

# POR EL CAMINO DEL DIÁLOGO GREMIAL: GESTIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL RELACIONADA CON EL TRANSPORTE DE CARGA POR CARRETERA (PERÚ, 2019-2022)

## ON THE ROAD TO TRADE UNION DIALOGUE: MANAGEMENT OF SOCIAL CONFLICTS RELATED TO ROAD FREIGHT TRANSPORT (PERU, 2019-2022)

Recibido: 27 de mayo de 2024 | Aprobado: 9 de julio de 2024

JULIO EDUARDO CHUMPTAZI RAMÍREZ<sup>1</sup>  
JECHUMPTAZIFL@FLACSO.EDU.EC  
ORCID: 0000-0003-3519-9761

### RESUMEN

La conflictividad social relacionada con los transportistas de carga por carretera es escasa en número. Sin embargo, en algunos de sus episodios se generaron pérdidas económicas de hasta S/ 9600 millones, pérdida de vidas humanas, afectaciones a 16 mil pacientes con Covid-19 y a la vulneración de derechos de la ciudadanía. Entre 2019 y 2022, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones abordó estos conflictos a través del diálogo gremial. Por esto, vale la pena indagar en el funcionamiento de este mecanismo. Con este propósito se diseñó un estudio cualitativo de teoría fundamentada emergente. Específicamente, se realizó una investigación documental de la información producida por el ministerio, la Defensoría del Pueblo y los medios de comunicación. Se encontró que la interacción con los gremios de transporte de carga producida en la esfera pública, permitió a los agentes del Estado implementar la estrategia de gestión del diálogo con un modelo cooperativo y tácticas de negociación competitiva enfocadas en disolver las acciones de protesta. Se concluye que la institucionalización de este proceso consolidó el diálogo gremial y reformuló las dinámicas y las relaciones entre los agentes del Estado peruano y los gremios de transporte de carga. De este modo, el dialogo gremial abrió la puerta para una esfera pública que es la arena de disputas y consensos de carácter más político.

**Palabras clave:** conflicto social; gestión; Estado; sociedad civil; transporte por carretera

### ABSTRACT

Social conflict related to road freight transporters is few in number. However, in some of its episodes, economic losses of up to S/ 9.6 billion, loss of human lives, affectations to 16 thousand patients with Covid-19 and the violation of citizens' rights were generated. Between 2019 and 2022, the Ministry of Transport and Communications addressed these conflicts through union dialogue. For this reason, it is worth investigating the operation of this mechanism. For this purpose, a qualitative emerging grounded theory study was designed. Specifically, a documentary research was conducted based on information from the ministry, the Ombudsman's Office and the media. It was found that the interaction with freight transport unions produced in the public sphere allowed State agents to implement the dialogue management strategy with a cooperative model and competitive negotiation tactics focused on dissolving protest actions. It is concluded that the institutionalization of this process consolidated the union dialogue and reformulated the dynamics and relationships between the agents of the Peruvian State and the freight transport unions. In this way, union dialogue opened the door to a public sphere that is the arena for disputes and consensus of a more political nature.

**Keywords:** Social conflicts, Management, State, Civil society, Road transport

<sup>1</sup> Licenciado en Antropología, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

## INTRODUCCIÓN

El Estado peruano enfrenta el importante reto de atender la creciente conflictividad social en el país. La Defensoría del Pueblo (2020, pp. 10 y 15) señala que en diciembre de 2019 se registraron 133 conflictos sociales activos y 2 casos resueltos, en diciembre de 2020 se registraron 146 activos y 1 resuelto, en diciembre de 2021 se registraron 148 activos y 0 resueltos, en diciembre de 2022 se registraron 160 activos y 0 resueltos (2022e, pp. 12 y 16), y en diciembre de 2023 se registraron 168 activos y 3 resueltos (2023, pp. 13 y 18).

La revisión de estos datos indica que los conflictos sociales relacionados con el transporte de carga son escasos. Esta apariencia contrasta con el gran impacto social y económico que tuvieron sus acciones de protesta. El Poder Ejecutivo implementó acciones para resolver el escalamiento y crisis de esta conflictividad. De esta forma intentó que no se interrumpieran las principales actividades económicas y la provisión de productos de primera necesidad. Sin embargo, los mecanismos de gestión implementados no siempre encaminaron estas disputas hacia soluciones para los problemas de fondo que generan el conflicto.

Las actuaciones del Gobierno peruano frente a estos casos ejemplifican la implementación de procesos de diálogo como mecanismo para gestionar los conflictos sociales. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), órgano del Poder Ejecutivo encargado de dirigir la política en transporte, buscó perfilar estrategias de intervención social para mantener la gobernabilidad sectorial frente a los futuros conflictos.

Para entender este escenario, se plantea que las interacciones entre los agentes estatales del sector y los representantes gremiales del transporte de carga en la esfera pública (Costa y Avritzer 2009) se conducen con una estrategia de gestión del diálogo (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 2021a), en la que se despliegan tácticas de negociación competitiva (Galdos Kajatt, 2000) enfocadas en disolver las acciones de protesta. Este mecanismo de gestión es denominado diálogo gremial.

Partiendo de este modelo, se desarrolla una investigación documental de los informes sociales del sector, los reportes de la Defensoría del Pueblo, y la información periodística disponible para identificar el abordaje del MTC en cada caso. Así, se busca comprender cómo se gestionó la conflictividad social relacionada con el transporte de carga por carretera a partir del diálogo gremial en el Perú, entre 2019 y 2022. A continuación, se expone el modelo analítico propuesto, y se describen los materiales y el método utilizado. Luego, se analizan las acciones de protesta, los gremios involucrados y sus demandas, así como el camino del diálogo gremial y su institucionalización. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

## DESARROLLO

### Interacciones entre Estado y sociedad civil en la esfera pública

La teoría política clásica, desde Hobbes, Locke, Montesquieu y Rousseau hasta Hegel y Marx, diferenció gradualmente entre los conceptos de estado de naturaleza, Estado, mercado y sociedad civil. Los tres últimos son las esferas de acción social clásicas que giran en torno a lo político y no político. Actualmente, los agentes de la sociedad civil influyen con más fuerza en las acciones de los agentes estatales. Por este motivo, se necesita un concepto apropiado para entender el espacio intersticial que comunica a estas esferas, sin disolver su diferenciación.

Costa y Avritzer (2009, pp. 32 y 33) señalan que la esfera pública (un concepto de talante *habermasiano*) constituye ese espacio de mediación y equilibrio de las relaciones entre las tres esferas clásicas. En este, confluyen las voluntades colectivas de la sociedad civil expresadas como opinión pública que, en el marco democrático, influye políticamente en los decisores gubernamentales. En ese sentido,

[...] la esfera pública se refiere más adecuadamente a un contexto difuso de relaciones, en el cual se concretizan y se condensan intercambios comunicativos generados en diferentes campos de la vida social. Tal contexto comunicativo constituye una arena privilegiada para la observación de la manera como se procesan los cambios sociales, se reconfigura el poder político y cómo los nuevos actores sociales conquistan relevancia en la política contemporánea (Costa y Avritzer, 2009, p. 45).

En este espacio se posiciona la opinión pública como discurso no gubernamental de contrapeso a los ejercicios de poder que los agentes estatales imponen sobre las acciones de los agentes de la sociedad civil (Fraser, 1993, pp. 53-54). Sin embargo, esta influencia política es indirecta, porque las propuestas no siempre se incluyen en la formulación de políticas públicas. Esto limita las posibilidades reales de integrar elementos que reduzcan las desigualdades generadas por las prácticas políticas y de mercado.

Este enfoque sitúa la acción política como ejercicio de dominación y atributo exclusivo de la sociedad política [Estado]. Para superarlo, se requiere reconocer a la sociedad civil como un terreno de disputa que mantiene una relación estrecha y no subordinada con la esfera estatal (Mouffe, 1985, pp. 134, 137 y 141). Desde esta perspectiva, la sociedad civil no es una reserva moral o un espacio neutral y residual, sino una agencia política autónoma y dinámica que despliega iniciativas mancomunadas a través la esfera pública (Arditi, 2004, pp. 4 y 15-16).

En otras palabras, replantear los alcances de la acción política de la sociedad civil en la esfera pública implica comenzar a pensar en una arena política. Los conflictos desarrollados en su seno no se producen únicamente por el establecimiento de sentidos y legitimidades (hegemonía). También se disputa la capacidad efectiva de tomar decisiones sobre asuntos de carácter gubernamental y las acciones de protesta se convierten en instrumentos para exigir esa negociación. Los agentes del Estado responden con los instrumentos institucionales de sus respectivas unidades orgánicas. En el caso de la conflictividad social relacionada con el transporte de carga por carretera en el Perú, la agencia gubernamental encargada es el MTC.

### La gestión del diálogo y el marco institucional peruano

La Oficina de Diálogo y Gestión Social (ODGS) es la unidad orgánica del MTC que recomienda, diseña, implementa y acompaña los procesos de diálogo, mediación, negociación y cualquier otro mecanismo de intervención para garantizar gobernabilidad sectorial. El objetivo de sus intervenciones es la prevención, gestión y solución de las diferencias, controversias y conflictos sociales (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 2021d, arts. 93 y 94).

Esta oficina aplica la estrategia general de gestión del diálogo, consistente en “permitir a los actores identificar en conjunto alternativas para superar las causas del problema que los enfrenta y construir acuerdos para poner en práctica las alternativas identificadas” (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 2021a, p. 3). La estrategia se divide en dos etapas: 1) la prevención de tipo estructural y operativa para evitar que las diferencias y controversias escalen a conflictos (2021a, p. 6); y 2) el tratamiento a través de la gestión del conflicto social o el manejo de crisis para solucionarlos y transformarlos (2021a, p. 8).

La gestión del conflicto (potencial o manifiesto) es la herramienta para la articulación de acciones y conformación de espacios de diálogo. En estos se construyen alternativas de solución integrales y se mitigan los efectos negativos de la conflictividad social. Los instrumentos específicos se aplican de acuerdo a la dimensión, el contexto y las características de cada caso (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 2021a, p. 8). El detalle de los instrumentos se puede ver en la siguiente figura:

Figura 1. Instrumentos de tratamiento de conflictos en la gestión del diálogo



Fuente: elaborado por el autor con base en MTC 2021a.

La ODGS tiene la facultad de promover y conformar equipos *ad hoc* que dirijan, acompañen y asesoren los procesos de gestión del diálogo “frente a la importancia y complejidad de ciertas intervenciones de especial interés del Sector” (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 2021a, p. 9). En ese marco, la coordinación de diálogo gremial fue el equipo *ad hoc* encargado de asumir estas funciones de cara a la conflictividad social relacionada con los gremios de las diversas modalidades de transporte.

## Estrategias de negociación en el marco del diálogo gremial

La negociación es el proceso comunicativo recíproco entre actores sociales con intereses compartidos u opuestos entre sí. Su objetivo es llegar a acuerdos que permitan obtener lo que esperan unos de otros (Fisher, Ury, y Patton, 2003, p. XVII). Los modelos de negociación más utilizados son el competitivo (ganador-perdedor), fundado en las posiciones de los actores, y el cooperativo (ganador-ganador), apoyado en sus intereses. Este último derivó en el modelo Harvard, que enfatiza los aspectos colaborativos y comunicacionales, así como los resultados satisfactorios para las partes (Galdos Kajatt, 2000, pp. 22-23 y 34; Parra V., Santiago J., Murillo M., y Atonal N., 2010, p. 4). En el proceso, los negociadores utilizan diferentes estilos, como la negociación inmediata, progresiva, o adaptativa (CETYS Educación Continua, 2021, párr. 3). Por otro lado, se elige la estrategia de negociación en base al contexto, los objetivos y el plazo planteado para el proceso y la consecución de resultados. Además, las partes involucradas analizan este conjunto de condiciones para darle forma final a la estrategia.

Independientemente del modelo elegido, es frecuente utilizar tácticas competitivas enfocadas en presionar al oponente. Para lograrlo, se recurre a las relaciones de poder, los plazos disponibles u otros elementos fácticos que permitan ganar ventajas en el proceso (Galdos Kajatt, 2000, p. 27). Existen 8 tácticas principales de este tipo: 1) “perder poco, ganar mucho”; 2) “policía bueno, policía malo” 3) en equipo; 4) por tiempo; 5) autoridad limitada o restringida; 6) presión del poder; 7) negociación racional; y 8) negociación distributiva (Galdos Kajatt, 2000, pp. 27-31). Las 4 últimas, suelen ser las más problemáticas.

La táctica de “autoridad limitada” aprovecha los límites (aparentes) de los negociadores para la aceptación de las propuestas o la suscripción de los acuerdos. El argumento más común es que existen instancias superiores que deben aprobarlos (Galdos Kajatt, 2000, p. 29). Por otro lado, los actores con mejores posiciones (políticas y económicas) ejercen la táctica de “presión del poder” sobre los actores rivales. Es una táctica que difícilmente puede ser contrarrestada. Por esto, se utiliza en la disputa de intereses muy importantes (Galdos Kajatt, 2000, p. 30).

La táctica de “negociación racional” busca las mejores alternativas en términos de costo y eficiencia para obtener el máximo beneficio para los intereses propios (Galdos Kajatt, 2000, p. 30). En cambio, la “negociación distributiva” pone en juego las posiciones de los actores. Con esto, busca concesiones mutuas que pueden conducir al consenso entre las partes, o al fracaso de la negociación. En muchas ocasiones, esta táctica se aplica en la parte final de los procesos con modelo cooperativo (Galdos Kajatt, 2000, p. 31).

En el caso de la conflictividad social relacionada con el transporte de carga por carretera en el Perú, los representantes del MTC desplegaron la estrategia de gestión del diálogo en sus interacciones con los gremios de transportistas de carga en la esfera pública, para mitigar las disputas generadas en esa arena política. Como parte de esta estrategia, la ODGS implementó 3 instrumentos específicos de la herramienta de gestión del conflicto: 1) un equipo *ad hoc*; 2) espacios de diálogo; y 3) grupos de trabajo.

Estos instrumentos se aplicaron para disolver las acciones de protesta de los agentes de la sociedad civil involucrados. Por esto, el proceso se desarrolló con un modelo cooperativo en el que se desplegaron tácticas de negociación competitivas. La autoridad limitada, presión del poder, negociación racional y negociación distributiva fueron las más utilizadas en ese esquema. Se denomina diálogo gremial a este amplio mecanismo de gestión de la conflictividad del que emergen nuevas dinámicas y relaciones que se despliegan en la esfera pública.

## Investigación documental de conflictos en transporte de carga

El estudio fue realizado con un diseño cualitativo de teoría fundamentada, caracterizado por utilizar los datos de la investigación para construir sus enunciados teóricos. De este modo, el fenómeno se comprende por el proceso, y no tanto por lo establecido en trabajos precedentes sobre el problema (Hernández Sampieri, Fernández Collado, y Baptista Lucio, 2010, p. 493). Así mismo, se utilizó un sub diseño emergente que no constriñe la construcción teórica a categorías cerradas, sino que la erige desde codificaciones abiertas e interconexiones categoriales explicadas por el investigador (Hernández Sampieri et al., 2010, p. 497).

En términos específicos, se desarrolló una investigación documental a través de “métodos y técnicas de búsqueda, procesamiento y almacenamiento de la información contenida en los documentos, [...] y la presentación sistemática, coherente y suficientemente argumentada de nueva información en un documento científico” (Tancara Q., 1993, p. 94). Así mismo, se consideró que los documentos producidos por investigadores (ensayos, monografía, informes y otros) pueden ser considerados fuentes primarias porque brindan nuevos conocimientos

y perspectivas sobre los hechos estudiados (Tancara Q., 1993, pp. 101-102). En ese sentido, se recopilaron, sistematizaron y analizaron las siguientes fuentes de información:

- Reportes mensuales de conflictos sociales elaborados por la Defensoría del Pueblo entre 2019 y 2023. Estos documentos son de acceso público a través del sitio web de esta entidad.
- Sistematización del proceso de diálogo con los transportistas de carga desarrollado en 2019 y 2020 (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 2021c).
- Informes sobre las acciones de protesta de los gremios de transporte en 2022 y 2023, elaborados por el autor durante su rol como especialista social de la ODCS. Estos documentos fueron obtenidos a través del mecanismo de acceso a la información pública (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019b, arts. 10 y 11), canalizado por el MTC como derecho de petición administrativa (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019a, art. 117).
- Información periodística sobre las acciones de protesta ocurridas entre 2019 y 2023, publicada en los sitios web de las entidades estatales, y de los medios de comunicación nacionales y del extranjero.

A partir de estos datos se analizó la estrategia social, las acciones ejecutadas y los resultados obtenidos mediante el mecanismo de diálogo gremial aplicado por el MTC de cara a las acciones de protesta relacionadas con el transporte de carga por carretera entre 2019 y 2022.

## DISCUSIÓN

### Acciones de protesta de los transportistas de carga (2019-2022)

La conflictividad social relacionada con los transportistas de carga es escasa, si la comparamos con otros tipos de conflicto social. En el 2019 se registró 1 conflicto activo de alcance multirregional (febrero-noviembre) relacionado con esta modalidad (Defensoría del Pueblo, 2019, pp. 9 y 87). En 2021, se registró 1 caso (marzo) nacional (Defensoría del Pueblo, 2021, pp. 8 y 86) que confluyó con 1 nuevo caso (marzo-noviembre) en el 2022. Ese año, también se registró 1 caso multirregional (Defensoría del Pueblo, 2022a, pp. 11, 13, 108-109 y 111) que estuvo activo durante todo el 2023 (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 104).

La mayor manifestación de crisis en estos conflictos sociales fueron las 7 acciones de protesta (paros nacionales) lideradas por los gremios de transportistas de carga entre 2019 y 2022. Además, las organizaciones gremiales convocaron otras 4 acciones de protesta (2020 y 2021) que no se llegaron a concretar (Autor, 2023, pp. 2-3). El detalle de estas acciones se puede apreciar en la siguiente figura:

Figura 2. Acciones de protesta y convocatorias (2019 - 2022)



Fuente: elaboración propia con base en Autor (2023).

El primer paro de transportistas (febrero de 2019) fue de alcance nacional, con alta repercusión en los departamentos de Tacna, Arequipa, Áncash, La Libertad y Piura. Los transportistas bloquearon vías y apagaron motores como medida de protesta en zonas estratégicas del país. Se calcula que, en los 6 días que duró el paro las pérdidas económicas en exportaciones alcanzaron los US\$ 258 millones (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 2021c, p. 187). El segundo (enero de 2021) no tuvo mucho alcance porque fue convocado durante la pandemia del Covid-19, y se focalizó en Arequipa (Pari, 2021, párrs. 1 y 2).

En el tercero (marzo de 2021) se bloquearon vías y realizaron marchas, apagado de motores y enfrentamientos con la policía. Fueron 6 días de paralización del comercio, desabastecimiento de combustibles y escasez alimentos para las familias. Además, la provisión limitada de oxígeno medicinal comprometió la vida de 16 mil pacientes con Covid-19 durante los 6 días del paro. Repercutió en 21 departamentos, especialmente en Ayacucho, Loreto, Junín, La Libertad, Tacna, Ayacucho y Apurímac (Defensoría del Pueblo, 2021, p. 86).

El cuarto (marzo-abril de 2022) se articuló con el paro nacional agrario y repercutió con más fuerza en Puno, Cusco, Chimbote, Callao, Apurímac, Junín, San Martín, Cajamarca, Lima (Huaral), Áncash y Arequipa (Defensoría del

Pueblo, 2022a, p. 110). Los manifestantes bloquearon vías en múltiples puntos (Autor, 2022, p. 9) y se enfrentaron con la policía. Esta violencia costó la vida de 5 personas. Así mismo, durante los 5 días de paro 2/3 de la mercadería no llegó a los mercados y se generaron S/ 9600 millones de pérdidas (Espinoza, 2022, párrs. 4 y 5).

En el quinto (junio-julio de 2022) repercutió en Lima Metropolitana, Callao y Piura, Arequipa, Apurímac, San Martín y Cajamarca. Las movilizaciones, plantones y bloqueos momentáneos de vías no afectaron el tránsito vehicular (Defensoría del Pueblo, 2022b, p. 113), pero se calculan pérdidas de US\$ 60 millones en sus 3 días de duración (Infobae, 2022b, párr. 5). El sexto (julio de 2022) repercutió en Arequipa, Cusco, Lambayeque, Puno, Ayacucho, Piura, Abancay y Tacna (La República, 2022b, párrs. 7 y 8). Se bloquearon vías y realizaron plantones, apagado de motores al lado de las vías y quema de llantas (Defensoría del Pueblo, 2022c, p. 101).

Finalmente, el séptimo (noviembre de 2022) también coincidió con un paro nacional agrario. Los manifestantes bloquearon vías en Apurímac, Ayacucho, Cusco, Ica, La Libertad, Puno, Arequipa, Junín, Áncash y Piura. Así mismo, realizaron concentraciones y apagado de motores en Lambayeque, Lima, Tacna y Tumbes (Defensoría del Pueblo, 2022d, pp. 103-104). En consecuencia, en los 7 días que duró este paro el flujo de mercancías hacia los puertos del Callao, Ilo, Matarani, Salaverry y Paita fue interrumpido, generando pérdidas calculadas en US\$ 175 millones en exportaciones (Gana Más, 2022, párr. 1).

### Gremios involucrados y sus principales demandas

Los micro y pequeños transportistas de carga fueron los principales ejecutores de las acciones de protesta entre 2019 y 2022. Estos actores no necesariamente formaban parte de los gremios que las convocaron. Sin embargo, las organizaciones gremiales utilizaron estas medidas en su repertorio de negociación con el Estado peruano. Por este motivo, es importante identificar a los gremios que lideraron las acciones de protesta. En la siguiente tabla, se detalla una lista de los principales involucrados en cada una de ellas:

**Tabla 1. Principales gremios involucrados en las acciones de protesta**

Año	Mes	Gremio o grupo gremial
2019	Febrero	Gremio Nacional de Transportistas y Conductores del Perú (GNTC Perú), Gremio Nacional de Transportistas y Conductores de Arequipa (GNTC Arequipa), Unión Regional de Transportistas de la Macro Región Norte (URT Macro Norte), Unión Nacional de Transportistas Dueños de Camiones del Perú (UNT Perú), Gremio de Transportes y Logística Perú & América (GLT), Unión Nacional de Transportistas del Callao (UNT Callao), Unión de Choferes del Callao (UCC), Unión Nacional de Transportistas de Pisco (UNT Pisco), Asociación Nacional del Transporte Terrestre de Carga (ANATEC) y Sindicato de Choferes Camioneros de Arequipa (SCC Arequipa)
	Enero	GNTC Arequipa y Asociación de Transportistas del Perú (ASOTRAPE).
2021	Marzo	ASOTRAPE, GNTC Perú, GNTC Arequipa, UNT Perú, ANATEC, GLT y Asociación de Empresas de Transporte Interprovincial del Perú (COTRAP-APOIP)*
	Anuncio octubre	Consejo Nacional de Transporte Terrestre (CNTT), Unión de Transportistas de Carga Pesada de Tacna (UTC Tacna), Asociación de Transportistas de Cargas Especiales del Perú (ATCEP), UNT Perú, COTRAP-APOIP* y Asociación Peruana de Transporte Turístico (APTTUR)**
	Anuncio noviembre	Confederación de Transportistas Terrestres del Perú (CTT Perú), ANATEC, URT Macro Norte, GNTC Perú, GLT, Unión de Gremios de Transporte Multimodal del Perú (UGTRANM)*** y Confederación Nacional de Transportistas en Auto Colectivo (CNTC)****
2022	Marzo	Frente Nacional de Transportistas y Conductores de Carga Pesada (Frente Nacional), Gremio de Transportistas y Conductores del Perú (GTC del Perú) y GNTC-Perú
	Junio	UNT Perú, GNTC Perú, ANATEC, URT Macro Norte y SCC Arequipa
	Julio	Frente Nacional
	Noviembre	Alianza Nacional de Gremios de Transporte de Carga del Perú (Alianza Gremial) y Frente Nacional

Fuente: elaboración propia con base en Defensoría del Pueblo (2019, 2021, 2022a, 2022b, 2022c, 2022d), Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2021c), Pari (2021), y Autor (2022, 2023).

Nota: \*gremio de transporte interprovincial de pasajeros, \*\*gremio de transporte multimodal, \*\*\*gremio de transporte en auto colectivo.



## El camino del diálogo gremial

La conflictividad social relacionada con el transporte de carga por carretera fue atendida por los agentes gubernamentales del MTC mediante la estrategia de gestión del diálogo. La conformación del equipo *ad hoc* de diálogo gremial permitió establecer canales de comunicación directa para difundir las acciones realizadas por el Ejecutivo y anticipar las acciones de protesta de los gremios de transporte. El trabajo previo facilitó la articulación de acciones conjuntas con otros sectores del Ejecutivo. Así mismo, permitió establecer espacios de diálogo más concretos con los representantes gremiales.

En el espacio de diálogo del primer paro, las negociaciones duraron 3 días, desde la primera reunión (21/02/2019) hasta la suscripción del acta (23/02/2019) que puso fin a la acción de protesta (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 2021c, p. 187). El diálogo con los gremios de transporte se mantuvo activo durante ese año y el siguiente. Esto evitó nuevos conflictos y acciones de protesta a nivel regional y nacional durante todo el 2020 (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 2021b, pp. 77-78).

El segundo paro (enero 2021), no requirió un espacio de diálogo específico o la firma de nuevos acuerdos. Por otro lado, en tercer paro se instaló un espacio (19/03/2021) que culminó al día siguiente con la suscripción del acta (20/03/2021) y el final de la acción de protesta. Ese año se instalaron otros espacios de diálogo que evitaron la ejecución de nuevas acciones de protesta, gracias a la suscripción de 2 actas (24/10/2021 y 06/11/2021) que adsorbieron los acuerdos precedentes (Autor, 2022, pp. 9 y 12).

En el marco del cuarto paro, se desarrollaron 3 reuniones virtuales con los gremios de transporte de carga (28, 29 y 31/03/2022) que posibilitaron la instalación de un nuevo espacio de diálogo. Las negociaciones iniciaron en Arequipa (01/04/2022), y culminaron en Lima (03/04/2022) con la suscripción del acta correspondiente y su adenda. En paralelo, se suscribió el acta con los transportistas y agricultores en Huancayo (02/04/2022). De esta forma, se puso fin a la acción de protesta (Autor, 2022, pp. 13-14).

Antes del quinto paro se realizó una reunión informativa con los representantes del Frente Nacional en Arequipa (21/06/2022). Estos gremios descartaron su participación en el paro (Infobae, 2022a, párr. 1). En Lima se realizó una reunión informativa con UNT Perú y otros gremios convocantes (24/06/2022) que no obtuvo los mismos resultados (La República, 2022a, párrs. 12, 13 y 18). Así mismo, el Ejecutivo difundió información clave a través de diferentes medios para mitigar el impacto de la convocatoria (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022; Radio Nacional, 2022). Luego de 3 días, los gremios participantes anunciaron el fin de la acción de protesta.

En el primer día del sexto paro se realizó una reunión semipresencial con los transportistas de Ayacucho, consiguiendo el desbloqueo de las vías en Huanta. Además, se instaló un espacio de diálogo con los representantes del Frente Nacional en Arequipa (20/07/2022). Las negociaciones se prologaron hasta el día siguiente y culminaron con la suscripción del acta correspondiente (21/01/2022). Al finalizar la reunión, los gremios anunciaron el final de esta acción de protesta (Autor, 2022, pp. 9 y 14, 2023, p. 3).

Antes del séptimo paro de transportistas, se realizaron reuniones presenciales con los gremios en las ciudades de Arequipa, Piura y Lima (14, 16 y 18/11/2022). En estas se informó el avance de los acuerdos de carácter sectorial y multisectorial. Luego, se instaló un nuevo espacio de diálogo con los gremios de la Alianza Gremial y el Frente Nacional (28/11/2022) para abordar la agenda de paro. Las negociaciones culminaron al día siguiente con la suscripción del acta (29/11/2022) que permitió finalizar esta acción de protesta (Autor, 2023, p. 3).

Los acuerdos de cada proceso se plasmaron en 8 actas suscritas con los gremios de transporte de carga, que se cumplieron parcialmente. De ese total, 119 acuerdos distribuidos en 5 actas seguían vigentes en abril de 2023, tal como se detalla en la siguiente figura:

**Figura 3. Actas y acuerdos vigentes (actualizado al 19/04/2023)**



Fuente: elaborado con base en Autor (2023).



El 49% de los acuerdos vigentes fueron cumplidos, 45% estaban en proceso de cumplimiento, y 6% fueron suspendidos por razones de inviabilidad técnica, legal, social o económica. Por otra parte, los avances según la competencia por cada acuerdos fueron: 1) sectoriales: 45% cumplidos y 46% en proceso; 2) intersectoriales que involucran al MTC: 12% cumplidos y 26% en proceso; 3) intersectoriales que no involucran al MTC: 7% cumplidos y 11% en proceso; 4) de otros sectores: 36% cumplidos y 13% en proceso; y 5) de transportistas: 0% cumplido y 4% en proceso (Autor, 2023, p. 42).

En esta parte de la gestión del diálogo, los espacios fueron diseñados con un modelo cooperativo, fundamentado en el acercamiento entre actores y el intercambio de información constante. En ese marco, la actuación de los agentes gubernamentales se orientó a disolver las acciones de protesta de los transportistas de carga. Así, las negociaciones iniciaron con tácticas de tipo racional, luego derivaron hacia tácticas de autoridad limitada, presión del poder y negociación distributiva. Esto provocó que la búsqueda de soluciones para los problemas de fondo no fuera el foco del proceso. Toda esta dinámica formó el primer componente del mecanismo de diálogo gremial.

### La institucionalización del diálogo gremial

La gestión del diálogo también incluyó articular y ejecutar acciones concretas con los otros sectores del Poder Ejecutivo. Así mismo, abarcó el seguimiento de los acuerdos suscritos, y acciones de socialización y sensibilización a los gremios, ejecutadas después de las acciones de protesta. Estas dinámicas formaron el segundo componente del mecanismo de diálogo gremial, y su institucionalización fue la ruta seguida para ejecutarlo de forma eficiente.

En ese marco, el MTC promovió, implementó y lideró 2 grupos de trabajo de naturaleza temporal que abordaron la problemática del transporte de carga en el ámbito nacional. Además, integró 1 grupo de trabajo de alcance regional, enfocado en temas agrarios y de transporte. Por otro lado, participó como invitado en 1 grupo de trabajo sobre el desarrollo en una región. En la siguiente figura se detallan los aspectos más importantes de estos 4 grupos de trabajo:

Figura 4. Grupos de trabajo relacionados con el transporte de carga (2019-2022)



Fuente: elaboración propia con base en MTC (2021c), Autor (2023), Presidencia del Consejo de Ministros (2022a, 2022d, 2022c, 2022b, 2022e).

En líneas generales, la institucionalización del proceso en estos grupos de trabajo permitió que los agentes del MTC superen las respuestas coyunturales ante la crisis social de los conflictos (enfoque reactivo). En su lugar, plasmaron protocolos más estructurados para el seguimiento de los acuerdos y las intervenciones durante en escalamiento e inicio de esas crisis (enfoque preventivo) como parte fundamental del diálogo gremial.

Sin embargo, este componente del diálogo gremial también se condujo mediante un modelo de cooperación en el que negoció con tácticas racionales, de autoridad limitada, presión del poder y negociación distributiva. Así, las dinámicas y las relaciones entre los agentes del Estado peruano y los gremios de transporte de carga que se producen en la esfera pública fueron reformuladas. En esta arena, las disputas y los consensos entre los actores adquirieron progresivamente un carácter político mucho más claro.

## CONCLUSIONES

Entre el 2019 y 2022 se produjeron 7 paros convocados, organizados y liderados por gremios de los transportistas de carga que forman parte del Frente Nacional de Transportistas y Conductores de Carga Pesada (Frente Nacional) y la Alianza Nacional de Gremios de Transporte de Carga del Perú (Alianza Gremial). Cada facción desarrolló sus propias acciones de protesta, excepto en el último paro del 2022. Por otro lado, sus integrantes plantearon 15 demandas recurrentes en la agenda de cada paro. Las más importantes fueron el precio de los combustibles, los costos mínimos obligatorios, la devolución del ISC, la reserva de carga, la reestructuración de la SUTRAN, y los contratos de concesión vial. Por lo tanto, es muy probable que estos temas articulen sus próximas acciones de protesta.

La Oficina de Diálogo y Gestión Social (ODGS) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) atendió estos casos mediante la estrategia de gestión del diálogo. Los instrumentos específicos fueron el Equipo *ad hoc* de la Coordinación de Diálogo Gremial, los espacios de diálogo instalados en el marco de cada paro y los 4 grupos de trabajo en los que participó el MTC. La experiencia acumulada en la gestión del conflicto permitió la prevención y mitigación anticipada de las acciones de protesta de los transportistas de carga. Sin embargo, las actuaciones estatales se enfocaron más en disolver esas medidas, y no tanto en la búsqueda de soluciones para los problemas de fondo que provocan la conflictividad social. Este conjunto de elementos constituye el mecanismo de diálogo gremial.

Finalmente, en el marco de los conflictos analizados, el diálogo gremial se ejecutó con un modelo cooperativo en el que se desplegaron tácticas de negociación competitivas. Estas cambiaron progresivamente del tipo racional hacia tácticas de autoridad limitada, presión del poder y negociación distributiva. Posteriormente, la institucionalización del proceso consolidó el diálogo gremial y condujo a la reformulación de las dinámicas y las relaciones entre los agentes del Estado peruano y los gremios de transporte de carga.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arditi, B. (2004). Trayectoria y potencial político de la idea de sociedad civil. *Revista Mexicana de Sociología*, 66(1), 1–21. <https://doi.org/10.2307/3541529>
- CETYS Educación Continua. (2021, marzo 23). Tipo de negociaciones y alternativas de negociación [Sitio web]. Recuperado el 24 de abril de 2024, de CETYS Educación Continua website: <https://www.cetys.mx/educon/tipo-de-negociaciones-y-alternativas-de-negociacion/>
- Autor (2022). *Primer entregable de la Orden de Servicio N° 0009554. Informe que contenga la Ficha de Reporte de Caso de la problemática de transportistas de carga* (entregable de servicio Núm. 001-2022-JECR; p. 28). Lima: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Autor (2023). *Primer entregable correspondiente a la Orden de Servicio N° 0005127. Informe que contenga el diagnóstico de la problemática y estado situacional de los acuerdos asumidos por el sector mediante actas (2021-2022) con los transportistas de carga* (entregable de servicio Núm. 001-2023-JECR; p. 46). Lima: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Costa, S., y Avritzer, L. (2009). Teoría crítica, esfera pública y democracia: Concepciones y usos en América Latina. En Marianne. Braig y A. Huffschmid (Eds.), *Los poderes de lo público: Debates, espacios y actores en América Latina* (pp. 27–51). Madrid y Frankfurt: Iberoamericana y Vervuert.
- Defensoría del Pueblo. (2019). *Reporte mensual de conflictos sociales N° 189 – Noviembre 2019* (p. 115). Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de Defensoría del Pueblo website: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/Conflictos-Sociales-N%C2%B0-189-Noviembre-2019.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2020). *Reporte mensual de conflictos sociales N° 202 – Diciembre 2020* (p. 124). Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de Defensoría del Pueblo website: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/01/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-202-diciembre-2020.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2021). *Reporte mensual de conflictos sociales N° 205 – Marzo 2021* (p. 123). Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de Defensoría del Pueblo website: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/04/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-205-marzo-2021.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2022a). *Reporte mensual de conflictos sociales N° 217 – Marzo 2022* (p. 171). Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de Defensoría del Pueblo website: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/04/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-217-Marzo-2022.pdf.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2022b). *Reporte mensual de conflictos sociales N° 220 – Junio 2022* (p. 151). Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de Defensoría del Pueblo website: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/07/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-220-Junio-2022.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2022c). *Reporte mensual de conflictos sociales N° 221 – Julio 2022.pdf* (p. 157). Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de Defensoría del Pueblo website: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/08/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-n.%C2%B0-221-julio-2022.pdf>

- Defensoría del Pueblo. (2022d). *Reporte mensual de conflictos sociales* N° 225 – Noviembre 2022 (p. 155). Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de Defensoría del Pueblo website: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/12/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-225-Noviembre-2022.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2022e). *Reporte mensual de conflictos sociales* N° 226 – Diciembre 2022 (p. 172). Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de Defensoría del Pueblo website: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/01/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-n.%C2%B0-226-diciembre-2022.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2023). *Reporte mensual de conflictos sociales* N° 238 – Diciembre 2023 (p. 146). Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de Defensoría del Pueblo website: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2024/01/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-238-Diciembre-2023.pdf>
- Espinoza, L. (2022, abril 3). Las consecuencias económicas y pérdidas millonarias que está dejando el paro de transportistas. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/peru/2022/04/03/paro-de-transportistas-de-carga-pesada-las-consecuencias-economicas-y-perdidas-millonarias-que-esta-dejando-esta-paralizacion/>
- Fisher, R., Ury, W., y Patton, B. (2003). *Sí... ¡De acuerdo! Cómo negociar sin ceder* (segunda reimpresión en Argentina de la segunda edición en Colombia). Buenos Aires: Norma. Recuperado de [https://www.u-cursos.cl/derecho/2013/2/D170A0635/3/material\\_docente/bajar?id\\_material=788282](https://www.u-cursos.cl/derecho/2013/2/D170A0635/3/material_docente/bajar?id_material=788282)
- Fraser, N. (1993). Repensar el ámbito público: Una contribución a la crítica de la democracia realmente existente. *Debate Feminista*, 7, 23–58. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/42624106>
- Galdos Kajatt, C. P. M. (2000). Negociación. *Derecho & Sociedad*, (14), 19–35. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/16622>
- Gana Más. (2022, noviembre 24). Adex: Paro de transporte de carga genera pérdidas por US\$ 25 millones diarios. *Gana Más*. Recuperado de <https://revistaganamas.com.pe/adex-paro-de-transporte-de-carga-genera-perdidas-por-us-25-millones-diarior/>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, M. del P. (2010). *Metodología de la investigación* (Quinta). México: McGraw-Hill.
- Infobae. (2022a, junio 22). MTC anuncia que Asociación de Transportistas suspendió su participación en paro del 27 de junio. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/peru/2022/06/22/mtc-anuncia-que-asociacion-de-transportistas-suspendio-su-participacion-en-paro-del-27-de-junio/>
- Infobae. (2022b, junio 29). Pérdidas por el paro de transportistas se estiman en 40 millones de dólares por dos días. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/peru/2022/06/27/paro-de-transportistas-en-vivo-protestas-medidas-alza-de-precios-combustibles-peajes-fertilizantes-crisis-agro-pedro-castillo-mtc/>
- La República. (2022a, junio 27). *Paro de transportistas: Hoy lunes 27 inician protestas*. Recuperado de <https://larepublica.pe/sociedad/2022/06/24/paro-de-transportistas-27-de-junio-2022cuando-inicia-que-medidas-que-adoptara-el-gobierno-minuto-a-minuto-del-paro-nacional-de-transportes-mtc-paro-de-transportistas-2022-peru>
- La República. (2022b, julio 21). Paro de transportistas: Así se vivió los cuatro días de protestas en las regiones del país. *La República*. Recuperado de <https://larepublica.pe/sociedad/2022/07/19/paro-de-transportistas-hoy-en-vivo-2022-como-va-el-paro-hoy-ultimas-noticias-del-paro-de-agricultores-minuto-a-minuto-del-paro-agrario-en-junin-huancayo-cusco-juliaca-ayacucho-piura-paro-interprovincial-hoy>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2022, junio 27). Poder Ejecutivo casi duplica la compensación al diésel en el FEPC para mantener estable el precio para las empresas de transporte [Sitio web institucional]. Recuperado el 25 de abril de 2024, de Ministerio de Economía y Finanzas website: [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=101108&view=article&catid=100&id=7400&lang=es-ES](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101108&view=article&catid=100&id=7400&lang=es-ES)
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*. , aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS § (2019).
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. , aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS § (2019).
- Ministerio de Transporte y Comunicaciones. *Directiva N° 007-2021-MTC/04.03. Lineamientos y procedimientos de intervención de la Oficina de Diálogo y Gestión Social en la Gestión de los Conflictos Sociales del Sector Transportes y Comunicaciones*. , aprobado por Resolución Ministerial N° 722-2021-MTC/01 § (2021).
- Ministerio de Transporte y Comunicaciones. (2021b). *Informe de evaluación de resultados. Año 2020. Plan Estratégico Institucional 2020-2023*. (p. 103). Lima: Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Recuperado de Ministerio de Transportes y Comunicaciones website: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1763323/Informe%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20PEI%20%282020%20-%202023%29%20A%C3%B1o%202020.pdf>
- Ministerio de Transporte y Comunicaciones. (2021c). *Las Rutas del diálogo y la gestión social*. Lima. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2025662/Las%20Rutas%20del%20Di%C3%A1logo%20y%20la%20Gesti%C3%B3n%20Social%20-MTC.pdf?v=1626965883>

- Ministerio de Transporte y Comunicaciones. *Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.*, aprobado por Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC/01 § (2021).
- Mouffe, C. (1985). Hegemonía, política e ideología. En J. Labastida Martín del Campo (Ed.), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina* (pp. 125–145). México: Siglo XXI.
- Pari, W. (2021, enero 10). Camioneros en el sur amenazan con un paro este 18 de enero. *La República*. Recuperado de <https://larepublica.pe/sociedad/2021/01/10/camioneros-en-el-sur-amenazan-con-un-paro-este-18-de-enero-lrsd>
- Parra V., J. B., Santiago J., E., Murillo M., M., y Atonal N., C. (2010). Estrategias para negociaciones exitosas. *e-Gnosis*, 8, 1–13. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73013006009>
- Presidencia del Consejo de Ministros. *Crean el Grupo de Trabajo de naturaleza temporal denominado “Mesa Técnica de Alto Nivel para contribuir a la solución de la problemática del transporte de carga en el país”, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros.*, Resolución Ministerial N° 113-2022-PCM § (2022).
- Presidencia del Consejo de Ministros. *Crean Grupo de Trabajo de naturaleza temporal denominado “Mesa Técnica de Diálogo para el desarrollo del departamento de Cusco”.*, Resolución Ministerial N° 123-2022-PCM § (2022).
- Presidencia del Consejo de Ministros. *Crean Grupo de Trabajo denominado “Mesa de Diálogo para contribuir a la atención y solución de la problemática agraria y de transporte en el departamento de Junín” – RESOLUCION - N° PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS.*, Resolución de Secretaría de Gestión Social y Diálogo N° 006-2022-PCM/SGSD § (2022).
- Presidencia del Consejo de Ministros. *Modifican el artículo 11 de la R.M. N° 113-2022-PCM a fin de ampliar el periodo de vigencia del Grupo de Trabajo denominado “Mesa Técnica de Alto Nivel para contribuir a la solución de la problemática del transporte de carga en el país”.*, Resolución Ministerial N° 272-2022-PCM § (2022).
- Presidencia del Consejo de Ministros. *Modifican la R.M. No 123-2022-PCM a fin de ampliar el período de vigencia del Grupo de Trabajo de naturaleza temporal denominado “Mesa Técnica de Diálogo para el desarrollo del departamento del Cusco”.*, Resolución Ministerial N° 274-2022-PCM § (2022).
- Radio Nacional. (2022, junio 27). Ejecutivo ratifica disposición de seguir el diálogo con los transportistas [Sitio web]. Recuperado el 25 de abril de 2024, de Radio Nacional website: <https://radionacional.gob.pe/noticias/politica/ejecutivo-ratifica-disposicion-de-seguir-el-dialogo-con-los-transportistas>
- Tancara Q., C. (1993). La investigación documental. *Temas Sociales*, (17), 91–106. Recuperado de [http://www.scielo.org/bo/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0040-29151993000100008&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org/bo/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0040-29151993000100008&lng=es&nrm=iso&tlng=es)