, tanto urbana como rural (Price, 2009). Este perfil genera un mayor riesgo al empobrecimiento tras el reasentamiento: la pérdida de vínculos sociales y productivos estrechamente ligados al territorio que habitaban potencializa su empobrecimiento (Price, 2009). «El Ayllu» no fue la excepción a esta norma.

Figura 2. La cadena productiva en torno a la agricultura



Elaboración: Mario Tavera y Jesús Pilco.

Cuando la población abandonó por completo los terrenos que habitaron desde varias décadas anteriores a la aparición del aeropuerto mismo, el panorama no era muy prometedor. Para ese momento, la mitad de las familias optó por adquirir una vivienda en otra zona de la ciudad, mientras que el resto abandonó su hogar sin tener aún dónde mudarse, pues las casas prometidas desde 2000 aún no habían sido construidas. Solo tras más de dos años, en abril de 2015, se les hizo entrega de las más de doscientas casas en el distrito de San Martín de Porres. La desestructuración de las redes de trabajo y cuidado familiar fue de la mano con iniciativas muy pobres de reinserción laboral. Solo se contó a un miembro por familia para ser sujeto de cursos de capacitación. Estos durarían pocos meses y estarían destinados a capacitar a las personas en algunos *services* y en pequeños negocios. Sin embargo, las familias no fueron sujeto de una indemnización o la entrega de algún bono con el cual iniciar una actividad económica diferente. Este proceso afectó a las familias más pobres de «El Ayllu», principalmente vinculadas con la agricultura. Pero la reubicación en zonas distintas de la ciudad alejó a las personas de sus centros de trabajo y a los niños de sus lugares de estudio. A 2015, si bien ahora las familias cuentan con una propiedad y acceso a servicios, resta conocer cuáles han sido los pormenores de los impactos sociales y económicos generados.

El reasentamiento de «El Ayllu» no fue un proyecto menor. Se trató del primer y más grande reasentamiento asignado al Estado peruano hasta la fecha. Hasta ese momento, la experiencia con la que el Estado peruano contaba, sobre todo para el caso del sector transportes (uno de los sectores con los mayores avances de adecuación normativa de estándares de gestión social), era de pequeños reasentamientos de solo decenas de familias. El proyecto se volvió entonces un reto: el MTC debía crear capacidades para sacar adelante el proceso para cumplir con sus responsabilidades con la población y con la empresa. Sin embargo, como desarrollaremos en la siguiente sección, a lo largo de los doce años de duración del proceso, y a pesar de sus esfuerzos, el Estado no logró construir estas capacidades para evitar los mencionados impactos sociales.

### 3. ¿REASENTAMIENTO O SANEAMIENTO?

El avance transformador del Estado sobre su territorio se implementó en nuestro caso gracias al establecimiento de lo que hemos llamado *la presencia ambigua del Estado*. Como se ha señalado anteriormente, hablamos de ambigüedad pues, por un lado, el Estado no posee suficientes capacidades institucionales para construir o utilizar institucionalidad para gestionar la dimensión social del territorio, pero al mismo tiempo es capaz de imponer la necesidad del fin del proyecto (el interés nacional) por sobre los impactos sociales («costos necesarios»). Gracias a esto, el

Estado en muchos casos es exitoso en la transformación del territorio, a pesar de producir impactos sociales en el ámbito local. En lo que sigue, trabajaremos el primer aspecto, dejando la imposición para la sección 4.

En nuestro caso, llegado el año 2012 el Estado peruano se enfrentaba a una serie de problemas graves para lograr sanear los terrenos antes de la fecha límite: no había realizado el proceso de calificación de los afectados; el total de familias no entraba en el espacio inicialmente pensado para el reasentamiento y no contaba aún con la adjudicación del terreno mismo debido a una serie de problemas legales. Adicionalmente, de no cumplir con el plazo establecido en el contrato de concesión, se arriesgaba a pagar un monto millonario a la empresa y poner en riesgo los términos de la concesión.

¿Por qué si el Estado tuvo asignado el proceso de reasentamiento desde hacía doce años no había desarrollado grandes avances? Nosotros argumentamos que la convivencia con un legado institucional sin experiencia en reasentamientos de gran envergadura, una sistemática descoordinación institucional interna y la presión ejercida por la premura del tiempo para entregar los terrenos incentivaron la aceleración del proceso de reasentamiento, principal signo de la debilidad del Estado y causante de los impactos sobre la población de «El Ayllu». Este resultado, sin embargo, no puede explicarse desde la respuesta simplista de una «falta de interés». Todo Estado convive con legados institucionales y maneras de hacer que le son familiares y sobre las cuales responde. Como veremos, el Estado peruano es una entidad compleja compuesta por áreas que se transforman en el tiempo, siendo la coordinación entre ellas uno de sus mayores retos.

### **Estrategias de aceleración**

En febrero de 2012, a un año de que se venciera el plazo para que el MTC hiciera entrega de los terrenos a LAP, se aprobó con facilidad en el Congreso la ley 29836, la cual modificó varios aspectos de la ley 27329 del año 2000<sup>14</sup>. La ley 29836 solo modificó precisamente el artículo referente a las poblaciones habitantes de los terrenos adyacentes al aeropuerto. Con esta ley se agregaron dos alternativas a la única existente desde el año 2000, que era construir viviendas en un solo espacio para todas las familias en el distrito de San Martín de Porres<sup>15</sup>. Ahora, con la ley 29836, también se realizaría (i) la adquisición o financiación para la adquisición

---

<sup>14</sup> La mencionada Ley reguló el proceso de expansión del AIJCH en el año 2000.

<sup>15</sup> Como señala un ex funcionario del MTC: «[Llegado 2012], la cantidad de gente que quería ir [al terreno destinado desde el año 2000], no entraba. Antes de modificar la ley, ya se sabía que entraban solo cuatrocientas [familias]. Tenían también problemas de saneamiento físico legal: no tenían habilitación urbana [...] Con estos problemas jamás llegaban al plazo [de marzo de 2013]».

de inmuebles de programas de vivienda ya construidos, tanto del sector público como del sector privado, y (ii) el pago de una indemnización asistida que debe ser utilizada únicamente para los fines del reasentamiento de la población afectada. Es decir, el Estado trató de facilitar opciones que permitiesen reubicar a las familias en nuevas viviendas en el corto plazo, en lugar de tener que esperar por los terrenos de San Martín de Porres y la construcción de las cuatrocientas viviendas faltantes.

El primer resultado de la ley 29836 fue la organización de un proceso de calificación sobre documentación formal respecto de la posesión del terreno y números de miembros del hogar. Para decidir sobre una u otra opción de reubicación, el Estado necesitaba estandarizar un proceso de calificación para decidir a qué familia colocar en qué opción. Para ello, eligió usar los criterios de antigüedad de la posesión y la cantidad de personas por predio (la carga familiar) para decidir el tipo de beneficio que otorgaría, todo basado en evidencia documentaria. Este proceso no estuvo exento de problemas. En primer lugar, al ser familias que durante muchos años vivieron en la informalidad, la tenencia de documentos (e incluso el conocimiento sobre aquellos) que certificaran estos derechos no era una situación generalizada. Por esta razón, la población se vio en la necesidad de realizar muchos trámites con diferentes actores y enfrentarse a engorrosos procesos burocráticos. Para la mayoría significó un gasto importante, pues ante la premura del tiempo y la necesidad de formalizar su situación ante el MTC, las familias pagaron cifras altas para ser calificadas. Al mismo tiempo, muchos retrasaron este proceso porque no podían pagar los montos o no disponían del tiempo necesario para atender los procesos.

Si bien la decisión de calificar a la población con criterios cuantificables en razón de documentos formales facilitaba al Estado el procesamiento de los datos, generó cierta incoherencia con la realidad de las familias: se dieron varios casos donde familias que vivían desde hacía menos tiempo en «El Ayllu» obtuvieron un mejor monto de calificación que otras más antiguas (e incluso con más carga familiar)<sup>16</sup>. Esto promovió la envidia y rechazo de muchas familias entre sí, por no considerar justa la calificación. En muchos casos primaba más el nivel de formalidad que otros criterios que podrían haberse utilizado para identificar quién era merecedor de un monto mayor (como la cantidad de personas por hogar en función de edades y tipo de trabajo). El proceso de calificación produjo entonces frustración y divisiones dentro de la población, y muchas familias decidieron desistir de participar del proceso por considerarlo injusto.

Como segundo resultado de la modificación de la ley 27329 por la 29836, se dedicaron los mayores esfuerzos en colocar a las familias en programas de vivienda

---

<sup>16</sup> El MTC debía asignar un monto a cada familia a través del cual valorizar la compra del inmueble o la reubicación a San Martín de Porres.

o en financiarles inmuebles y no en el reasentamiento a los terrenos originalmente pensados en el año 2000. En términos de tiempo, mientras se saneaban legal y físicamente los terrenos, la fecha límite ya se habría cumplido, en cambio el proceso de colocar a las familias en hogares ya construidos o financiarles viviendas resultaba una estrategia más veloz para poder retirar a las familias del lugar (aunque el precio fuese el desarme de la comunidad).

De esta forma, ante la premura del tiempo, las necesidades de la población de «El Ayllu» fueron leídas en los términos que el Estado necesitaba para implementar el reasentamiento. Como señala un exmiembro del MTC, este proceso «empezó planificado, pero después, ya por la premura, empezaron a hacerse un poco más flexibles los criterios que se habían definido inicialmente. Al final se previeron una serie de medidas ya casi de emergencia».

La decisión de utilizar las categorías detalladas y la priorización de las mejores estrategias para sacar a las personas del lugar no son improvisadas: responden a una manera de acción del Estado. En la implementación del avance transformador a través de proyectos de infraestructura, los Estados emplean formas esquemáticas de planeamiento y organización. Scott (1998) ha llamado a este tipo de planeamiento «la mirada simplificadora del Estado». A través de esta «mirada», el Estado busca generar tipificaciones que abstraigan la información que le interesa sobre la sociedad (Scott, 1998), para así poder llevar a cabo sus diseños de gestión territorial. Es decir, los Estados poseen una forma particular de mirar la realidad social. Una mirada que busca al mismo tiempo ser efectiva, pero respetando sus propios conocimientos y mecanismos internos. En el caso de «El Ayllu», a causa de la mirada simplificadora las necesidades de la población fueron insertadas dentro de un esquema de priorización donde fueron entendidas como un obstáculo antes que como una meta a alcanzar, a causa de la premura del tiempo. Ahora, ¿qué sucedió en los años anteriores? ¿Cómo así el Estado peruano llegó al punto crítico de 2012? La respuesta radica en el legado institucional de pocas capacidades que el MTC heredó.

### **Legado institucional**

Uno de los funcionarios entrevistados manifestó, de manera muy ilustrativa, las dificultades del MTC a causa del legado institucional con pocas capacidades: «Era un tema de experiencia. No había una hoja de ruta. No había nada escrito, ni tiempo. Todo empezó al revés. Lo primero debió haber sido lo social». Este legado se manifestó en el perfil de la primera entidad encargada del reasentamiento, la destinación de presupuestos y las características de la ley de expropiación.

En primer lugar, a inicios de la década de 2000, no existía en el Perú normativa en torno a los reasentamientos ni a la evaluación y gestión de impactos sociales en la ejecución de proyectos de infraestructura (o como veremos, era de carácter aún

muy reciente y con bajos niveles de institucionalización). Por ello, el primer actor asignado fue una comisión que tenía un perfil básicamente político y no de gestión social: la Comisión de Alto Nivel Encargada de la Expropiación de los Terrenos Adyacentes al AIJCH - CANETA. Los miembros de la CANETA eran básicamente ingenieros y abogados. Así, sus primeros trabajos estuvieron orientados a realizar un levantamiento topográfico de toda el área a expropiar, y calcular el precio —y los procesos— para la expropiación. La identificación y calificación de los afectados y el diseño de los mecanismos de compensación quedaron relegados. En un contexto cambiante —incluidos cambios de gobierno y gabinetes— la CANETA permaneció con pocos recursos y con un personal insuficiente para realizar el trabajo asignado.

En segundo lugar, si bien la concesión a LAP genera al Estado peruano ingresos millonarios (en el sector transportes), no fue sino hasta 2008 cuando el MTC contó con suficiente «caja» para empezar a gastar en la expropiación y luego en el reasentamiento. Es decir, en los primeros ocho años de historia de la concesión se decidió no destinar ingresos para las labores de la CANETA.

En tercer lugar, la ley de expropiaciones dificultó el proceso de expropiación. La ley establece un plazo que el Estado tiene que cumplir para pagar el valor del terreno expropiado al dueño. Si en cuarenta días no se realiza el pago, la propiedad regresa al ex propietario y el proceso regresa a foja cero. Adicionalmente, la ley dificulta la negociación con los dueños de los terrenos, pues solo se valora el metro cuadrado, mas no lo que existe sobre él: la ley no obliga al Estado a calcular la infraestructura, el costo de oportunidad y el tiempo perdido para las empresas, entre otros factores. Así, el valor que el Estado quería pagar a los dueños de los terrenos adyacentes resultó insuficiente. Esto desembocó en «una batalla campal contra grandes estudios de abogados en tribunales» que alargó el proceso de expropiación hasta 2011, cuando cerraron el año con el 97% de los terrenos expropiados.

### **Descoordinación institucional**

El tercer elemento que caracterizó la debilidad del Estado y que explica la aceleración del proceso fue un contexto de descoordinación e inestabilidad institucional que conllevó a desaprovechar las oportunidades que se tuvo para evitar los impactos sociales. A pesar de que a inicios de la década de 2000 al interior del MTC se construyó una normatividad e institucionalidad interna relativamente avanzada en gestión social, el proceso fue desestabilizado a raíz de una serie de decisiones basadas en criterios políticos.

La figura de los reasentamientos está pautada desde el año 2001 gracias a la ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Con esta ley, se crearon áreas dentro de diferentes sectores del Estado que debían evaluar si

los proyectos de infraestructura respetaban los parámetros preestablecidos. Precisamente, el MTC ha sido uno de los pocos sectores que ha generado normativa y agencias internas orientadas a la gestión social, incluido el reasentamiento. El área más importante dentro del MTC es la Dirección General de Asuntos Socioambientales - DGASA, creada en 2003. Para realizar su tarea de revisar todos los estudios de impacto ambiental - EIA en los proyectos del Viceministerio de Transportes, la DGASA está compuesta —en principio— por especialistas de diferentes disciplinas, incluidas las ciencias sociales. Esta Dirección posee un poder muy grande gracias a la ley 27446, porque si no brinda su aprobación a los EIA, el MTC no puede aprobar los proyectos.

A inicios de la década de 2000, la DGASA desempeñó un fuerte rol fiscalizador. Como afirma un ex miembro: «La DGASA (del período 2004 y 2009) era una especie de oasis dentro de la dinámica normal del Estado. No es común encontrar a gente capacitada y competente. Usualmente hay intereses políticos y clientelares». Contradictoriamente, la priorización por los temas sociales no era respaldada por otros sectores dentro del propio MTC. Al ser evaluaciones estrictas para verificar que se cumpliera con los estándares, otras áreas no soportaron la continua revisión de sus proyectos. Por este motivo, en el año 2009 se decidió cambiar a sus autoridades, provocando la mayor crisis dentro de la Dirección. En este período, la DGASA pasó de tener catorce profesionales a tan solo tres para el año 2011. La principal razón radicó en la burocratización de los procesos y el recorte de presupuestos para realizar estudios a profundidad. Esto desmotivó a los profesionales iniciales los cuales terminaron por renunciar. Esta disminución dramática de personal generó un atolladero, con una gran carga procesal para los tres especialistas que quedaron. Cada uno manejaba más de cien proyectos al mismo tiempo.

Es precisamente en este contexto de crisis y desestructuración que el caso del reasentamiento de la población de «El Ayllu» fue asignado a la DGASA. Es decir, que se tuvo un marco de oportunidad entre los años 2004 y 2009 para asignar el caso a una DGASA altamente calificada, sin embargo, el reasentamiento permaneció a cargo de la CANETA (por el legado institucional detallado anteriormente). Así, el caso es asignado a la DGASA tardíamente, tal vez en el peor momento para la Dirección. Esta decisión significó un costo organizativo alto, pues así la DGASA fuera capaz de fiscalizar proyectos, ejecutar un reasentamiento no pertenecía a su práctica institucionalizada. Para un ex miembro de la Dirección:

Si el caso hubiera sido asignado alrededor de 2007, [la DGASA] jamás hubiera asumido la ejecución del proyecto [de reasentamiento]. Se hubiera necesitado a una consultora y como Dirección monitorear. Si bien había experiencia, no había capacidad (fundamentalmente tiempo). La única manera [para que la DGASA lo asumiera] hubiera sido crear un área especial con presupuesto independiente y

personal para encargarse. No puedes utilizar a la gente que te ve los proyectos de todo el país para que adicionalmente viera ese caso.

Así, por falta de decisión y previsión política, el caso fue asignado a DGASA en 2011, pues como señalaba un ex funcionario del MTC, «el reasentamiento no tuvo mucho impulso, era un tema muy sensible [...] solo cuando se agotaba el tiempo se le dio importancia». El resultado fue que solo se contó con un equipo amplio y especialmente contratado para el proceso de reasentamiento hacia los primeros meses de 2012, cuando restaba menos de un año para la fecha límite de entrega de terrenos.

### **Conclusión de sección**

Toda institución cambia en el tiempo, tanto por razones exógenas como por procesos internos de adaptación (Thelen, 2003). Estos cambios están sujetos a ciertas condiciones que permiten renegociar algunos aspectos de la institución. El punto importante, y el enfoque de la presente sección, ha sido identificar el proceso interno mediante el cual una institución —en nuestro caso el MTC— se adaptó o no a las demandas de los procesos de reasentamiento.

Ante una coyuntura que exigía al Estado adaptar un nuevo marco normativo, y sobre todo desarrollar capacidades para implementar un proceso de reasentamiento, el MTC tuvo que modificar elementos en su interior. Si bien se creó la DGASA y se aprobó cierta normativa propia, una serie de factores, principalmente internos, dificultó gravemente el desarrollo de capacidades en torno a la implementación de reasentamientos: el legado inexperto, la desarticulación interna y la presión del tiempo tuvieron por consecuencia la salida de las familias en febrero de 2013 en un contexto de incertidumbre sobre si serían capaces o no de mejorar o igualar sus condiciones de vida.

Las decisiones sobre la marcha detalladas en la sección anterior dan cuenta de la «debilidad» del Estado peruano por implementar, sin impactos sociales, los proyectos de infraestructura con fines de desarrollo. En términos de O'Donnell (1993), el Estado peruano de por sí posee un grado bajo de presencia estatal, tanto funcional como territorial. Así, no posee capacidades administrativas ni el alcance sobre su territorio para ejercer soberanía. El legado institucional de pocas capacidades es signo de la reproducción de esta debilidad, sin embargo, ¿qué se puede decir sobre la descoordinación institucional?

Para problematizar la «debilidad» estatal, otros autores han preferido hablar más específicamente de «capacidad» del Estado para señalar esta ambigüedad. Respecto de la capacidad burocrática del Estado, Dargent (2012) sugiere que esta capacidad posee dos dimensiones importantes: la autonomía y la efectividad.

Una puede estar más o menos presente que la otra: un Estado puede ser efectivo en desarrollar sus proyectos sobre su territorio, pero puede tener menor autonomía frente al sector empresarial. Al mismo tiempo, puede existir una efectiva separación de poderes, pero ser un Estado poco efectivo en implementar proyectos. Para comprender mejor ambas dimensiones, conviene también considerar al Estado no como una unidad, sino como el conjunto de sus agencias y organizaciones (Dargent, 2012). Así, puede haber sectores dentro del Estado más efectivos que otros, o dentro de una misma agencia, haber áreas más autónomas que otras. Al mismo tiempo, una misma área o un mismo sector puede, en el tiempo, obtener mayor o menor autonomía y convivir con mayor o menor efectividad. Este fue el caso de la DGASA en el MTC. Por un período largo (2004-2009) contó con un perfil altamente capacitado, pero se decidió no aprovecharlo por falta de previsión y legado institucional.

A pesar del contexto desfavorable para la culminación del reasentamiento, lo más importante políticamente era sacar adelante el proyecto de ampliación. Había por lo tanto fuertes intereses en la finalización del proceso de saneamiento, principalmente desde el Estado. Se decidió entonces por la aceleración del proceso social, el cual se había convertido hacia el año 2012 en un impedimento (antes que en una meta) para empezar los trabajos de ampliación del AIJCH. Esta aceleración implicó la reproducción de la incertidumbre de la mayor parte de la población, la cual abandonó el terreno en febrero del 2013 sin tener aún la posibilidad de mudarse a un nuevo hogar. Sin embargo, para la opinión pública y para los políticos el proceso continuaba siendo un reasentamiento, pues no se había cometido ninguna acción fuera del marco legal. Todo lo hecho era, pues, *legítimo*. Lo que resta ahora es entender cómo el MTC pudo sacar adelante el reasentamiento junto con todas sus deficiencias.

#### **4. IMPOSICIÓN SIMBÓLICA Y DISCURSO DEL DESARROLLO**

El éxito de la estrategia de aceleración implementada por el MTC fue posible gracias a la imposición (y aceptación) de una idea antes que de una política: el desarrollo del país como meta a alcanzar. Esta meta, no solo era tarea del MTC, sino también de la sociedad civil, incluida la población del AH «El Ayllu». Este discurso fue incorporado como estrategia de legitimación para el proyecto de ampliación. Su materialización a través de diversas formas de imposición simbólica en la comunidad y fuera de ella jugó un papel muy importante en la invisibilización de los posibles impactos sociales. Gracias a ello, el MTC ganó legitimidad para continuar implementando el proceso de reubicación sin generar alarma en la opinión pública (y hasta cierto punto, en la propia población). Esta capacidad de imponerse es el último elemento que explica la presencia ambigua del Estado en el caso del AH «El Ayllu».

## **La despolitización del discurso del desarrollo**

El discurso del desarrollo es una poderosa herramienta para legitimar el avance transformador. Este discurso se ha extendido rápidamente en todo el mundo desde la década de 1950 (Escobar, 1995) y actualmente es el sentido común de cualquier funcionario público (Ferguson, 1994). Su uso justifica la expansión burocrática del aparato estatal y así el Estado gana un mayor control sobre el territorio (Ferguson, 1994). Para lograrlo, es necesaria la despolitización de este discurso: sus beneficios y medios se elaboran a través de criterios técnicos (Murray Li, 2007), promovidos desde especialistas, a través de los cuales las consecuencias políticas de este tipo de expansión estatal son invisibles.

Parte de la fuerza de este discurso es que trasciende al Estado mismo: también se reproduce a través de una comunidad más amplia, como los organismos internacionales, otros Estados, el sector privado, la academia, entre otros (Ferguson, 1994). Así, el discurso del desarrollo produce creencias generalizadas sobre los criterios técnicos para identificar y dar solución a los problemas. Estos criterios no requieren ser discutidos, invisibilizando y hasta legitimando impactos sociales y las decisiones sobre ellos. Esta imposición discursiva, que trasciende al Estado mismo, fortalece al aparato estatal (Foucault, 1980), y despolitiza el avance transformador. Después de todo el desarrollo, es un fin que debe ser alcanzado.

En nuestro caso, el discurso del desarrollo fue transmitido a través de acciones de imposición simbólica: declaraciones en medios para justificar la ampliación a la opinión pública, la instalación del MTC en el AH y los calificativos usados sobre la población afectada son ejemplo de él. Todo esto estableció un contexto de despolitización del proceso e invisibilización de los impactos sociales, legitimando la acción del Estado.

## **El caso en los medios**

Desde sus inicios, el proyecto de ampliación del AIJCH fue calificado como un importante proyecto de desarrollo infraestructural. El AIJCH comenzó a ganar cada vez más reconocimiento gracias a la obtención de importantes premios internacionales desde el año 2005 que lo posicionaron como el mejor aeropuerto de la región. El argumento de las autoridades para justificar el proyecto se centró en la urgencia por responder a la demanda por su ampliación, en pro de estar a la altura de las necesidades de una economía en crecimiento.

Durante la segunda mitad del año 2012, tras ocho meses de que se iniciara el proceso de calificación de las familias, el ministro involucró al Ejecutivo en una campaña mediática para informar sobre los avances del proceso. En primer lugar, haciendo referencia al Plan Maestro del AIJCH al 2020, el ministro aseguró que era

necesario atender a 23 millones de pasajeros (más del doble de la capacidad para esa fecha): el promedio de pasajeros cuyos vuelos de conexión se realizan en el AIJCH creció en 256% en los últimos seis años. Para lograr este objetivo, se hacía urgente la entrega de los terrenos saneados. Por ello, para el ministro, «[...] la ampliación es de vital importancia, pues el Jorge Chávez es la principal puerta de ingreso al país, tanto para turistas extranjeros como gente de negocios y turistas nacionales, amén de las agroexportaciones y exportaciones en general que usan el aeropuerto para atender los mercados internacionales»<sup>17</sup>.

En este contexto de publicitación de las consecuencias macroeconómicas, el presidente Humala visitó las zonas de ampliación<sup>18</sup>. El 30 de octubre sobrevoló en un helicóptero los terrenos junto con el ministro Paredes, para luego dar una conferencia en el AIJCH. En esta ocasión, el presidente presentó su conformidad con el proyecto, saludando los avances alcanzados por el MTC ya que «la ampliación del aeropuerto hoy día se convierte en una necesidad nacional dado el crecimiento económico, [y] la posición geográfica del Perú, que lo convierte en un proyecto de *hub* internacional»<sup>19</sup>.

Tanto el ministro como el presidente también declararon en estas fechas sobre el proceso de reasentamiento. El ministro aseguró que «se está haciendo todo lo humanamente posible para trasladar a los posesionarios y mejorar su calidad de vida, por ello, ya hemos entregado departamentos a varias familias beneficiadas con este proceso»<sup>20</sup>, señaló en el Congreso de la República. En otras declaraciones, el presidente Humala aseguró que la liberación y toma de áreas por el MTC se venía dando dentro de un plan que tenía por fin elevar la calidad de vida y bienestar de los *beneficiarios*: «Estas alternativas [de reubicación] son de libre elección por cada uno de los beneficiarios debidamente identificados que les permitirá acceder a mejores oportunidades de vida»<sup>21</sup>.

De esta manera, casi culminando el año, el Estado promocionó una imagen de avance satisfactorio y limpio del reasentamiento de la población y la consecuente

---

<sup>17</sup> Fuente: [www.andina.com.pe/Espanol/noticia-ampliacion-aeropuerto-jorge-chavez-demandara-inversion-830-millones-434131.aspx](http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-ampliacion-aeropuerto-jorge-chavez-demandara-inversion-830-millones-434131.aspx)

<sup>18</sup> Este hecho generó mucha expectativa en la población. Las personas creían que tendrían la posibilidad de dialogar cara a cara con el presidente y contarles su situación, sin embargo, la visita consistió en un sobrevuelo en helicóptero sobre los terrenos y no implicó que el presidente Humala visitara los AAHH afectados.

<sup>19</sup> Fuente: <http://elcomercio.pe/economia/1489763/noticia-humala-ampliacion-jorge-chavez-permitira-recibir-20-millones-pasajeros>

<sup>20</sup> Fuente: [www.andina.com.pe/Espanol/noticia-en-febrero-se-inicia-entrega-terrenos-para-construir-segunda-pista-aeropuerto-432324.aspx](http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-en-febrero-se-inicia-entrega-terrenos-para-construir-segunda-pista-aeropuerto-432324.aspx)

<sup>21</sup> Fuente: [www.andina.com.pe/Espanol/noticia-ampliacion-aeropuerto-jorge-chavez-demandara-inversion-830-millones-434131.aspx](http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-ampliacion-aeropuerto-jorge-chavez-demandara-inversion-830-millones-434131.aspx)

ampliación del AIJCH. Sin embargo, al restar solo cinco meses para que venciera el plazo para entregar los terrenos, el ministro Paredes agregaba que «no [había] posibilidad de ampliar el plazo. Vamos a cumplir con lo que el contrato de concesión establece y a febrero del próximo año, se entregarán los terrenos para la ampliación del aeropuerto internacional Jorge Chávez», agregando que para culminar con el proceso de saneamiento iban a «hacer cumplir estrictamente la ley y nos valdremos de todos los mecanismos que la ley nos da» (incluido un desalojo, un temor muy grande en la población de «El Ayllu»)<sup>22</sup>.

El presidente y el ministro no fueron los únicos actores en pronunciarse. La legitimación del proyecto también se plasmó en reportajes de prensa escrita y medios televisivos. Un primer ejemplo fue el reportaje emitido el día domingo 2 de diciembre en el muy sintonizado programa *Cuarto Poder*. El programa generó gran expectativa en la población, pues era exclusivamente sobre la situación de «El Ayllu»<sup>23</sup>. Con una duración de aproximadamente quince minutos, los periodistas dieron cuenta de la falta de resultados del proceso y pusieron énfasis en mostrar a «El Ayllu» como un pueblo en inminente extinción. Se recogieron algunos reclamos de algunos pobladores, principalmente sobre las cargas familiares y cómo las familias no iban a poder entrar en los 60 m<sup>2</sup> que se pretendían construir en las nuevas viviendas de San Martín de Porres. También se recogió el drama de algunas personas que no había podido ser reconocidas en el proceso de calificación, a pesar de declarar entre lágrimas que vivían hace mucho tiempo en el lugar. Sin embargo, los representantes del MTC no reconocieron la mayoría de estos reclamos, alegando que como MTC estaban «dando muestras inequívocas [de] que [estaban] haciendo las cosas del modo correcto» (declaración del procurador). Adicionalmente, a pesar de mostrar varios de los problemas, el enfoque final del reportaje fue presentar a la población de «El Ayllu» como los responsables por no haber colaborado en el MTC y rechazar ser sacados del lugar. El comentario final de la conductora Sol Carreño, una conocida periodista, terminó por confirmar esta visión:

Evidentemente hay casos individuales que pueden conmovir, pero lo cierto es que en nuestra Constitución, cuando se da una necesidad pública, el Estado tiene la capacidad de expropiar, pagar el justiprecio y darles el uso a los terrenos que el país requiere. En este caso el uso que el país requiere es evidente, es el uso del terreno del aeropuerto. El país ha crecido mucho, cada vez tenemos un mayor intercambio comercial [...] lo cierto es que estos terrenos han sido pagados por el Estado y a estas personas se les han dado varias opciones, la opción del dinero, se

<sup>22</sup> Fuente: [www.larepublica.pe/23-11-2012/mtc-ya-tiene-el-85-de-los-terrenos-para-ampliar-el-aeropuerto-jorge-chavez](http://www.larepublica.pe/23-11-2012/mtc-ya-tiene-el-85-de-los-terrenos-para-ampliar-el-aeropuerto-jorge-chavez)

<sup>23</sup> Fuente: Cuarto Poder-02.12.12. «El Ayllu»: el último AAHH cerca al aeropuerto Jorge Chávez: [www.youtube.com/watch?v=ffq55bC1pXs](http://www.youtube.com/watch?v=ffq55bC1pXs) (usuario: amercanoticiaspe)

les ha dado la opción de un departamento, de ir a [San Martín de Porres] donde se les construiría una casita. Si no quieren aceptar estas opciones, hay un dicho que dice «la ley es dura, pero es la ley»; si ya no quieren opciones, se va a tener que aplicar la ley [es decir, el desalojo].

### **Proceso de categorización**

En este proceso, la población también fue objeto de diferentes calificativos en función de las fases del proceso. Muchas veces fueron entendidos como invasores, luego como posesionarios, posteriormente como afectados, y finalmente como beneficiarios. El resultado de esta calificación fue atribuir a la población más o menos derechos, lo que la posicionaba como un impedimento para el buen desarrollo del proyecto e, incluso, un costo necesario.

Un primer cambio significativo fue pasar de llamar a las familias «asentamientos humanos» a «afectados». La ley 29836 de febrero de 2012 es un buen punto de inicio para relacionar las diferentes fases del proyecto con la calificación que se dio a la población. Si bien con la nueva ley el proceso comenzó a llamarse «reasentamiento», la población pasó a ser entendida formalmente como afectada. Anteriormente, con la ley 27329, solo se hablaba de «asentamiento humano» y no de «población».

En una segunda fase se pasó de calificarlos como «afectados» a «beneficiados». Las autoridades empezaron a declarar que los procesos que se venían realizando eran para reubicar/reasentar a la población *beneficiada*. Esta fase puede ser entendida como el inicio de la inserción del discurso del desarrollo no solo para el proyecto de ampliación, sino también para justificar el proceso de reasentamiento mismo. Un primer momento fue cuando el ministro apareció en los medios en junio repartiendo las viviendas para las primeras familias. El resto del año, la prensa informó sobre los primeros beneficiados que ya habían sido colocados en programas de reinserción laboral o que el MTC venía realizando el proceso de calificación para los beneficiarios del reasentamiento.

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

El cambio de afectado a beneficiado es un punto clave en la legitimidad que las acciones del MTC obtuvieron en la opinión pública. Dejar de tratar a estas familias como *afectadas* y empezar a hacerlo como *beneficiadas* significaba que el rol que el Estado jugaba dejaba de ser el de un posible afectador para pasar a ser un benefactor,

sin el cual, muy probablemente, estas familias nunca hubieran sido capaces de acceder a una propiedad y a servicios básicos dignos. Las autoridades involucradas en estas declaraciones no fueron técnicos intermedios o (solo) líderes de opinión, sino el mismo ministro de Transportes y el presidente de la República. Esta serie de declaraciones estableció en la opinión pública, y sobre todo en la población de «El Ayllu», una especie de carrera contra el tiempo donde por un lado estaba el interés nacional y por el otro un grupo minoritario de población que no abandonaba el lugar. Se estableció entonces una situación de ganancia para todas las partes involucradas: el Perú tendría un aeropuerto más moderno y acorde a la demanda, y esta población marginal elevaría su calidad de vida a través de un proceso pautado de reasentamiento. Ante este escenario, las posibilidades de cuestionar ciertas características del proceso que iban en contra de su aparente limpieza y efectividad eran realmente remotas.

### **Presencia en el lugar**

La imposición simbólica no solo se desarrolló en un nivel discursivo: también tuvo una expresión material a través de la instalación de los funcionarios del MTC en el lugar. Esta presencia se inició formalmente con la primera asamblea que realizaron en la zona hacia marzo de 2012. En ella, los funcionarios del MTC explicaron en qué consistirían los trabajos a realizar en «El Ayllu», qué era un reasentamiento y cuáles eran las nuevas opciones que la ley 29836 contemplaba. Sin embargo, durante su exposición dieron a entender que no todas las opciones eran igual de beneficiosas para la población: el reasentamiento a San Martín de Porres, la figura original del año 2000, era la opción menos viable de las tres.

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

La inviabilidad técnica de la opción de San Martín de Porres presentada abiertamente por los funcionarios, contrastaba con la facilidad de optar por la compra de departamentos. En palabras de los ponentes del MTC, esto podría tomar solo pocos meses, y si así lo querían, podían llevar buses los fines de semana para que quien quisiera se acercase a ver los proyectos inmobiliarios.

Presentadas así las opciones, muchas familias empezaron a dudar por primera vez sobre si optar por ir a San Martín de Porres. El hecho de que los principales encargados del proceso les dijeran formalmente que esto sería difícil generó muchas

dudas, ya que si en tantos años el Estado no había conseguido sacarlos del lugar, ¿qué les aseguraba que el MTC iba a cumplir con entregarles casas en las fechas que decían a medida que el tiempo se acortaba?

Los meses siguientes transcurrieron con la instalación de una oficina del MTC en «El Ayllu», en lo que fue anteriormente una panadería. Para abril de 2012, el MTC había logrado formar dentro de la DGASA a un equipo de más de veinte personas dedicado exclusivamente a este caso. En el nuevo local y con el nuevo equipo, en un horario de lunes a viernes de ocho de la mañana a cuatro de la tarde, los técnicos del MTC se encargaron de recibir la documentación que la población tenía que presentar, mientras al mismo tiempo se les informaba sobre las opciones que existían. La calificación era, pues, el segundo paso básico (luego del estudio socioeconómico) para realizar el reasentamiento. Si bien se buscó avanzar rápidamente con la calificación, el proceso se amplió hasta noviembre de 2012 (e incluso al año siguiente, en algunos casos).

La instalación en la panadería no fue el único modo como el MTC empezó a demostrar su presencia. Otro elemento fueron los carteles que se colocaron desde finales de 2011 en los terrenos que rodeaban a «El Ayllu». Si uno avanzaba por la avenida Néstor Gambeta, podía observarlos a lo largo de la zona de ampliación. Si se ingresaba por la trocha hacia el AH, también eran visibles. En ellos se leía que la zona ahora era «propiedad» del MTC y se prohibía el paso. Estos carteles serían luego, a finales de 2012, acompañados por letreros informativos/promotores de las opciones a elegir para ser reasentado. El mensaje de «Perú, progreso para todos», hablar de «cambios», «oportunidades», «promesas cumplidas» contrastaban con la destrucción del terreno y el cada vez menor margen de tiempo para optar por alguna de las opciones.

Esta presión simbólica por tomar una opción rápidamente también se vio materializada en la colocación de diferentes carteles de empresas privadas que promovían proyectos de vivienda desde la instalación del propio MTC. A diferencia del proyecto de San Martín de Porres, las opciones para la indemnización asistida y la compra de inmuebles se veían respaldadas por la invasión de propuestas que se pegaron en todo «El Ayllu» (mientras que para San Martín de Porres se colocó solo un cartel del MTC explicando los pasos del proceso). A esta presencia gráfica se sumó la presencia de expoventas y la llegada de buses de las diferentes empresas, los cuales gratuitamente, y durante un período casi semanal, transportaban a quien lo deseara a visitar los proyectos inmobiliarios.

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

pocos días para abandonar sus viviendas. Como este proceso fue gradual, las casas iban quedando abandonadas de a pocos. El Estado tomó la decisión de evitar invasiones demoliendo las viviendas. Lo primero que se hacía era pintar con letras azules «MTC» en las fachadas, para anunciar que sería demolida. Luego, con una «cuadrilla» de demolidores (contratados en su mayoría del propio «El Ayllu»), se encargaba la destrucción del predio. El resultado de esta práctica fue la convivencia de cientos de familias con calles destruidas a medias. Uno podía avanzar y encontrarse con viviendas en perfecto estado al lado de casas totalmente destruidas.

La progresiva presencia física del MTC en la zona transformó el otrora tranquilo y colorido pueblo de «El Ayllu» en una serie de desmontes y calles cada vez más desoladas, decorada con carteles y mensajes de un futuro «accesible». Era una especie de cuenta regresiva para el resto de familias que aún no optaba por una alternativa, esperando tanto conseguir mejores inmuebles, como la definición del proyecto de San Martín de Porres. De esta forma, la presencia del Estado estuvo orientada a incentivar la toma de decisión de la población a medida que el tiempo se agotaba, pero lo hizo en un contexto de imposición simbólica donde no restaba mucho espacio para la negociación de los términos de su salida.

### **Interiorización del discurso de desarrollo**

La imposición simbólica tiene un último espacio de expresión en las opiniones de los pobladores sobre la continuidad del proceso de ampliación durante las etapas más críticas e inciertas de su propio reasentamiento: en ella se hace evidente la priorización del bienestar nacional.

Declaraciones como: «La necesidad pública es del Estado, pero nosotros no nos estamos oponiendo. [Aunque] estamos pidiendo lo justo» (poblador) o «No podemos ir en contra de desarrollo, tenemos que ir a la par. Si es de interés público, a pesar de la nostalgia, el Estado lo tiene que tomar, pero reconociéndonos los derechos que nos competen» son muestra de una aceptación frustrante, pero aceptación al fin. Un poblador comentaba que «queremos el desarrollo del país, eso sí. Estamos de acuerdo con eso. Porque esta es la puerta del Perú al mundo [...]»; sin embargo, no encontraba aún mayor respuesta a en qué podría trabajar al año siguiente, o si sus hijos podrían seguir asistiendo al colegio. En otra manifestación, la población elaboró carteles que señalaban: «No nos oponemos al desarrollo del Perú, pero no pisoteen nuestros derechos», «El pueblo no se opone a la modernización del país pero sí a la imposición del MTC». Sin embargo, las manifestaciones públicas se redujeron a plantones frente al MTC, comportándose más como un acompañamiento de sus dirigentes en las reuniones con el ministerio. Precisamente, declaraciones en el año 2010 del encargado de la directiva de «El Ayllu», José Yataco, correspondían con este discurso: «Cuando comenzó a instalarse el aeropuerto, dio trabajo a mucha

gente de la hacienda, pero desgraciadamente con el desarrollo globalizado sabemos que el aeropuerto tiene que crecer y tenemos que aceptar esto. No queremos estar en contra del desarrollo del país. Que nos afecta es cierto, pero no hay forma de oponernos, nos resignamos, aunque siempre existe cierta melancolía» (José Yataco, revista *Somos*, febrero de 2010).

### **Conclusión de sección**

La capacidad de imponerse simbólicamente para lograr que la población decidiera por opciones que le eran beneficiosas al MTC, ya que le permitirían culminar el proceso de entrega de los terrenos (y ahorrarse una serie de esfuerzos propios de un reasentamiento), es el elemento que nos permite hablar de una presencia ambigua del Estado. Como se ha trabajado en la primera sección, el MTC lidiaba con serias deficiencias en sus capacidades técnicas para implementar el proceso, pero por otro lado, tuvo la capacidad de desarrollar estrategias (conscientes o no) de imposición simbólica en el lugar. La imagen del proyecto y sus consecuencias gracias al discurso del desarrollo fueron despolitizadas, lo cual permitió, en términos de Ferguson (1994) en diálogo con Scott (1998), una transformación gráfica del territorio por el Estado: lo que hasta hace poco fue el pueblo de «El Ayllu», fue transformado en terrenos saneados, próximos a volverse una extensión de asfalto y una infraestructura de primer nivel en la región.

## **5. CONCLUSIONES**

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

La presente investigación etnográfica en torno a la ampliación del AIJCH ha buscado identificar las características del proceso de lo que hemos llamado la presencia ambigua del Estado: por un lado, el Estado no fue capaz de desarrollar capacidades en torno a la implementación de reasentamientos. Esta incapacidad fue generada principalmente por factores internos, como el legado inexperto, la desarticulación interna y la presión del tiempo. En ese contexto, el MTC optó por acelerar el proceso social, el cual se había convertido hacia el año 2012 en un impedimento (antes que una meta) para empezar los trabajos de ampliación del AIJCH. Esta aceleración se basó en la mirada simplificadora que posee el Estado, que le

permite organizar la información requerida para alcanzar sus objetivos del modo como conoce (y puede) hacerlo.

Sin embargo, al mismo tiempo el MTC fue capaz de establecer una imposición simbólica en el AH gracias al discurso del desarrollo. El discurso de desarrollo y su materialización, a través de diversas formas de imposición simbólica en la comunidad y fuera de ella en los medios, jugaron un papel muy importante tanto en la despolitización del proceso de reasentamiento como en la invisibilización de los posibles costos sociales. Gracias a ambos resultados, se permitió que el proceso avance dentro de sus deficiencias pero al mismo tiempo ganando legitimidad pública. Este avance no generó alarma ni en la opinión pública ni en los mismos afectados, restando elementos argumentativos a la población para oponerse a las irregularidades del proceso.

Desde el punto de vista del MTC, todo lo sucedido entre los años 2000 y 2013 en torno al caso la ampliación del AIJCH y el reasentamiento del AH «El Ayllu» puede considerarse como legítimo: se diseñó e implementó un proceso que contemplaba la reinserción de familias en nuevos espacios y con nuevos empleos. Desde el punto de vista de la población, solo se colaboró pacíficamente con las propuestas del MTC, buscando el diálogo en situaciones de diferencias. Así, en un panorama donde todos los involucrados buscaron colaborar, ¿cómo se explica el desarme de la comunidad y la incertidumbre por la pérdida de vínculos sociales y laborales entre las familias?

Para comprender el avance transformador es necesario colocar el énfasis en los procesos de construcción de sentido, en los modos de presencia, en las contradicciones, pero también en las situaciones de un orden aparente, en los discursos tanto a favor como en contra, en las estrategias de colaboración y de resistencia, en procesos no culminados, en la incertidumbre. Es en estos contextos donde se construye la complicidad no buscada, la legitimación de la imposición y el silencio de los afectados a través del avance transformador.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Auyero, J. y D. A. Switsun (2009). *Flammable: environmental suffering in an Argentine shantytown*. Oxford: Oxford University Press.
- Cernea, M. (1999). Why Economic Analysis is Essential to Resettlement: A Sociologist's View. En Michael Cernea (ed.), *The Economics of Involuntary Resettlement: Questions and Challenges*. Washington DC: World Bank.
- Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú: una agenda de investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Escobar, A. (1995). *Encountering Development*. Princeton: Princeton University Press.

- Ferguson, J. (1994). *The anti-politics machine: development, depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Foucault, M. (1980). *Power and Knowledge. Selected interviews and other writings 1972-1977*. Nueva York: Pantheon Books.
- Murray Li, T. (2007). *The Will to Improve. Governmentality, Development and the Practice of Politics*. Durham, NC: Duke University Press.
- O'Donnell, G. (1993). *On the state, democratization and some conceptual problems*. Working Paper, 192, April 1993. Notre Dame: Kellog Institute.
- Price, S. (2009). Prologue: Victims or partners? The social perspective in development-induced displacement and resettlement. *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 10(4), 266-282.
- Remy, J. y L. Voyé (2006). *La ciudad: ¿hacia una nueva definición?* Zaragoza: Bassarai.
- Scott, J. (1985). *Weapons of the Weak. Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Thelen, K. (2003). How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. En J. Mahoney y D. Rueschemeyer, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Nueva York: Cambridge Press.

Recibido: 1 de octubre, 2014

Aceptado: 11 de junio, 2015