

Institucionalidad en  
materia de  
**DIÁLOGO,  
PREVENCIÓN Y GESTIÓN**  
de Conflictos Sociales en  
**GOBIERNOS  
REGIONALES**

Sistematización de las  
experiencias de Arequipa,  
Piura, Puno y San Martín.





Institucionalidad en  
materia de  
**DIÁLOGO,  
PREVENCIÓN Y GESTIÓN**  
de Conflictos Sociales en  
**GOBIERNOS  
REGIONALES**

Sistematización de las  
experiencias de Arequipa,  
Piura, Puno y San Martín.

**Institucionalidad en materia de diálogo, prevención y gestión de conflictos sociales en gobiernos regionales. Sistematización de las experiencias de Arequipa, Piura, Puno y San Martín.**

**© Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales**

Av. Coronel Inclán 750 oficina 602, Miraflores, Lima 17 – Perú.

Teléfonos: 421-1333 / 243-0519

[www.angr.org.pe](http://www.angr.org.pe)

**© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

Av. Pérez Araníbar 750, Magdalena del Mar, Lima 17 – Perú.

Apartado postal: 18-0923 Lima 18 Perú.

Teléfono: 625-9000

[www.pe.undp.org](http://www.pe.undp.org)

Lima, agosto 2014.

Este documento puede ser copiado y citado, total o parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente. Por favor, envíenos copia de cualquier documento, artículo u otro que cite esta publicación.

Este documento ha sido publicado con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá (MRECD), en el marco del proyecto: “Alianzas para el Diálogo: Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales”. Las opiniones, análisis y recomendaciones de política no reflejan necesariamente el punto de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como tampoco de su junta ejecutiva ni de sus estados miembros.

Con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español la forma o/a para indicar la existencia de ambos sexos, optamos por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido de que las menciones en tal género representan siempre todas y todos, hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.



# ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>II. ANTECEDENTES</b>	<b>11</b>
Los conflictos en los últimos cuatro años	11
Comportamientos regionales	13
Otra mirada	15
Proyecciones	17
Los aspectos relevantes de los conflictos	19
Proceso de institucionalización	25
Las iniciativas en los sectores	30
La minería informal	33
Balance preliminar	36
<b>III. MARCO NORMATIVO Y FUNCIONES</b>	<b>41</b>
Piura	43
Puno	46
Arequipa	49
San Martín	51
<b>IV. MODELO ORGÁNICO</b>	<b>56</b>
Los fines: estabilidad política/ gobernabilidad	56
Los medios: mayor capacidad de diálogo y crear espacios para entablarlo	57
Institucionalidad	60
Enfoques	61
Las relaciones con las empresas	61
<b>V. MODELO ORGANIZATIVO</b>	<b>63</b>
Las competencias difusas	64
La gestión centralizada de los sectores del Estado	65
La debilidad institucional de los organismos del gobierno nacional	65
La diferenciación en las percepciones de los organismos del gobierno nacional	66
El rol de la ONDS	66
<b>VI. PRINCIPALES RETOS</b>	<b>68</b>
1. Oficinas estructuradas	68
2. Retos internos, que refieren a la articulación de las oficinas/equipos de gestión de conflictos con las otras dependencias del gore y con el consejo regional	69
3. Generación de presupuesto	70
4. El problema de las competencias y las capacidades	70
5. La intersectorialidad	72
6. La prevención como eje de la intervención regional y local	73
7. Sobre las organizaciones sociales y las empresas	73

<b>VII. AGENDA PENDIENTE PARA SU DESARROLLO O IMPLEMENTACIÓN</b>	<b>75</b>
1. Oficinas estructuradas	75
2. Capacitaciones	76
3. Programa de pasantías e intercambio de experiencias	77
4. Programación e implementación de sistematizaciones de casos	77
5. Diseño, implementación y presupuesto para SAT	78
6. Talleres de información y coordinación con onds, sobre sistema nacional de gestión de conflictos	78
7. Levantar el sistema con sentido participativo “de abajo hacia arriba”	79
<b>VIII. RECOMENDACIONES</b>	<b>80</b>
Sobre las oficinas estructuradas	80
Sobre las competencias en el manejo de los conflictos	80
Sobre las capacidades para el manejo de los conflictos	81
Sobre las relaciones con la población	81
Sobre las competencias regionales	82
Sobre el sistema nacional de gestión de conflictos	82
Sobre las empresas	83

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro N° 1:</b> Conflictos x mes	<b>11</b>
<b>Cuadro N° 2:</b> Conflictos Arequipa	<b>13</b>
<b>Cuadro N° 3:</b> Conflictos Piura	<b>13</b>
<b>Cuadro N° 4:</b> Conflictos Puno	<b>14</b>
<b>Cuadro N° 5:</b> Conflictos San Martín	<b>14</b>
<b>Cuadro N° 6:</b> Normas regionales para la gestión de conflictos	<b>53</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico N° 1:</b> Conflictos en 2010	<b>12</b>
<b>Gráfico N° 2:</b> Conflictos en 2011	<b>12</b>
<b>Gráfico N° 3:</b> Conflictos en 2012	<b>12</b>
<b>Gráfico N° 4:</b> Conflictos en 2013	<b>12</b>
<b>Gráfico N° 5:</b> Ranking de potencial conflictivo en las regiones	<b>17</b>
<b>Gráfico N° 6:</b> Riesgo de Conflictos sociales	<b>18</b>
<b>Gráfico N° 7:</b> Demarcación territorial	<b>20</b>
<b>Gráfico N° 8:</b> Índice de Competitividad Regional 2012 - Arequipa	<b>24</b>
<b>Gráfico N° 9:</b> Indicadores de institucionalidad - Arequipa	<b>24</b>
<b>Gráfico N° 10:</b> Módulos del SIMCO – Defensoría del Pueblo	<b>27</b>
<b>Gráfico N° 11:</b> Frecuencia de los conflictos sociales de enero de 2006 a septiembre de 2011	<b>37</b>
<b>Gráfico N° 12:</b> Medidas adoptadas por los gobiernos regionales	<b>42</b>
<b>Gráfico N° 13:</b> Obras por impuestos en los GORE	<b>62</b>
<b>Gráfico N° 14:</b> Dimensiones de la gestión regional del conflicto	<b>75</b>
<b>Gráfico N° 15:</b> Flujo de información ONDS	<b>79</b>



# PRESENTACIÓN

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), en el marco del proyecto *Alianzas para el Diálogo Prevención de Conflictos en el Uso de Recursos Naturales*, llevado adelante con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros (ONDS-PCM), con la importante contribución de la Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá (MRECD), considera de gran importancia el rol de los gobiernos regionales en la materia, por lo que ha buscado contribuir al incremento de la capacidad de coordinación en prevención, gestión y resolución de conflictos de la Presidencia del Consejo de Ministros y los sectores del gobierno central con los gobiernos regionales, en distintas regiones del país. En ese marco, y como uno de los resultados del Taller de Coordinación Interinstitucional sobre Promoción del Diálogo y Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, que reunió en octubre del 2013 a funcionarios de gobiernos regionales, la ANGR, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM y el Equipo Técnico del PNUD, se acordó la sistematización de cuatro experiencias de institucionalidad en materia de diálogo y prevención de conflictos en gobiernos regionales, que se realizó en meses pasados.

La presente publicación, resultado de ese esfuerzo que la Asamblea, con el apoyo del PNUD, le encargó a su colaborador Eduardo Toche Medrano, dar cuenta de las experiencias de los gobiernos regiona-

les de Arequipa, Piura, Puno y San Martín, buscando reconstruir sus experiencias de diálogo y prevención de conflictos sociales, tanto como las formas de coordinación que han mantenido con la PCM y los distintos sectores del gobierno nacional. El texto que presentamos, intenta dar cuenta de las capacidades institucionales de los gobiernos regionales para la prevención y gestión de conflictos, en función a la creación e implementación de oficinas de diálogo y prevención en las regiones, que faciliten el cumplimiento de su rol en la materia.

Para tal fin, el consultor visitó las distintas regiones y entrevistó en cada una de ellas a diversos funcionarios públicos y a los equipos de cada gobierno regional que llevaron adelante la experiencia de éste en la materia. Los resultados de ese trabajo inicial, además de recibir los aportes de las regiones involucradas, fueron presentados y enriquecidos en el Segundo Taller de Coordinación Interinstitucional, que se realizó en Lima en abril del presente año.

La presente sistematización, en consecuencia, busca contribuir a entender la contribución efectiva de los gobiernos regionales a la necesidad de incrementar y complementar la institucionalidad en materia de diálogo y prevención de conflictos sociales.

*Secretaría Técnica  
ANGR*







# I. INTRODUCCIÓN

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el marco de su cooperación con el Perú, viene ejecutando el Proyecto “Prevención de Conflictos Sociales en el Uso de los Recursos Naturales”, que cuenta con la importante contribución de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

Este proyecto tiene como objetivo apoyar la gobernabilidad democrática y el crecimiento económico en virtud de la disminución de los conflictos sociales en el uso de los recursos naturales. En otras palabras, se pretende contribuir a hacer más estable la gobernabilidad a través de la institucionalización del diálogo político y la construcción de consensos entre los principales actores involucrados en estos procesos: las comunidades indígenas, el sector privado, el sector público y las organizaciones sociales.

Para conseguir estos objetivos, el proyecto considera importante la participación de los gobiernos regionales y, en ese sentido, juzga crucial contribuir al incremento de las capacidades de coordinación entre estos, la PCM y los sectores del Gobierno Nacional, en trece regiones del país: Ancash, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno y Tacna.

Siguiendo la programación establecida, el 4 de octubre de 2013 se realizó en la sede del PNUD, el Taller de Coordinación Interinstitucional sobre Promoción del Diálogo y Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, que reunió a funcionarios de trece gobiernos regionales, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Oficina Nacional

de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) y el Equipo Técnico del PNUD. El objetivo de este taller fue intercambiar información sobre la institucionalidad, la estructura y la aplicación de herramientas y mecanismos para la prevención y gestión de conflictos sociales (con miras a la creación e implementación de un Sistema Nacional de Prevención de Conflictos Sociales en el Perú).

Entre los principales acuerdos derivados del mencionado taller, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) y el Equipo Técnico del PNUD se comprometieron a hacer una sistematización de cuatro experiencias de institucionalidad en materia de diálogo y prevención de conflictos en gobiernos regionales. Tomando como referencia los casos de Arequipa, Piura, Puno y San Martín, dicha sistematización se ejecutó entre diciembre de 2013 y marzo de 2014, y se plantearon los siguientes objetivos:

- Reconstruir la experiencia de diálogo y prevención de conflictos sociales en los gobiernos regionales de Arequipa, Piura, Puno y San Martín.
- Reconstruir las coordinaciones en materia de prevención y gestión de conflictos entre la PCM, los sectores del Estado y los gobiernos regionales.
- Producir conocimiento nuevo sobre gestión de conflictos.
- Extraer lecciones de la experiencia y recomendaciones.

Por otra parte, se identificó los siguientes temas para ser sistematizados:

- Capacidades institucionales de los gobiernos regionales para la prevención y gestión de conflictos, en fun-



ción de la creación e implementación de oficinas de diálogo y prevención de conflictos en las regiones.

- Capacidades institucionales de las entidades nacionales que intervienen en la prevención y gestión del conflicto, con el fin de generar información y herramientas para la prevención e intervención en los conflictos y potenciar sus coordinaciones con los gobiernos regionales.

Asimismo, se identificó este eje para la sistematización: *contribución efectiva del Proyecto "Prevención de Conflictos Sociales en el Uso de los Recursos Naturales" para incrementar la institucionalidad en materia de diálogo y prevención de conflictos en gobiernos regionales: experiencias*

*de Arequipa, Piura, Puno y San Martín.* En esa línea, la pregunta analítica que reforzó este eje fue ¿cómo y en qué medida los gobiernos regionales en mención han generado nuevas o mejores capacidades para incrementar la institucionalidad en el diálogo y prevención de los conflictos?

Esta sistematización se presentó en el Segundo Taller de Coordinación Multinivel para el Diálogo, la Prevención y Gestión de Conflictos, realizado en Lima entre el 10 y 11 de abril de 2014, y en el que se recogió la opinión de los asistentes. Se convino, además, entregarlo a los equipos de gestión de conflictos de las cuatro regiones involucradas en el estudio y se recogió sus comentarios, incorporados luego en esta versión final.

## Personas consultadas

### PUNO

#### 20 de enero de 2014

- Dr. Mauricio Rodríguez Rodríguez, presidente regional.
- Dr. Saúl Bermejo Paredes, vicepresidente regional.
- Asesores de Presidencia:
  - ◆ Dr. Roger Maquera Lupaca.
  - ◆ Dr. Ray Herbas Vilca.
  - ◆ Lic. Hugo Llano Mamani.
  - ◆ Ing. Raúl Anchapuri.
- Miguel Valdivia, jefe de la Oficina de Diálogo y Concertación.
- Ing. Fredy Vilcapaza Mamani, gerente general regional.
- Lic. Alimber Condori Mamani, asesor de promotores sociales.

#### 21 de enero de 2014

- Dr. César Rodríguez Aguilar, director regional de Energía y Minas.
- Lic. Milton Cariapaza Roque, Proyecto PECSA.
- Victoria Zarela Pineda Mazuelos, consejera regional.

#### 22 de enero de 2014

- Lic. René Calsín Anco, gobernador regional de Puno.
- Dra. Miriam Escalante, comisionada de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo - Puno.
- Lic. Eliana Delgado Ramos, comisionada para la Paz y el Desarrollo.

## PIURA

### 27 de enero de 2014

- Equipo del proyecto:
  - ◆ Fanny Torres Páucar.
  - ◆ Ronald Ruíz Chapilliquén.
  - ◆ Hernán Carrasco Carrasco.
- Julio Flores Gandelhan, jefe de la Oficina Regional de Diálogo.
- Jaime González Vivas, comisionado Piura ONDS-PCM.

### 28 de enero de 2014

- Renato Cárcamo, Defensoría del Pueblo.
- Alfredo Guzmán Zegarra, Dirección Regional de Energía y Minas.
- Assur Meléndez Zapata, Dirección Regional de Energía y Minas.
- Úrsula Moses Chávez, OEFA Piura.
- 8. Edwin Ventura Chuquipuil, OEFA Piura.

### 29 de enero de 2014

- Cristina Portocarrero Lau, Consejo Regional de Recursos Hídricos.
- Maximiliano Ruiz Rosales, vicepresidente del Gobierno Regional de Piura.

## AREQUIPA

### 3 de febrero de 2014

- Ing. Alberto Butrón, gerente regional de Energía y Minas,

### 4 de febrero de 2014

- Biólogo Rolando Huamaní, jefe de la OEFA Arequipa.
- Manuel Amat, jefe de oficina de la Defensoría del Pueblo.
- Wilmer Aranzamendi, Defensoría del Pueblo.
- Berly Gonzales, jefe de la Oficina de Prevención y Gestión de Conflictos del Gobierno Regional de Arequipa.
- Ing. Héctor Barreda, sub-director de la Autoridad del Agua de Arequipa.

### 5 de febrero de 2014

- Químico farmacéutico Aníbal Díaz Robles, gerente de la Autoridad Regional Ambiental (ARMA).
- Dante Pinto, Autoridad Regional Ambiental (ARMA).

## SAN MARTÍN

### 18 de febrero de 2014

- Equipo Técnico de Diálogo y Sostenibilidad:
  - ◆ Víctor Ramírez.
  - ◆ Pamela Santander.
  - ◆ Juan Urbina.
  - ◆ Lorenzo Izquierdo.
- Louis Tsamach, técnico awajún.

- Roberto López, gerente de la Oficina de Gestión de las Personas (OGP).
- Cmte. PNP Néstor Flores, director de Seguridad Ciudadana.
- Samuel Carranza, Dirección de Titulación, Reversión de Tierras y Catastro Rural.

#### **19 de febrero de 2014**

- Segundo Rosendo, Rondas Campesinas Autoridad Regional Ambiental (ARA).
- Ulises Silva, Autoridad Regional Ambiental (ARA).
- Manuel Rivas, Autoridad Regional Ambiental (ARA).
- Joel Olórtegui, Sistema de Alerta Temprana (SAT).
- Segundo Calle, Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - Bosque de Protección Alto Mayo (SER-NANP-BPAM).
- Gustavo Montoya, Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - Bosque de Protección Alto Mayo (SER-NANP-BPAM).

#### **20 de febrero de 2014**

- Elí Tangoa, técnico shawi.

#### **ONDS**

#### **12 de febrero de 2014**

- José Reátegui, asesor de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS).

#### **ANGR**

#### **14 de febrero de 2014**

- Eduardo Ballón, secretario técnico de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR).

## II. ANTECEDENTES

*Este capítulo analizará la situación de la conflictividad social en torno al uso de recursos naturales en las regiones de Arequipa, Piura, Puno y San Martín entre 2010 y 2013, así como las acciones de las entidades públicas, los actores sociales involucrados y las principales intervenciones de los gobiernos regionales.*

### Los conflictos EN LOS ÚLTIMOS CUATRO AÑOS

**T**omando como referencia las cifras mensuales publicadas por la Defensoría del Pueblo sobre conflictividad en el Perú entre 2010 y 2013, tenemos que el punto más bajo de este período (agosto-setiembre de 2011) representa el 72.3% del punto más alto (enero-abril de 2010). Por otro lado, en abril de 2010 y en julio y agosto de 2013 se dieron los registros más altos en conflictos activos, mientras que entre agosto y setiembre de 2011 se dieron los puntos más bajos. Asimismo, entre enero y marzo de 2010 aparecen los resultados más altos en conflictos latentes. Por su parte, agosto y diciembre de 2013 fueron los momentos más bajos (el 49% del punto más alto).

Cuadro N° 1: Conflictos por mes

Mes	2010			2011			2012			2013		
	Total	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes
enero	260	170	90	239	161	78	228	153	75	220	158	62
febrero	252	160	92	234	160	74	229	152	77	222	165	57
marzo	255	165	90	236	162	74	237	162	75	224	167	57
abril	260	179	81	233	159	74	243	171	72	229	175	54
mayo	255	172	83	227	142	85	245	173	72	225	172	53
junio	250	169	81	217	139	78	247	169	78	223	170	53
julio	248	168	80	214	135	79	243	168	75	225	177	48
agosto	246	169	77	214	141	73	243	167	76	223	178	45
septiembre	250	171	79	215	148	67	238	167	71	223	175	48
octubre	250	161	89	217	154	63	233	167	66	220	173	47
noviembre	250	167	83	220	151	69	230	168	62	221	174	47
diciembre	246	164	82	223	149	74	227	164	63	216	170	46

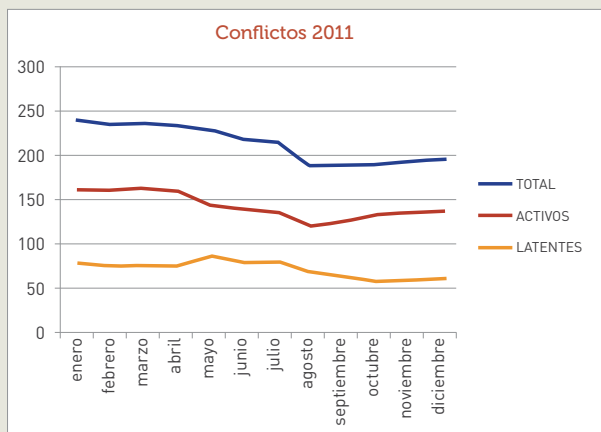
Fuente: Defensoría del Pueblo.  
Elaboración propia.

Gráfico N° 1: Conflictos en 2010



Fuente: Defensoría del Pueblo.  
Elaboración propia.

Gráfico N° 2: Conflictos en 2011



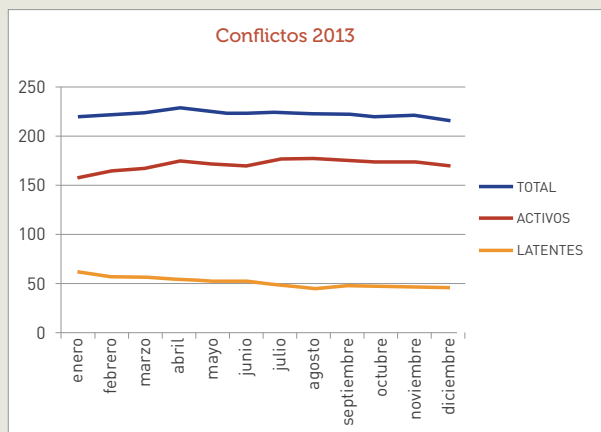
Fuente: Defensoría del Pueblo.  
Elaboración propia.

Gráfico N° 3: Conflictos en 2012



Fuente: Defensoría del Pueblo.  
Elaboración propia.

Gráfico N° 4: Conflictos en 2013



Fuente: Defensoría del Pueblo.  
Elaboración propia.

¿Qué significa esta serie de resultados? En primer lugar, dado el comportamiento de las fluctuaciones, no puede demostrarse ni la descripción de ciclos estacionales ni una tendencia al aumento o la disminución de conflictos, ya que la diferencia entre los puntos más altos y más bajos no son emblemáticos (salvo para el caso de los conflictos pasivos). En todo caso, los resultados difundidos por la Defensoría del Pueblo para los tres primeros meses de 2014, confirman estas características.

Luego, si bien las cifras totales pueden estar mostrando una tenue tendencia a la baja, también vemos que los conflictos activos mantienen de alguna forma su número, siendo los latentes los que tendrían propensión a disminuir. Estos

resultados nos permiten aseverar que el escenario conflictivo de los últimos cuatro años ha tenido poca variación, lo que contrasta con el discurso de años anteriores, cuya base era el aumento de conflictos sociales. Sin embargo, tampoco puede afirmarse que estamos ante un escenario mejor al de antes, como aseveran algunas fuentes oficiales:

"Las disputas son no solo hoy mejor manejadas, sino que también disminuyen lentamente en su número. Según los reportes de la Defensoría del Pueblo, en enero de este año llegaron a 213, luego de que en abril de 2013 alcanzara los 229 conflictos"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> <http://www.elperuano.com.pe/edicion/noticia-mejor-manejo-los-conflictos-15942.aspx#.Uw9pq4Wn7gw>

## Comportamientos REGIONALES

Cuadro N° 2: Conflictos Arequipa

Mes	2010			2011			2012			2013		
	Total	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes
enero	10	7	3	10	8	2	5	2	3	4	4	0
febrero	10	7	3	9	7	2	5	2	3	5	4	1
marzo	11	7	4	9	7	2	5	1	4	6	6	0
abril	11	7	4	8	6	2	6	3	3	6	6	0
mayo	10	7	3	8	5	3	6	2	4	6	6	0
junio	11	8	3	8	5	3	6	2	4	7	7	0
julio	11	9	2	8	4	4	4	2	2	7	7	0
agosto	11	9	2	5	1	4	4	2	2	7	6	1
septiembre	10	8	2	7	3	4	3	2	1	7	6	1
octubre	10	8	2	6	3	3	3	2	1	8	6	2
noviembre	10	8	2	6	2	4	5	4	1	8	5	3
diciembre	14	11	3	5	1	4	5	4	1	8	5	3

Fuente: Defensoría del Pueblo.  
Elaboración propia.

En el mismo periodo, Arequipa registra un número relativamente pequeño de conflictos sociales que tienden a disminuir con el transcurso del tiempo, especialmente los latentes.

Cuadro N° 3: Conflictos Piura

Mes	2010			2011			2012			2013		
	Total	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes
enero	18	13	5	11	8	3	13	7	6	13	10	3
febrero	16	11	5	12	10	2	12	4	8	13	10	3
marzo	17	11	6	12	10	2	12	5	7	13	10	3
abril	18	12	6	12	9	3	14	7	7	14	12	2
mayo	17	12	5	12	8	4	14	8	6	14	12	2
junio	16	12	4	12	7	5	14	8	6	13	11	2
julio	15	12	3	12	6	6	14	8	6	13	11	2
agosto	16	13	3	11	4	7	12	8	4	12	11	1
septiembre	17	14	3	11	3	8	13	10	3	12	11	1
octubre	16	11	5	12	6	6	14	11	3	12	9	3
noviembre	15	11	4	11	5	6	13	10	3	13	11	2
diciembre	14	11	3	12	6	6	13	9	4	13	10	3

Fuente: Defensoría del Pueblo.  
Elaboración propia.

Entre 2010 y 2013, el número de conflictos en Piura también ha tenido poca variación, a pesar de registrar una ligera tendencia a la baja.

**Cuadro N° 4: Conflictos Puno**

Mes	2010			2011			2012			2013		
	Total	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes
enero	22	14	8	25	17	8	21	12	9	18	9	9
febrero	22	12	10	25	17	8	21	12	9	19	10	9
marzo	22	13	9	24	16	8	22	12	10	19	10	9
abril	20	15	5	23	14	9	22	12	10	19	10	9
mayo	19	13	6	22	13	9	22	12	10	19	10	9
junio	21	15	6	24	14	10	22	13	9	17	8	9
julio	21	16	5	24	14	10	22	13	9	17	8	9
agosto	20	16	4	21	12	9	22	12	10	16	8	8
septiembre	22	17	5	20	12	8	22	12	10	6	1	5
octubre	23	16	7	20	12	8	20	11	9	16	11	5
noviembre	25	18	7	21	13	8	20	11	9	18	12	6
diciembre	24	16	8	21	13	8	20	11	9	18	12	6

Fuente: Defensoría del Pueblo.  
Elaboración propia.

De las cuatro regiones incluidas en el presente estudio, Puno es la que más ha mantenido el número de conflictos durante los últimos cuatro años. En efecto, la cantidad mensual de estos conflictos ha sido casi constante durante este periodo, salvo en setiembre de 2013, lapso en el que hubo una notoria baja en el registro. De otro lado, tampoco se manifiestan cambios importantes en el número de conflictos activos y latentes, lo que advierte de una relación más o menos semejante a lo largo del tiempo entre ambos tipos de eventos.

**Cuadro N° 5: Conflictos San Martín**

Mes	2010			2011			2012			2013		
	Total	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes
enero	7	2	5	3	3	0	4	2	2	2	2	2
febrero	5	1	4	3	3	0	4	2	2	4	2	2
marzo	6	2	4	3	3	0	4	2	2	3	1	2
abril	6	2	4	4	4	0	4	2	2	4	1	2
mayo	6	2	4	4	3	1	4	2	2	3	1	2
junio	6	2	4	4	3	1	4	2	2	3	1	2
julio	6	2	4	5	4	1	4	2	2	3	2	0
agosto	6	2	4	4	3	1	4	3	1	3	2	0
septiembre	3	1	2	4	2	2	4	3	1	2	2	0
octubre	3	1	2	4	2	2	4	3	1	2	2	0
noviembre	5	3	2	4	2	2	4	3	1	2	2	0
diciembre	5	3	2	4	2	2	4	3	1	2	2	0

Fuente: Defensoría del Pueblo.  
Elaboración propia.

Finalmente, el panorama en la región San Martín tampoco presenta grandes variaciones, aunque hacia el final del periodo en estudio existe una notoria ausencia de conflictos: solo se registraron dos de ellos entre julio y diciembre de 2013.



## Otra MIRADA

Según la perspectiva impuesta por la Defensoría del Pueblo (de alguna manera seguida por otros sistemas de monitoreo de conflictos), se tiende a pensar que la zona con mayor número de conflictos sociales activos es la zona más conflictiva. Sin embargo, todo parece indicar que esto es solo uno de los factores que debe considerarse. Al respecto, Perú Económico<sup>2</sup> llevó a cabo un estudio en el que se buscó determinar los potenciales detonantes de conflictos en cada una de las regiones, para el que utilizó los informes mensuales de la Defensoría del Pueblo del trimestre abril-junio 2013.

Luego de determinar estos detonantes de conflicto, Perú Económico realizó una proyección de la probabilidad de que estos paralicen o no la operación productiva (basado en tendencias históricas de la zona y en evidencia del manejo de conflictos por las empresas). Asimismo, se consideró si la población tiene o no derecho a la consulta previa y, finalmente, se tomó en cuenta factores exógenos a la operación, como el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) relacionada a la agricultura –debido a que en los casos de contaminación, el manejo del agua es fundamental– y la presencia del narcotráfico en la zona estudiada.

Bajo estas consideraciones, los detonantes de los conflictos fueron agrupados por este estudio de Perú Económico en siete factores:

- Contaminación (incluida la percepción de contaminación).
- Compromisos pendientes por parte de las empresas y el órgano gubernamental con el que se tiene el conflicto.
- Renegociación de contratos de servidumbre, arriendo o convenios de colaboración.
- Conflictos laborales.
- Conflictos de demarcación territorial.

2 Becerra, Denisse y Sandra Belaunde: "Ranking de conflictos: guía de detonantes por región". En, <http://perueconomico.com/ediciones/80/articulos/1457>



- Presencia de minería informal/ilegal.
- Politización de conflictos.

En suma, las conclusiones del estudio aseveran que solo el 15.66% de los conflictos fueron generados por el incumplimiento de los compromisos hechos por las empresas, mientras que un importante 44.88% obedece a casos de contaminación y percepción de potencial contaminación causada por la actividad minera y petrolera.

Un hallazgo interesante es que en los casos vinculados a contaminación, solo el 17% estaba interesado en entablar un proceso de diálogo y renegociación de compromisos. Esto evidenciaría la falta de confianza de las comunidades hacia la inversión privada o frente a una eventual fiscalización por parte del Estado.

En esta línea, el estudio considera que la pobreza y baja calidad de vida en las zonas rurales de la sierra y la selva siguen siendo catalizadores de conflictividad. Con 58.8% de la población viviendo en situación de pobreza en la sierra rural y 46.1% en la selva rural, las empresas mineras y petroleras enfrentan demandas por infraestructura, construcción de postas médicas y colegios, entre otras, debido a la ausencia de inversión estatal.

Ancash, por ejemplo, es la región que ocupa el primer lugar ya que presenta la mayor cantidad de detonantes (pese

*Durante el segundo "Taller de coordinación multinivel sobre diálogo y prevención y gestión de conflictos en apoyo a la elaboración de planes de acción y fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales en prevención y gestión de conflictos", 10 y 11 de abril de 2014.*



a que, según las autoras del estudio, el 45% de los conflictos identificados cuenta con una mesa de diálogo establecida). Esto se debe a que la principal fuente de tensión se encuentra en el incumplimiento de compromisos asumidos por las empresas, especialmente el proyecto Antamina.

El segundo lugar corresponde a la región de Puno, ubicada en la tercera posición según el número de conflictos registrados por la Defensoría del Pueblo. Un factor decisivo, según la apreciación de las autoras del informe citado, es la "alta fragmentación política" de la zona, causante de la debilidad institucional que condujo a que Puno sea la región con mayor número de conflictos de gobernabilidad local. El informe proyecta un escenario similar para las elecciones de 2014, en el que figuras como Walter Aduviri serían relevantes.

Por otro lado, durante los últimos años la minería ha desplazado a los problemas de gobernabilidad como la principal fuente de los conflictos, relación directamente proporcional con el aumento de concesiones mineras en la región: "para junio, el 60% de conflictos implicaba actividades mineras; las poblaciones involucradas denuncian casos de contaminación, algunos de ellos, comprobados". Ahora bien, el 15% de los conflictos en los que se denuncia contaminación, involucra a la minería ilegal y, según se estima, los gobiernos regionales no cuentan con capacidades para controlar estas actividades ya que la fuerza de los mineros ilegales es significativa y ya logró bloquear Puno y Juliaca en 2012, como protesta contra los decretos que ordenan su formalización.

Finalmente, afirman las autoras que si bien el narcotráfico aún no ha generado conflictos explícitos en Puno, constituye un factor de riesgo creciente, sobre todo en la ceja de selva, lo que amenaza actividades sostenibles de café, por ejemplo.

En el tercer lugar se ubica Cajamarca, percibida actualmente como la región más riesgosa, debido a la creciente politización de los conflictos, cuyo momento

culminante fueron los hechos desencadenados en torno al proyecto Conga.

Piura, por su parte, se ubica en el octavo puesto. En esta región, las protestas son diversas y sobresalen las originadas por la explotación de minerales e hidrocarburos. Sobre esto último, comuneros y pescadores rechazan la construcción de plataformas petroleras cerca de sus puertos, como las de Petrobras, Olympic y Savia.

El uso del agua del río Chira y de grandes extensiones de tierra para los proyectos de etanol "también es blanco fácil de disputas por los derechos de riego y para quienes busquen azucar a la población". De hecho, los proyectos de Agrícola Caña Brava (Grupo Romero) y Maple Energy generan una convivencia tensa con los agricultores, los que afirman haberse quedado sin agua. De no lograr medios de negociación efectivos, estas tensiones podrían multiplicarse y continuar, con escasas posibilidades de ser resueltas. También se cedería espacio de influencia a intereses relacionados con el narcoterrorismo (que ya empieza a aprovecharse de la creciente inestabilidad de la región).

Más abajo (en el puesto catorce), se ubica Arequipa. En esta región el factor fundamental es la acción de la minera Cerro Verde, motor de la zona, que ha logrado –pese a los conflictos– realizar importantes ampliaciones. En los actuales conflictos mineros, las comunidades y autoridades locales y regionales apoyan los proyectos involucrados, exigiendo mayores beneficios y el cumplimiento de compromisos.

Por otro lado, en Arequipa, la minería ilegal e informal es el factor clave que se presenta en el panorama de los conflictos regionales. La cercanía de algunas zonas de operación a la carretera Panamericana implica bloqueos constantes para presionar al gobierno, como sucedió varias veces durante 2012 (y en el presente año). Asimismo, Southern Copper Perú presentará el presente año un nuevo EIA de Tía María –actualmente en suspenso por las protestas–, para conseguir la 'licencia social'. La región es un

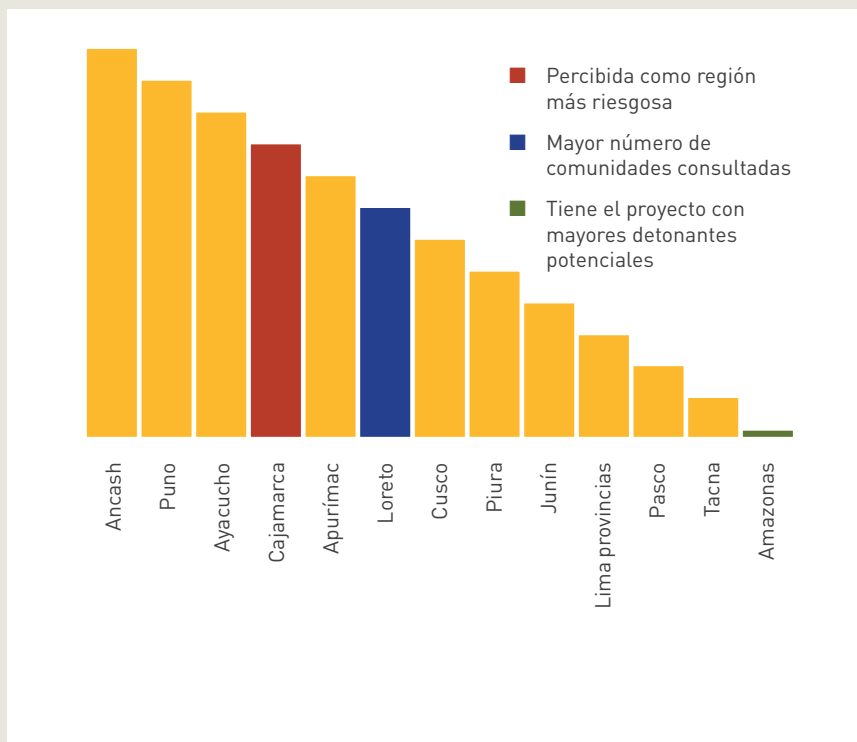


espacio fundamental para el desarrollo minero nacional en tanto concentra más de USD 10,000 millones de los USD 55,000 millones de la cartera de proyectos mineros.

A continuación, en el casillero diecinueve, está la región de San Martín. Aunque actualmente no manifiesta actividad conflictiva, el escenario que presenta “no es estable”, según las autoras del informe que estamos resumiendo. Un factor importante para esto, señalan, son las rutas del narcotráfico que atraviesan su territorio, en las que operan grupos armados para garantizar que estas estén “libres” de autoridades.

Un aspecto a tomar en cuenta es que el 47.4% de la población en San Martín se dedica a la agricultura de subsistencia.

**Gráfico N° 5: Ranking de potencial conflictivo en las regiones**



Fuente: Perú Económico  
Elaboración propia

## PROYECCIONES

Atendiendo a las características y factores de la conflictividad social descrita, el Perú es considerado un espacio de “alto riesgo” en el panorama mundial de los conflictos sociales, proyectado para el año 2014 según *The Economist*<sup>3</sup>. (Ver Gráfico N° 6)

De acuerdo con Laza Kekic, del *The Economist Intelligence Unit* (EIU), las dificultades económicas son casi un requisito previo para la protesta, pero no explica completamente los conflictos:

*“La disminución de los ingresos y el alto desempleo no siempre son seguidos por disturbios. Sólo cuando los problemas económicos son acompañados de otros elementos de vulnerabilidad, existe un alto riesgo de inestabilidad. Tales factores incluyen la amplia desigualdad en los ingresos, el mal gobierno, los bajos niveles de las prestaciones sociales, las tensiones étnicas y un historial de protestas. De particular importancia para desencadenar protestas en los últimos tiempos aparece la erosión de la confianza en los gobiernos e instituciones: una crisis de la democracia”<sup>4</sup>.*

<sup>3</sup> <http://www.economist.com/blogs/theworldin2014/2013/12/social-unrest-2014>

<sup>4</sup> According to Laza Kekic from the Economist Intelligence Unit (EIU), economic distress is almost a prerequisite for protest, but does not explain outbursts entirely:  
*“Declines in income and high unemployment are not always followed by unrest. Only when economic trouble is accompanied by other elements of vulnerability is there a high risk of instability. Such factors include wide income-inequality, poor government, low levels of social provision, ethnic tensions and a history of unrest. Of particular importance in sparking unrest in recent times appears to have been an erosion of trust in governments and institutions: a crisis of democracy.” (Idem.)*



Gráfico N° 6: Riesgo de Conflictos sociales

**Risk of social unrest\* in 2014**

Very low risk	Low risk	Medium risk	High risk	Very high risk
Austria	Australia	Angola	Ivory Coast	Albania
Denmark	Botswana	Armenia	Jamaica	Macedonia
Japan	Canada	Azerbaijan	Kenya	Madagascar
Luxembourg	Chile	Belgium	Kuwait	Mexico
Norway	Costa Rica	Belize	Latvia	Moldova
Switzerland	Czech Republic	Benin	Lithuania	Morocco
	Finland	Britain	Malawi	Myanmar
	Germany	Cape Verde	Malta	Nicaragua
	Hong Kong	Colombia	Mozambique	Pakistan
	Iceland	Congo-Brazzaville	Netherlands	Panama
	Lesotho	Cuba	Oman	Papua New Guinea
	Malaysia	Dominican Republic	Paraguay	Peru
	Mauritius	Ecuador	Qatar	Philippines
	Namibia	El Salvador	Russia	Portugal
	New Zealand	Equatorial Guinea	Rwanda	Romania
	Poland	Eritrea	São Tomé & Príncipe	South Africa
	Senegal	Estonia	Saudi Arabia	Spain
	Singapore	France	Seychelles	Sri Lanka
	Slovakia	Gabon	Slovenia	Tajikistan
	Taiwan	Ghana	South Korea	Tanzania
	The Gambia	Hungary	Thailand	Togo
	United Arab Emirates	India	Trinidad & Tobago	Tunisia
	United States	Indonesia	Ireland	Turkmenistan
	Uruguay	Israel	Italy	Turkey
				Ukraine

\* 150 countries. Social or political unrest is defined as developments that pose a serious threat to governments or the existing political order

Source: Economist Intelligence Unit

Scores: Based on forward-looking assessments of the risk of social unrest by the Economist Intelligence Unit's country analysts on a scale of 0 (very low) to 4 (very high)

The EIU measures the risk of social unrest in 150 countries around the world (see table). It places a heavy emphasis on institutional and political weaknesses. According to its ratings, 65 countries (43% of the 150) will be at a high or very high risk of social unrest in 2014. Compared with five years ago, 19 more countries are now in the high-risk categories. The Middle East and North Africa, southern Europe and the Balkans will be particularly vulnerable.

En otras palabras, es similar a lo que asevera Alberto Adriánzen cuando define al sistema político peruano mediante los siguientes elementos<sup>5</sup>:

- Los actores del “sistema político” no gobiernan porque gastan sus esfuerzos y energías en defender a sus “jefes políticos”, a sus dirigentes y a sus partidos. El resultado es un “sistema” bloqueado ya que cada actor busca negociar con el poder su propia impunidad.
- No es posible realizar negociaciones transparentes que fortalezcan la democracia, porque la impunidad se impone como prioritaria y se negocia “por debajo la mesa”. Y es que una negociación abierta para lograr la impunidad, con seguridad sería reprobada por la opinión pública.

- Cuando el poder no quiere negociar la impunidad, los actores comprometidos en esa búsqueda posiblemente pasen a la etapa conspirativa. En este caso, se busca desestabilizar la democracia y convertirla en una democracia “chantajeada”.
- Cuando el poder no quiere negociar y falla el “chantaje”, a lo que se juega es al desplome del régimen democrático.

Asimismo, Gonzalo Zegarra (director de Perú Económico), afirma que los conflictos “suponen una constatación mucho más grave que la del consabido reclamo acerca de la falta de un ‘principio de autoridad’ exigible en nuestro país”.

En efecto, “suponen la puesta en entredicho de la confianza en la democracia, tanto por parte de los inversionistas como de los grupos que emprenden protestas exitosas (aquellas que logran obstaculizar efectivamente las iniciativas

5 Adriánzen, Alberto: “El año que viviremos en peligro”. En, [http://www.laprimerapeperu.pe/online/columnistas-y-colaboradores/el-ano-que-viviremos-en-peligro\\_158545.html](http://www.laprimerapeperu.pe/online/columnistas-y-colaboradores/el-ano-que-viviremos-en-peligro_158545.html)

empresariales). La democracia, pues, es un sistema 'fiduciario', que se basa no sólo en la coerción, sino sobre todo en la confianza y esta depende de múltiples factores. Uno de ellos es que el gobierno tenga credibilidad en cumplir y hacer cumplir la ley"<sup>6</sup>.

En efecto, la comprensión construida desde las regiones consultadas sobre los conflictos sociales contienen estos elementos generales, a los que se agregan otros que no pueden visualizarse desde una óptica nacional.

## Los aspectos RELEVANTES DE LOS CONFLICTOS

Desde la perspectiva de los gobiernos regionales, los problemas de hoy son generados fundamentalmente por:

- La minería, la tala de árboles (ambas en sus expresiones artesanales, ilegales e informales); la invasión de terrenos, entre otras actividades.
- Las concesiones a las grandes empresas extractivas (mineras, pesqueras, de hidrocarburos y forestales).
- Los conflictos en torno al uso de recursos hídricos.
- Los conflictos administrativos y de gestión, especialmente con las autoridades locales.
- Los conflictos por demarcación territorial (regional, provincial y distrital).

Entre estos ítems destaca la situación de las **minerías artesanal e informal**, desarrolladas sobre todo en Puno, Piura y Arequipa. Por ello, estos gobiernos regionales han instalado a lo largo de estos últimos años una serie de mecanismos para tratar de administrar la situación y evitar que logren un progresivo escalamiento, como son las mesas técnicas que conduce la Gerencia de Recursos Naturales del GORE Piura, las mesas

de desarrollo que ha instalado el GORE Puno, así como las acciones seguidas por la Gerencia de Energía y Minas del GORE Arequipa.

Sobre las empresas extractivas, debe enfatizarse el enfoque regional, que pone de lado la aún generalizada visión "minerocéntrica" que no toma en cuenta muchos aspectos relevantes generados alrededor de los conflictos sociales. En efecto, desde las regiones está claro que la minería es parte del crecimiento, pero no es "el" crecimiento en tanto hay otros sectores (agro-exportación, pesca, extracción de madera, etc.) que son parte del ciclo de bonanza que vive el país. En ese sentido, invita a superar visiones reduccionistas y abordar todos los ámbitos para una comprensión de los procesos y los resultados que vive un país desigual y heterogéneo como el nuestro, así como a subrayar la importancia que tiene la dimensión territorial para la comprensión de los procesos<sup>7</sup>.

De esta manera, las tensiones con estas empresas extractivas se ocasionan por las exigencias de más aportes sociales (sobre todo en el caso de las mineras) y las demandas de su retiro. Asimismo, muchos conflictos aparecen por el uso del recurso hídrico, que en gran medida está relacionado con otras actividades económicas. Por ejemplo, la minería es una actividad que demanda el uso de grandes cantidades de agua y por lo mismo, las controversias hídricas se centran en ella. Otra línea es el agotamiento de los acuíferos y la proliferación de pozos clandestinos (como ocurre en Ica), el uso potable del recurso y la afectación de derechos de la población. En el mismo sentido, encontramos las diferencias por competencias en el uso de agua y la contaminación de este recurso.

Los conflictos en los que están comprometidas las autoridades locales significan algo más del 10% del total de hechos reportados por la Defensoría del Pueblo, lo que adquiere mayor importancia en

6 Zegarra Mulanovich, Gonzalo: "Cómo anticipar los conflictos". En, <http://perueconomico.com/ediciones/80-2013-aug/articulos/1453-c-mo-anticipar-los-conflictos>

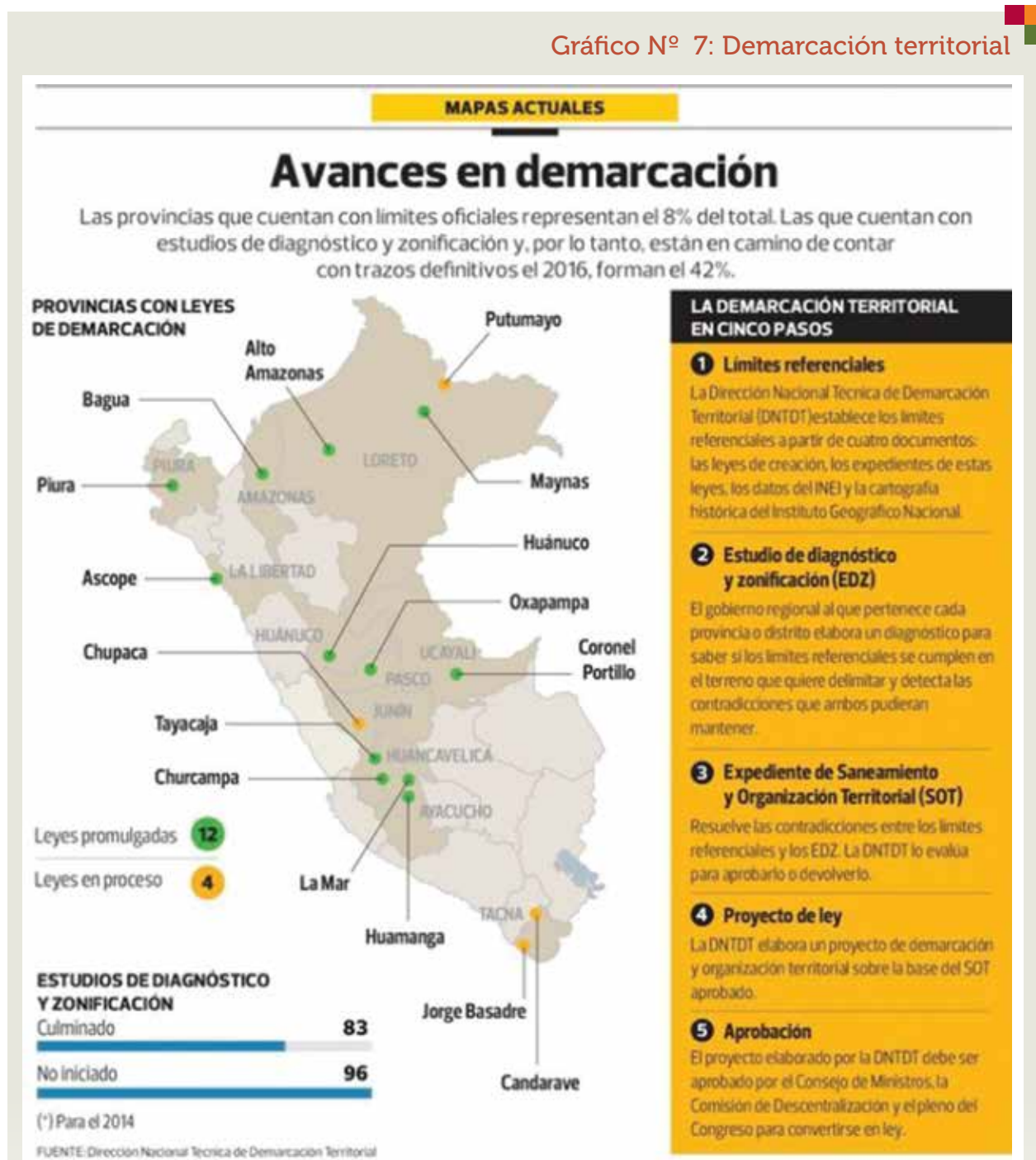
7 Ballón, Eduardo: *Concentración de tierras, control del agua y conflictos sociales. El caso de Piura*. Inédito. Fundación Friedrich Ebert. Lima, 2013.



circunstancias como la actual, cuando están programadas elecciones regionales y locales en el mes de octubre.

Respecto de conflictos por demarcación territorial, debe mencionarse que según la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (organismo que depende de la PCM), de las 195 provincias del Perú solo doce cuentan con límites oficiales<sup>8</sup>.

Gráfico N° 7: Demarcación territorial



Elaboración: <http://cde.elcomercio.pe/66/ima/0/0/7/1/6/716222.jpg>

8 [http://elcomercio.pe/peru/lima/provincias-deben-fijar-fronteras-evitar-conflictos-malgasto-recursos\\_1-noticia-1677516](http://elcomercio.pe/peru/lima/provincias-deben-fijar-fronteras-evitar-conflictos-malgasto-recursos_1-noticia-1677516)

Entonces, desde las regiones se considera que hay dos tipos de conflictos que determinarán, a su vez, las instancias gubernamentales que conducirían la intervención en estos: los conflictos nacionales y los conflictos regionales. Sin embargo, se arguye que los pobladores recurren al gobierno regional y los gobiernos locales para la solución, porque son las autoridades que tienen “a la mano”.

Esto último plantea el complejo problema de las competencias y las capacidades de los diferentes niveles de gobierno para intervenir en un proceso conflictivo. Por un lado, ocurre que los competentes están “ausentes”, no tienen las capacidades o los recursos suficientes para intervenir, debiendo hacerlo otra instancia o nivel del Estado. Por ello, si por un lado se considera que las autoridades locales –los alcaldes– son el primer frente que tiene el Estado para administrar un conflicto (muchas veces porque no está presente la autoridad correspondiente), por otro lado, se considera que son una instancia que “no asume sus funciones” porque, generalmente, la competencia no está acompañada de las capacidades necesarias.


En términos generales, se asume que los principales factores tras los conflictos son la poca presencia del Estado y las expectativas de la población. Además, como manifestaron los integrantes del equipo del Gobierno Regional de Puno, debe agregarse otro factor: la corrupción generalizada, que origina una aguda falta de credibilidad en las instituciones públicas.

No obstante esto, debe tenerse presente que entre los dirigentes sociales se interiorizan y multiplican otras nociones del conflicto (distantes de los conceptos que manejan los funcionarios estatales). Por ejemplo, para los dirigentes campesinos, nociones como “tierra” y “territorio” difieren bastante de los que emplean los funcionarios. Tal y como señala Gerardo Damonte:

*“... el contexto histórico asociado a la tierra y al territorio ha estado marcado por la tensión entre el dominio local del espacio social de reproducción comunal y el “valor” que dicho espacio adquiere para las elites políticas regionales o nacionales”<sup>9</sup>.*

En ese sentido, el concepto mismo de conflicto es diferente a como se construye y como se emplea en los procedimientos del Estado. En todo caso, un aspecto medular en la postura de la población rural es la exclusión, o sea, el hecho de ser un grupo social históricamente relegado: **“Para el campesino, un cerro es un *apu*, eso es lo que interesa; si esto no se comprende, no habrá entendimiento. Es lo que falta en estas oficinas”**.

Se entiende, pues, que los conflictos se originan porque las empresas (y también el Estado) tienen visiones de desarrollo que no son compartidas por la población, vale decir, no contemplan la existencia de la agricultura, la ganadería y otras actividades



**“... el contexto histórico asociado a la tierra y al territorio ha estado marcado por la tensión entre el dominio local del espacio social de reproducción comunal y el “valor” que dicho espacio adquiere para las elites políticas regionales o nacionales”**

<sup>9</sup> Damonte, Gerardo: *Construyendo territorios. Narrativas aymaras contemporáneas*. GRADE, CLACSO. Lima, 2011; p. 14.



“... los procesos colectivos, tanto formales como informales, que determinan, en una sociedad, cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos”.



Reunión de sectores del Estado para coordinar el fortalecimiento de capacidades a los gobiernos regionales en el marco de la Plataforma de Coordinación ONDS – ANGR – PNUD, 31 de julio de 2014.

que no sean las mineras. Esto se ve potenciado cuando no hay actuación de la autoridad local y se plantea exigirle a la empresa que resuelva todos los problemas existentes (agua, desagüe, servicios, etc.). Es decir, **le pedimos a la empresa que actúe como si fuera la autoridad local** (la que, por cierto, no está preparada para manejar conflictos y muchas veces forma parte de estos en lugar de manejarlos).

Otro aspecto a tomar en cuenta son los impactos sociales del importante crecimiento económico escenificado durante la última década en el país. Esto es significativo en regiones como Piura, donde el dinamismo económico es fuerte y se generan importantes tensiones que conducen a la idea de que las autoridades por sí mismas no pueden solucionar los conflictos.

En suma, lo que se plantea en torno a la conflictividad son desafíos que están directamente relacionados con la gobernanza, ya referidos en las citas de Adrianzén y Zegarra consignadas líneas arriba. Debemos entender gobernanza como:

*“... los procesos colectivos, tanto formales como informales, que determinan, en una sociedad, cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos”<sup>10</sup>.*

El concepto viene utilizándose intensivamente desde 1990 para designar la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, lo que se manifiesta en su legitimidad. Sin embargo, es algo mucho más generalizable, ya que en toda sociedad local, nacional o internacional, en cualquier momento de su historia, se puede observar un proceso de gobernanza.

Una cuestión fundamental era averiguar cuáles fueron las circunstancias que generaron la necesidad de construir un ámbito de gestión de conflictos a nivel regional, en los cuatro casos estudiados. En efecto, estas circunstancias tienen que ver con la necesidad de crear espacios que permitan la acción eficaz del gobierno regional, pudiéndose identificar cuatro factores:

- Los conflictos regionales.
- Las oportunidades ofrecidas por la cooperación internacional.
- Las adecuaciones al proceso de descentralización.
- Buscar más competitividad regional.

Respecto del primer punto, el *aymarazo* (Puno, 2011) fue un momento de quiebre que sirvió para tomar conciencia sobre la necesidad de gestionar los conflictos. Se consideró un momento clave pues el objetivo del *aymarazo* fue generar una crisis que condujera a la renuncia del presidente regional. Fue un movimiento anti minero capitalizado por los aymaras en el que se detectó infiltración del MOVADef.

El *aymarazo* motivó la creación del Colectivo por la Paz y luego propició la idea de una oficina de diálogo. Para crearla se buscó inspiración en experiencias anteriores, como la del GORE Ayacucho, promovida por GIZ (experiencia en la que a pesar de haber avanzado en la redacción de un proyecto de Ordenanza Regional para crear una oficina de diálogo, finalmente no se instaló). Los funcionarios de Ayacucho fueron a Puno y compartieron

<sup>10</sup> Hufty, Marc: Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: el Marco Analítico de la Gobernanza. En, [http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/projets/GREG/pubL\\_GREG/MarcoAnaliticoE.pdf](http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/projets/GREG/pubL_GREG/MarcoAnaliticoE.pdf)



sus experiencias. Tras estos acontecimientos, el PNUD abrió posibilidades de colaboración para la gestión de conflictos en Puno.

Otra experiencia en la que fue fundamental la conflictividad aguda, aunque esta no ocurrió dentro de su territorio regional, fue la de San Martín (región en la que residen poblaciones *awajún, shawi* y *quechwa*). El *baguazo*, ocurrido en junio de 2009, fue una experiencia crucial para que el gobierno regional de San Martín tomara la firme decisión de apuntalar los mecanismos de diálogo y prevención de conflictos, lo que condujo a la creación de un equipo técnico para estos fines.

El segundo punto se refleja mejor en la experiencia de Piura. El año 2008, la Presidencia Regional de Piura toma la decisión de desarrollar un ámbito institucional de tratamiento de los conflictos, para crear una unidad funcional en la estructura del gobierno regional. Sobre esta decisión, PrevCon, el programa financiado por la UE y administrado por PNUD, recomendó un programa de capacitación para implementar el Sistema Regional Descentralizado, que había sido diseñado con la colaboración de ocho municipalidades de Piura, para intervenir en la fase preventiva, basado en tres aspectos:

- **Capacitación.** Las unidades funcionales de cada provincia se convirtieron en la mejor vía para la capacitación. Esta se ejecutó mediante dos módulos y un diplomado, y originó réplicas de los primeros en otras provincias como Paita, Sechura y Sullana. A su vez, se solicitó al PNUD la implementación de un curso sobre conflictos sociambientales.
- **Sistema de alerta temprana.** Crear software y generar vínculos entre el GORE y los gobiernos locales, para anexarlos al sistema nacional.
- **Actividades complementarias.** Procede a hacer un análisis regional de normas relacionadas a la conflictividad, así como diagnósticos y mapeo de actores sociales durante los últimos cuatro años. También se estima dar asistencia técnica a las mesas de diálogo, siendo este el ámbito en

donde se convoca a la Defensoría del Pueblo, MINAM, IRAGER (cuando el conflicto es hídrico), y otros sectores del Estado; y obtener capacidad de convocatoria para articular estrategias de intervención.

Todo esto formará parte del proyecto que se ejecuta por convenio entre el GORE Piura y la UE, que arrancó en julio de 2013 y tiene una duración de un año (con una inversión de 150,000 euros). Como podrá notarse, el proyecto no interviene directamente en los conflictos sino que desarrolla capacidades a nivel local para evitarlos, gestionarlos y solucionarlos.

Por otro lado, la experiencia de Arequipa, parte de dos cuestiones. Una primera fue cómo adaptar las funciones del gobierno regional cuando se puso en marcha el proceso de descentralización. Esto tiene directa relación con el campo de difusas competencias entre los diferentes niveles del Estado (que empezaron a definirse a partir de entonces), entre ellas, las intervenciones en los conflictos sociales.

Así las cosas, la necesidad de generar un espacio para gestionar conflictos se hace más que visible. En 2007, el GORE Arequipa decide reestructurarse siguiendo el modelo del gobierno nacional, y la Gerencia General (que en este esquema sería semejante a la PCM), debía asumir la tarea del relacionamiento con las organizaciones sociales, además de la administración y las coordinaciones entre las gerencias. Sin embargo, estas tareas excedieron rápidamente la capacidad de la Gerencia General y se decidió que el relacionamiento social debía ser visto por otra instancia, lo que llevó a la creación de la Oficina de Gestión de Conflictos en octubre de 2011 (la misma que buscó asistencia técnica de PrevCon y PNUD).

El GORE Arequipa empezó a buscar un manejo de los conflictos en función a mejorar su competitividad. En efecto, según el Índice Compuesto de Actividad Económica (ICAE) de Arequipa, elaborado por el Instituto Peruano de Economía (IPE), en el tercer trimestre de 2013 la actividad económica en Arequipa tuvo un crecimiento del 13% respecto al mismo

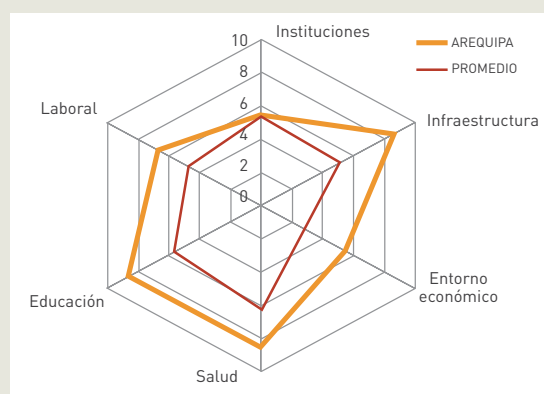


trimestre del año anterior. Incluso, dicho avance fue mayor al también significativo crecimiento regional de 10.7% y 12.6% registrado en los dos primeros trimestres del año pasado.

De alguna manera, estos resultados económicos regionales están plasmados en el Índice de Competitividad Regional 2012, en el que Arequipa aparece en el segundo lugar nacional, mostrando posiciones firmes en todos los rubros que miden dicha competitividad, salvo en el denominado "Instituciones", que ubica a Arequipa en el undécimo lugar, es decir, a media tabla.

**Gráfico N° 8: Índice de Competitividad Regional 2012 - Arequipa**

	Puesto (de 24)	Puntaje (de 0 a 10)
<b>ÍNDICE TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>7.19</b>
INSTITUCIONES	11	5.39
INFRAESTRUCTURA	2	8.53
ENTORNO ECONÓMICO	3	5.51
SALUD	1	8.52
EDUCACIÓN	3	8.62
LABORAL	2	6.64



¿Qué pasó en este aspecto? El mismo INCORE 2012 puede empezar a dar la respuesta. Al desagregarse los indicadores para el rubro Institucionalidad encontramos lo siguiente:

**Gráfico N° 9: Indicadores de institucionalidad - Arequipa**

Indicador	Puesto (de 24)	Puntaje (de 0 a 10)
<b>1. INSTITUCIONES</b>	<b>11</b>	<b>5.39</b>
1.1 Corrupción	5	5.00
1.2 Costos burocráticos	2	9.80
1.2 Ejecución del presupuesto de inversión	22	1.24
1.4 Uso adecuado de los recursos públicos	4	7.65
1.5 Conflictos sociales	12	8.60
1.6 Criminalidad	19	5.46
1.7 Seguridad	20	2.78
1.8 Resolución de expedientes judiciales	15	2.58

De ocho aspectos, Arequipa está entre mal y muy mal en cinco de ellos, resaltando el bajo nivel de ejecución del presupuesto de inversión, seguido por tres rubros relacionados entre sí: conflictos sociales, criminalidad y seguridad, además de la lenta actuación del sistema judicial.

Entonces, si atendemos a estos resultados, el éxito macro económico que ubica a Arequipa muy por encima de los promedios nacionales, puede ser producto de un ambiente de confianza creado hacia los empresarios privados pero no de una confianza generalizada de la sociedad hacia las instituciones gubernamentales. Dicho de otra manera, los logros económicos no tienen correspondencia con la percepción sobre

la gestión de los gobernantes en todos los niveles ni con los resultados sociales en tanto la población percibe ambientes inseguros y muy propensos al conflicto.

En suma, el caso arequipeño establece algunos lineamientos generales para los gobiernos de región como el cotejo de que los avances que manifiestan las economías regionales no son seguidos por una gobernabilidad o gobernanza más consolidada.

En efecto, las gestiones regionales identificaron la poca capacidad del gobierno nacional para gestionar adecuadamente los conflictos sociales. Esta deficiencia impacta directamente en las autoridades regionales y locales sin que ellas tengan competencias para intervenir.

En segundo lugar, estaba la constatación de que el conflicto es un síntoma que refleja una problemática mayor que no puede ser manejada con los enfoques centralizados y por sectores que aun predominan en la visión del Estado.

En tercer lugar, gestionar conflictos desde las regiones surge como parte del proceso de descentralización por lo que no es fortuito que las regiones optaran, aproximadamente desde 2011, por crear espacios que manejaran las situaciones conflictivas para construir otros espacios en los que puedan coordinar con las organizaciones sociales y las demás entidades estatales.

## Proceso de institucionalización

En esta parte intentamos describir las acciones tomadas por el gobierno nacional para el tratamiento de la conflictividad social en torno al uso de los recursos naturales, enfatizando el marco normativo y la arquitectura institucional, la coordinación intersectorial y entre niveles del Estado, así como las funciones asignadas a los gobiernos regionales.

## Defensoría del Pueblo

El proceso de construcción de la arquitectura institucional para la gestión de conflictos en el Perú, tiene sus antecedentes en los esfuerzos hechos por la Defensoría del Pueblo, desde mediados de los años 90, cuando inicia sus intervenciones aunque sin poseer todavía un perfil definido hacia la gestión de estos.

## Defensoría del Pueblo Cronología

- a. **1996 – 2004:** intervención en conflictos sociales con los procedimientos utilizados en las investigaciones por violaciones a derechos humanos fundamentales.
- b. **2004 – 2006:** inicio de la labor de monitoreo mediante la elaboración y publicación de un reporte mensual de conflictos sociales. Creación de un comité de intervención en conflictos sociales y políticos (Directiva N° 001-2005-DP, aprobada por Resolución Administrativa N° 030-2005/DP del 1 de junio de 2005), como una instancia de alcance nacional encargada de hacer el seguimiento de los conflictos sociales, y coordinar la acción defensorial. Elaboración de un protocolo de intervención defensorial en conflictos sociales y políticos. Publicación del libro *Ante todo, el diálogo. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos*, que explica la conflictividad social en el Perú, interpreta el mandato de la Defensoría y recoge las principales intervenciones realizadas hasta ese momento.
- c. **2006 – 2008:** creación de la Unidad de Conflictos Sociales (mediante Reglamento de Organización y Funciones aprobado el 30 de septiembre de 2006) como un órgano de asesoramiento que dependía de la Primera Adjuntía, encargado de proponer la política institucional y la ejecución de acciones necesarias para la atención de conflictos sociales.
- d. **2008 – 2009:** creación de la Dirección de la Unidad de Conflictos Sociales (Reglamento de Organización y Funciones aprobado el 30 de septiembre de 2006) como órgano de línea con funciones adicionales, como la de elaborar documentos de trabajo.
- e. **2009 – 2011:** creación de la Adjuntía para la Prevención de los Conflictos Sociales y la Gobernabilidad (APCSG), mediante Resolución Defensorial N°019-2009/DP, publicada en el diario El Peruano el 30 de abril de 2009, que modificó el ROF de la institución.

Actualmente, de acuerdo al artículo 74° del Reglamento de Organización y Funciones (ROF), la Adjuntía para la Prevención de los Conflictos Sociales y la Gobernabilidad debe cumplir las siguientes funciones:

- a) Dirigir el monitoreo de los conflictos sociales a nivel nacional a través de la elaboración periódica de reportes y otros instrumentos similares, así como proponer lineamientos de prevención e intervención.
- b) Dirigir la tarea de análisis de la información y proponer formas de actuación en los casos particulares de conflictos sociales, en coordinación con las adjuntías, programas, oficinas y módulos de atención defensoriales.
- c) Coordinar con las adjuntías, programas, proyectos, oficinas y módulos de atención defensoriales, la intervención en conflictos sociales, y desplazarse territorialmente en los casos que resulte necesario para promover el diálogo y contribuir a la no violencia.
- d) Elaborar informes defensoriales, informes de adjuntía, documentos de trabajo, reportes, análisis y estadísticas en el ámbito de su competencia.
- e) Proponer y realizar actividades de capacitación y difusión en materia de análisis, prevención, manejo y transformación de conflictos sociales en coordinación con la Dirección de Coordinación Territorial y la Oficina de Gestión y Desarrollo Humano.
- f) Coordinar con instituciones que desarrollen funciones vinculadas o complementarias en los temas de su competencia.
- g) Contribuir a la consecución de metas previstas en el Plan Operativo Institucional, a través de la adecuada programación y ejecución de actividades así como de la evaluación del funcionamiento y gestión.

h) Contribuir a la gobernabilidad democrática a través de la promoción del diálogo, la investigación sobre las instituciones de la democracia, la promoción de la ética pública y el análisis de las políticas públicas.

i) Coordinar el trabajo sobre los temas mencionados en el literal anterior, con el Programa de Ética Pública, Prevención de la Corrupción y Políticas Públicas.

j) Otras funciones que le sean conferidas por el defensor del pueblo o su primer adjunto.

### El Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (SIMCO)

Es el sistema de gestión de información que la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo implementó desde el año 2008, y cuyos objetivos son:

- Recopilar, procesar e informar de manera amplia, objetiva y transparente todo lo que concierne a la situación y evolución de la conflictividad social en el país.
- Alertar, de manera oportuna, a los actores del conflicto y al país sobre el estado de los conflictos sociales, a fin de que adopten las medidas que consideren más pertinentes.

Para alcanzar los dos objetivos planteados se realizan cuatro actividades básicas:

- Ingreso de información relevante de un conflicto social.
- Almacenamiento de información (en archivos físicos o digitales).
- Procesamiento de datos.
- Emisión de información procesada para el análisis de la conflictividad social (productos y reportes concretos).

La Adjuntía de Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad hace uso de una plataforma informática de monitoreo de conflictos que permite ordenar la información relacionada a conflictos sociales, según módulos.



Gráfico N° 10: Módulos del SIMCO - Defensoría del Pueblo

	MÓDULO CASOS	MÓDULO CRONOLOGÍA DE CONFLICTOS	MÓDULO ACTA DE ACUERDOS	MÓDULO ACTUACIONES DEFENSORIALES
<b>funciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Monitoreo del conflicto</li> <li>◆ Base informativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Registro de las noticias de la prensa escrita</li> <li>◆ Base de datos de las noticias de la prensa relacionada con los conflictos sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Control al cumplimiento de compromisos oficiales</li> <li>◆ Alertas por vencimiento de compromisos</li> <li>◆ Control de cumplimiento de demandas sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Control de atención a solicitudes y reuniones (audiencias) con Org. Soc.</li> <li>◆ Estadísticas de eficiencia según responsabilidad</li> </ul>
<b>objetivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Monitoreo de casos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Registro y seguimiento de la prensa escrita</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Prevención del CONFLICTO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Registro de las actuaciones de las Oficinas Defensoriales</li> </ul>

## La Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos – PCM

Un momento inicial para el tratamiento de los conflictos sociales en el gobierno nacional podría ser el año 2004, cuando empieza la implementación del Proyecto Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos (UAEPCS) en la PCM, bajo un enfoque analítico y preventivo<sup>11</sup>.

Este proceso de institucionalización de la gestión de conflictos, tuvo como marco el inicio de una paulatina dinámica de crecimiento económico, nuevos escenarios y la acción colectiva de nuevos actores sociales en los procesos de desarrollo, descentralización, regionalización y participación ciudadana. Además, está la construcción de nuevas institucionalidades democráticas que buscaban superar el esquema autoritario imperante en los años 90.

Un resultado de estos escenarios complejos fue el creciente número de con-

flitos sociales y enfrentamientos entre el Estado y sectores de la población movilizada. Por otro lado, la evidente incapacidad operativa del Estado para gestionarlos o solucionarlos condujo a la creación de la UAPECS, que se dedicó principalmente al análisis de los conflictos y la búsqueda de financiamiento de la cooperación internacional<sup>12</sup>.

Para entonces, no primaban los conflictos sociambientales sino “los conflictos en torno a los gobiernos locales [...]”. Estos estaban en relación con “decisiones administrativas o judiciales, con supuestas o reales irregularidades en el manejo de recursos económicos, y con reclamos por gestiones no transparentes. Asimismo, con demandas gremiales, problemas de demarcación territorial, incumplimiento de promesas electorales y nepotismo”<sup>13</sup>.

Esta entidad tenía entre sus funciones “coordinar y realizar acciones para la prevención y solución de conflictos”, entendidos estos desde “un enfoque interaccionista [sic] de acciones que resultan no sólo de las relaciones entre actores,

11 Presidencia del Consejo de Ministros: *Institucionalizando el diálogo a un año de gestión. Experiencia y aportes de la ONDS 2012-2013*. PCM. Lima, 2013; p. 15

12 Tanaka, Martín: *¿Por qué el Estado no responde adecuadamente a los conflictos sociales? y ¿qué hacer al respecto?* Informe Final. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), X Concurso de Investigación ACDI-IDRC 2008. Instituto de Estudios Peruanos / CIES. Lima, 2011; p. 13

13 PCM: op. cit.; pp. 6-7.

**“La estrategia del diálogo busca definir las metas, las cualidades y los comportamientos a seguir para el logro de un proceso de diálogo exitoso”**



*Firma de la Carta de Compromiso para la constitución de la “Plataforma de Coordinación ANGR – ONDS – PNUD en apoyo a fortalecer las capacidades en diálogo, prevención y gestión de conflictos de los gobiernos regionales”, 30 de junio de 2014.*

sino que también estos pueden ser utilizados como una oportunidad de revertir lo negativo en positivo; conllevando al desarrollo y crecimiento”.

Es decir, bajo un lenguaje algo obtuso y enredado teníamos en realidad la conocida y antigua “teoría espasmódica”, en la cual los conflictos son manifestaciones reactivas y dirigidas por un ejercicio de “*rational choice*” de los actores. Es por ello que asume que la prevención de los conflictos tenía como herramienta fundamental el diálogo, con el cual se puede arribar al “mejoramiento del bienestar social”.

Es tal la importancia del diálogo, que se convierte en medio y fin de la acción: “La estrategia del diálogo busca definir las metas, las cualidades y los comportamientos a seguir para el logro de un proceso de diálogo exitoso”. Más aun, continúa la definición afirmando que “la estrategia del diálogo intenta definir las fases que se deben seguir a fin de lograr que el proceso de diálogo se afirme y logre sus metas”. De esta manera, la PCM estimaba que el tratamiento de conflictos tenía como finalidad formar mesas de diálogo, cuya naturaleza estaría condicionada por la calificación asignada a estos:

- a. Intervenciones en la fase preventiva. Fase del conflicto donde se hallan los casos que no desarrollan o ejecutan acciones de protesta. La Secretaría de Coordinación, a través del equipo de análisis y prevención de conflictos sociales, organiza mesas de diálogo, mesas técnicas de trabajo, reuniones de coordinación y talleres informativos y de fortalecimiento de capacidades, tanto en provincias como en la misma sede institucional de la PCM.
- b. Intervenciones en la fase de tratamiento. Son los casos que han desencadenado o están desencadenando acciones de protesta. Se lleva a cabo negociaciones en mesas de diálogo con el objetivo de llegar a un consenso, deponer las medidas o acciones de protesta y llegar a acuerdos que cubran en mayor grado las necesidades de los actores en conflicto. Durante esta fase, la Secretaría de Coordinación a través del equipo de análisis y prevención de conflictos sociales lleva a cabo coordinaciones con los diferentes sectores del Poder Ejecutivo y poderes del Estado, sociedad civil y otras organizaciones.
- c. Intervenciones en la fase de seguimiento. Finalizadas las negociaciones, con acuerdos entre las partes, el caso pasa a la fase de seguimiento. En ella se monitorea el cumplimiento de los acuerdos por ambas partes. Cabe precisar que en esta fase se realiza también el seguimiento a posibles hechos o situaciones que pudieran reactivar los conflictos, y amerita realizar acciones preventivas, lo que conlleva a que el caso pase a la fase de prevención.

Bajo esta concepción, entre 2006 y 2008, la PCM instaló cuarenta mesas de diálogo. Para proceder de esa forma, clasificó geográficamente los hechos, según la fase en los que se encuentran, para luego tipificarlos en gasíferos, cocaleros, agrarios, de infraestructura, agropecuarios, hídricos, canon, gobernabi-

lidad, laborales, ambientales, hidroenergéticos, mineros, normativos, sociales, de demarcación territorial.

No es necesario comentar las enormes dificultades que tuvieron los funcionarios que operaron con dicha tipología, sino que debe remarcar que más allá de su desarticulación, preocupaba sobremanera que esta descansara en una concepción del conflicto sin mucha relación con los factores actuantes en ellos.

Un segundo hito se dio en 2006, al crearse la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales (también adscrita a la PCM), para apoyar a la UAEPCS en el cumplimiento y seguimiento de las acciones de prevención y gestión de conflictos sociales.

En 2008, la UAEPCS se convirtió en la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales, encargada de dirigir bajo la supervisión de la Comisión Multisectorial, el proceso de gestión de conflictos sociales en todos los niveles de gobierno y en el ámbito del territorio nacional, así como de evaluar los resultados de dicha gestión de conflictos sociales.

Esta oficina desempeñó un papel importante, junto con las oficinas sectoriales correspondientes, en la gestión de los conflictos sociales y la intervención del Estado en las mesas de diálogo durante la segunda mitad del gobierno presidencial de Alan García y el primer año del gobierno presidencial de Ollanta Humala.

Durante la gestión del premier Oscar Valdés, "caracterizada por un enfoque conspirativo en el tratamiento de los conflictos, se hizo evidente la necesidad de cambiar la orientación del Estado frente a los conflictos y fortalecer la capacidad y autoridad de la PCM para gestionarlos"<sup>14</sup>. Por eso, en julio de 2012, se anunció la transformación de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales en la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS)

y se le otorgó mayor peso y visibilidad política.

Así las cosas, el 24 de octubre de 2012, se promulgó el Decreto Supremo No. 106-2012-PCM mediante el cual se oficializó esta transformación para que, según los considerandos del decreto supremo, la ONDS lidere "los procesos de diálogo involucrando a los diversos actores sociales, representantes de entidades privadas y públicas, así como a los funcionarios en sus diversos niveles de gobierno, a fin de encausar las distintas demandas ciudadanas y encaminar la solución de controversias, diferencias, conflictos y expectativas de la población"; "[potencie] la coordinación con los restantes sectores del Poder Ejecutivo y otros niveles de gobierno para la prevención y gestión controversias, diferencias, conflictos y expectativas de la población"; fortalezca "la investigación, prevención, diálogo, promoción y gestión"; y lidere "la construcción de un clima de paz y concordia en el país"; "contribuyendo además a la sostenibilidad de la inversión y a la paz social, fortaleciendo la democracia y el estado de derecho".

Así, cabe subrayar el hecho de que la ONDS haya decidido promover las mesas de diálogo como instrumentos preventivos y, en la medida de lo posible, solucionador de conflictos. De esta manera, caracteriza a la mesa de diálogo como "un mecanismo para la participación y concertación ciudadana" cuyo propósito es "desarrollar un proceso que ayude a la creación de un clima de confianza entre los posibles actores que intervienen en un conflicto, con el fin de poder llegar a conocer mejor sus intereses, posiciones y necesidades, y de esta manera arribar a acuerdos mutuamente beneficiosos"<sup>15</sup>.

Según Bebbington, Scurrah y Chaparro, este enfoque tiene como antecedente las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza pero, aun así, no sería un mecanismo totalmente original pues las mesas de diálogo ya eran utilizadas desde el gobierno del presidente Alejandro Toledo para desescalar los conflictos más violentos y de mayor magnitud,

14 Bebbington, Anthony; Martin Scurrah y Anahí Chaparro: *La gobernanza por el Estado de las industrias extractivas en el Perú*. Documento de Trabajo N° 2. CEPES, Clark University y CERDET. Lima, agosto 2013; p. 17.

15 PCM: *op. cit.*; p. 7



“especialmente, pero no exclusivamente, aquellos que involucraban a las empresas mineras, y durante el gobierno de Alan García las mesas empezaban a cobrar una mayor importancia para negociar las soluciones a los conflictos sociales”<sup>16</sup>. No obstante, afirmaban los referidos especialistas, las mesas de diálogo no tenían hasta la fecha “un marco normativo y legal único, claro y estandarizado” o un protocolo único y preestablecido en gran parte debido a “la existencia de una gran variedad de situaciones relacionadas con su creación y funcionamiento, su composición, normatividad, las modalidades de operación así como los plazos de operación”<sup>17</sup>.

Por otro lado, como parte del Programa de Modernización y Descentralización de la Gestión del Estado, entre 2009 y 2011 funcionó dentro de la PCM el Programa de Apoyo para una Cultura de Paz y el Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para la Prevención y Manejo Constructivo de Conflictos Sociales (PrevCon), un proyecto financiado por la Comisión Europea y el Gobierno Peruano, y administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Su objetivo era la consolidación de la gobernabilidad democrática y la estabilidad social, impulsando para ello, el fortalecimiento de capacidades en personas e instituciones con el fin de prevenir conflictos sociales en los tres niveles de gobierno - nacional, regional y local - así como en la sociedad civil. A pesar de que “el proyecto fuera concebido como un esfuerzo para apoyar y fortalecer la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales nunca se logró superar la desconfianza y descoordinación entre ambas entidades”<sup>18</sup>.

Además de PrevCon, hubo otras intervenciones de la cooperación internacional y los organismos multilaterales dirigidas al fortalecimiento institucional en la gestión de conflictos, como la auspiciada por la Embajada de Finlandia y ejecutada por la Comisión Andina de Juristas, dirigida a la implementación de unidades de prevención y gestión de conflictos en

los gobiernos regionales de Junín, San Martín (2008-2009), Cajamarca y Arequipa (2009-2010). A su vez, en 2012, el Programa Pro Descentralización de USAID (PRODES) llevó a cabo, con la ANGR, el proyecto “Guía de Gestión de Conflictos Sociales para Gobiernos Regionales”. Asimismo, entre mayo y junio de 2011, se ejecutó el proyecto Fortalecimiento de Capacidades Estatales para la Resolución de Conflictos Socioambientales en Perú, con el financiamiento de la Agencia Canadiense de Desarrollo ACDI y la conducción del Consorcio de Investigaciones Sociales y Económicas CIES. Finalmente, tenemos el Programa de Prevención de Conflictos en el Uso de los Recursos Naturales del PNUD, iniciado en 2012 y que debe prolongarse hasta el año 2015.

## Las iniciativas en los sectores

Otro aspecto del desarrollo institucional en torno a la gestión de los conflictos son las iniciativas tomadas por los sectores gubernamentales, al parecer desde mediados de la década pasada, aun cuando Huamaní y otros consideran que el punto de partida puede haber sido posterior:

“A partir de una directiva interna de la PCM (2009), varios sectores del gobierno están constituyendo sus propios equipos, con sus propias capacidades y metodologías para la conducción de procesos de análisis y manejo de conflictos (ministerios de Trabajo, de Energía y Minas, de Medio Ambiente, de Agricultura-ANA, del Interior, de la Mujer y Desarrollo Social, etc.). Aunque este proceso se da a nivel de instancias sectoriales, no ocurre lo mismo a nivel regional y menos a nivel local, lo cual conduce a una gestión centralista de los conflictos”<sup>19</sup>.

En todo caso, el año 2005 se instaló la Oficina General de Gestión Social en el Ministerio de Energía y Minas, como un

16 Bebbington, Scurrah, Chaparro: *op. cit.*, p. 19

17 PCM: *op. cit.*, pp. 11-12

18 Bebbington, Scurrah, Chaparro: *op. cit.*, p. 18

19 Huamaní Ober, Gisselle; Sandro Macassi Lavander; Julio Alegría Galarreta; Telmo Rojas Alcalde: *Hacia una mejor gestión de los conflictos socio-ambientales en el Perú*. ACDI-CIES. Lima, 2012; p. 21





órgano de asesoramiento dependiente del despacho ministerial, “encargado de promover las relaciones armoniosas entre las empresas minero-energéticas y la sociedad civil, incluidos los gobiernos locales y regionales; de propiciar el manejo de mecanismos de diálogo y concertación en el sector y de colaborar en el diseño de programas de desarrollo sostenible” (Decreto Supremo No. 066-2005). Según Anchante Rulle, esta oficina debe su existencia, “al creciente número de conflictos en el sector de energía y minas y se ha construido, en parte, en base de las experiencias generadas por la Defensoría del Pueblo para el Proyecto Camisea”<sup>20</sup>.

En efecto, desde mediados de 2006, la referida oficina orientó parte de sus actividades a hacer seguimiento y análisis de los conflictos sociales en dos ámbitos previamente identificados como “subsector Minería” y “subsector Hidrocarburos y Electricidad”. Para ello levantó mapas de casos, a los que introdujo categorías para tipificar los hechos. De esta manera, el eje principal de la tipificación era una “escala de intensidad de los conflictos sociales”, que contenía los siguientes grados:

- **Alta intensidad.** Conflicto que ha escalado hasta convertirse en inmanejable y que implica incidentes de violencia permanente, involucra a distintos actores sociales, la posible pérdida de vidas o afectación de la salud e integridad personal; daños a la propiedad privada y/o pública.
- **Mediana intensidad.** Conflicto que se mantiene presente en la opinión y agenda públicas. El diálogo puede darse aunque en condiciones adversas.
- **Baja intensidad.** Conflicto que está siendo manejado y encauzado por las partes involucradas.
- **Resuelto.** Conflicto concluido, cuyo manejo ha permitido la suscripción de actas de entendimiento o acuerdos.


Luego, con esta clasificación entre manos, distribuía los casos –su ubicación espacial– y procedía a definir la intervención. Si la situación era considerada como de “alta intensidad” se buscaba rápidamente la finalización o suspensión de las medidas de fuerza y de acuerdos mínimos para el restablecimiento del diálogo y la determinación de responsabilidades, entre otras estrategias.

En los casos de “mediana intensidad” se llevarían a cabo actividades de mediación, para evitar que la situación escale. En los conflictos de “baja intensidad”, la Oficina intervenía como facilitadora, haciendo primar el diálogo y logrando acuerdos.

Respecto de los conflictos “resueltos”, realizaba un seguimiento de lo acordado. Cabe anotar que los procedimientos, análisis, intervenciones y resultados eran consignados en un informe

<sup>20</sup> Anchante Rulle, Marlene et al. (2010), *Lecciones aprendidas sobre la Defensoría para el Proyecto de Camisea*, Centro de Análisis y Resolución de Conflictos, Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2010.

“A partir de una directiva interna de la PCM (2009), varios sectores del gobierno están constituyendo sus propios equipos, con sus propias capacidades y metodologías para la conducción de procesos de análisis y manejo de conflictos (ministerios de Trabajo, de Energía y Minas, de Medio Ambiente, de Agricultura-ANA, del Interior, de la Mujer y Desarrollo Social, etc.). Aunque este proceso se da a nivel de instancias sectoriales, no ocurre lo mismo a nivel regional y menos a nivel local, lo cual conduce a una gestión centralista de los conflictos” .



**“uniformizar la aproximación y el tratamiento que los miembros del Equipo de Gestión Social hacen de los diferentes casos que les son encargados, de tal manera que pueda implementarse un procedimiento ordenado de trabajo de los casos de conflicto social que esta oficina está siguiendo actualmente”.**

trimestral, publicado en la página web del MEM. Sin embargo, estos dejaron de ser publicados por esa vía desde 2008. Asimismo, debe considerarse que recién en abril de ese año se anunció que venía desarrollándose un protocolo de intervención para casos de conflicto social, con el fin de “uniformizar la aproximación y el tratamiento que los miembros del Equipo de Gestión Social hacen de los diferentes casos que les son encargados, de tal manera que pueda implementarse un procedimiento ordenado de trabajo de los casos de conflicto social que esta oficina está siguiendo actualmente”.

Sumado a esto, el Ministerio de Energía y Minas desarrolló otro instrumento: los Sistemas de Seguimiento y Alerta Temprana de Compromisos Sociales (SSAT), destacándose el que se implementó en el Proyecto Camisea, en setiembre de 2007. Este SSAT se justificaba, según lo afirmado en los motivos expuestos, porque “un alto porcentaje de conflictos sociales tiene su origen en el incumplimiento o inadecuado cumplimiento de compromisos sociales acordados previamente entre partes (sociedad civil-empresas)”. Así, el SSAT Camisea fue concebido como el resultado de una estrecha coordinación que debía existir entre el MINEM, OSINERGMIN, gobiernos regionales y locales, sector privado y la sociedad civil insertos en el área del proyecto.

Por otro lado, si bien había semejanzas entre el diseño del SSAT del MINEM y la Unidad de Gestión de Conflictos que funcionaba en la PCM, lo cierto es que las diferencias resaltaban. Entre los argumentos que expone el SSAT del MEM, explicitaba que “la PCM viene diseñando un Sistema de Alerta Temprana de prevención de conflictos bajo un esquema clásico, es decir, como un mecanismo de respuesta para mitigar efectos negativos de un fenómeno dado; trasladando de este modo un concepto de SAT aplicado en fenómenos naturales al tema social”.

En otro ámbito, el MINAM, en 2009, por medio de la Ley 29325 (Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental), creó el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), empezándose al siguiente año el proceso de transferencia de las responsabilidades por la evaluación y fiscalización de las actividades mineras relacionadas al medio ambiente a OEFA. En abril de 2013, el Congreso aprobó el Proyecto de Ley 1815-2012-PE para promover el fortalecimiento de la institucionalidad de OEFA, fomentar las buenas prácticas ambientales y establecer mecanismos adecuados para la ejecución de las resoluciones de este organismo.

Por su parte, en el MINAM también funciona la Oficina de Asesoramiento de Asuntos Socioambientales (OAAS), que fue potenciada con el proyecto Apoyo a la implementación del MINAM: fortalecimiento de las capacidades de prevención, manejo y transformación de conflictos sociales de origen ambiental, del PNUD, que se ejecutó entre febrero y diciembre de 2010.

De acuerdo con los artículos 31º y 32º del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINAM, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-MINAM, la finalidad de la OAAS es asesorar en temas de manejo de conflictos sociales de origen ambiental; siendo sus funciones las siguientes:

- a) Asesorar a la Alta Dirección en la gestión de conflictos de origen ambiental.
- b) Coordinar y articular acciones con los tres niveles de gobierno en relación al manejo y transformación de los conflictos socioambientales.
- c) Identificar y monitorear los potenciales conflictos sociambientales y pro-

poner estrategias de actuación del Ministerio del Ambiente y formular estrategias de actuación conjunta con los sectores involucrados. d) Efectuar el seguimiento de la conflictividad socio-ambiental en el Perú y proponer acciones de alerta temprana en coordinación con las entidades competentes.

La OAAS tiene como una de sus principales funciones, identificar y monitorear los potenciales conflictos sociambientales, plantear estrategias de actuación y proponer acciones de alerta temprana en coordinación con las entidades competentes. Actualmente monitorea 48 casos y el MINAM actúa directamente en dieciocho mesas de diálogo o grupos de trabajo.

También debe mencionarse la creación de la Autoridad Nacional del Agua, mediante el Decreto Legislativo 997, en marzo de 2008. Su antecedente fue la Intendencia de Recursos Hídricos (dependencia del entonces INRENA), la que proponía, supervisaba y controlaba las políticas, planes, programas, proyectos y normas sobre el uso y aprovechamiento sostenible del recurso hídrico, además de supervisar y controlar la ejecución de los mismos.

En ese sentido, intervenía en la gestión de conflictos originados por el control de los recursos acuíferos. Para la Intendencia, un conflicto era "una situación que surge a consecuencia de los diferentes intereses y motivaciones que poseen los distintos actores sociales involucrados en una circunstancia determinada".

De la misma manera, en 2006 se promulgó la Ley 28896 que suprime las prefecturas y subprefecturas, reemplazándolas por las gobernaciones.

En el Perú existen veintiséis gobernadores regionales, 160 provinciales y 1,643 distritales, los que representan al presidente de la República y al Poder Ejecutivo en el ámbito de su jurisdicción. Las principales funciones de estas autoridades son: registrar y canalizar las denuncias ciudadanas sobre violaciones a los derechos humanos, otorgar garantías per-



*Durante el segundo "Taller de coordinación multinivel sobre diálogo y prevención y gestión de conflictos en apoyo a la elaboración de planes de acción y fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales en prevención y gestión de conflictos", 10 y 11 de abril de 2014.*

sonales a personas naturales y jurídicas, coordinar con los tres niveles de gobierno acciones dirigidas a prevenir y controlar actos que atenten contra la salud, las leyes del Estado, además de recibir quejas y denuncias de la población y derivarlas a los órganos estatales competentes, entre otras<sup>21</sup>.

## La minería informal

Finalmente, una cuestión importante es el tratamiento dado a la actividad minera informal, identificada actualmente como la principal fuente conflictiva por los gobiernos regionales. Así las cosas, percibimos graves deficiencias en la acción gubernamental. Primero, se generó un ámbito *ad-hoc* -poniendo de lado los espacios para el tratamiento de la conflictividad ya existente- y se incrementó las instancias en lugar de resumirlas.

En efecto, en agosto de 2012, cumpliéndose el Decreto Supremo 075-2012-PCM, se instaló en la PCM una comisión multisectorial de carácter permanente, presidida por el Alto Comisionado de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), Vladimiro Huaroc, con el objetivo de realizar el seguimiento de las acciones del Gobierno frente a la minería

<sup>21</sup> <http://www.noticiassser.pe/26/09/2012/informe/los-gobernadoresdel-mininter-la-pcm>



ilegal y el desarrollo del proceso de formalización<sup>22</sup>. Además, esta comisión debía generar una Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal, así como hacer seguimiento al proceso de formalización de los mineros informales. También debía elaborar propuestas de desarrollo alternativo en favor de las zonas afectadas por la minería ilegal y diseñar programas sociales para la erradicación del trabajo infantil y prostitución de menores en las zonas de actividad minera.

Sin embargo, en mayo de 2013, la PCM designó a Enrique Wilfredo Álvarez Mendoza como Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería, Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental, quien asumiría las funciones de coordinación y supervisión de la Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal que ejecuta el Estado<sup>23</sup>. De esta manera, Álvarez Mendoza sería el representante titular de la PCM ante la Comisión Multisectorial Permanente de Seguimiento de las Acciones del Gobierno frente a la Minería Ilegal y del Desarrollo del Proceso de Formalización, dejando al titular de la ONDS con roles meramente formales. A su vez, la oficina de Álvarez Mendoza debía conducir una estrategia nacional cuyos lineamientos no se conocen y, por lo mismo, no se tiene entre manos los criterios para evaluar los resultados que obtiene. Pero Álvarez Mendoza tampoco permaneció en su cargo. En setiembre de 2013, la PCM designó a Daniel Urresti, un general retirado del Ejército, como nuevo Alto Comisionado.

En segundo lugar, se había constatado desde años atrás que había dificultades para definir y conceptualizar a la minería informal/ilegal pues obviamente no tipificaban con lo que la legislación denominaba “pequeña minería tradicional”, dentro de la cual tácitamente se la involucraba, determinando esta situación su exclusión de la legislación minero-ambiental peruana, a pesar del considerable número de personas que comprendía y de su importante contribución en cuanto a volumen y valor de producción, particularmente en el rubro aurífero<sup>24</sup>

Esto es corroborado por Nury García, de la red Muqui, en entrevista realizada en enero de 2013, al afirmar que los ministerios de Energía y Minas y del Ambiente dicen que hay diferencia entre el minero informal y el minero legal, pero “nosotros encontramos que esa diferencia es poco rigurosa y no te permitiría tampoco determinar quiénes están realmente en la informalidad y quiénes están en la formalidad, solo se recibe a cualquiera con intención de explotar”<sup>25</sup>.

De esta manera, empezaron a generarse mecanismos legales para la intervención estatal pero esta normatividad no resolvió la definición de los ámbitos informal e ilegal en la minería artesanal con la claridad necesaria. Como señala Ipenza sobre el tema, “nuestra legislación en estos momentos resulta sumamente contradictoria, más aun las últimas normas relacionadas a minería”<sup>26</sup>.

En efecto, un resumen de las acepciones de minería ilegal e informal que se encuentran en estas normas, trata de la indefinición que señalamos, como se evidencia en el siguiente cuadro elaborado por César Ipenza:

22 Además de Huaroc, esta comisión estaba integrada por los representantes de los ministerios de Energía y Minas, de Ambiente, de Cultura, y del Interior, así como de SUNAT y de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.

23 <http://www.pcm.gob.pe/noticias/pcm-designa-alto-comisionado-para-asuntos-de-mineria-ilegal/>

24 Instituto de Ingenieros de Minas del Perú: *Minería ilegal en el Perú*. Trabajo de investigación de la XXVIII Convención Minera. 2007; p. 4

25 <http://www.patiodesociales.com/2013/01/mineria-informal-la-peruana-problemas-y.html>

26 Ipenza Peralta, César A.: *Manual para entender la Pequeña Minería y la Minería Artesanal y los Decretos Legislativos vinculados a la Minería Ilegal*. SPDA. Lima, 2012.



Norma	Minería ilegal	Minería informal
Decreto Legislativo N° 1100. Regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias.	La interdicción o prohibición aplica para aquella persona que realiza minería ilegal, es decir, la persona que opera: Solo con petitorios mineros. Con concesión sin tener certificación ambiental aprobada (EIA-sd, DIA o IGAC). Sin tener todas las autorizaciones solicitadas.	No se define minería informal aunque esta se puede considerar como minería ilegal.
Decreto Legislativo N° 1102. Incorpora al código penal los delitos de minería ilegal.	Se configura delito de minería ilegal cuando una persona realiza exploración, explotación, extracción u otros actos similares con recursos minerales metálicos y no metálicos en los siguientes casos: sin contar con autorización de la autoridad administrativa competente (GORE para la pequeña minería y minería artesanal), causando o pudiendo causar perjuicio, alteración o daño al ambiente, la calidad ambiental o la salud ambiental.	No se define minería informal, aunque esta se puede considerar como minería ilegal.
Decreto Supremo N° 006-2012-EM. Aprueba medidas complementarias para la formalización de la actividad minera en las zonas comprendidas en el anexo 1 del Decreto Legislativo N° 1100.	Comprende la actividad minera llevada a cabo por personas naturales o jurídicas o grupos de personas organizadas para tal fin, actividad que se realiza sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y ambiental que la rigen y que se ubica en zonas no autorizadas para su ejercicio.	Comprende la actividad minera que, teniendo características de minería ilegal, se realiza en zonas autorizadas para la actividad minera. Quienes la realizan han iniciado un proceso de formalización en los plazos y modalidades establecidos en las normas sobre la materia.
Decreto Legislativo N° 1105. Establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.	Actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica o grupo de personas organizadas a través de una o más de las siguientes condiciones: usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (PPM o PMA); sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades; que realiza esta actividad en zonas donde está prohibido su ejercicio. Sin perjuicio de lo anterior, toda actividad minera ejercida en zonas en las que esté prohibido el ejercicio de actividad minera se considera ilegal. Esto sustituye la definición de minería ilegal contenida en el artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1100.	Actividad minera que es realizada a través de una o más de las siguientes condiciones: Usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (PPM o PMA). Sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades. Que se realiza en zonas no prohibidas para la actividad minera y por persona natural o jurídica o grupo de personas organizadas para ejercerla que hayan iniciado un proceso de formalización conforme se establece en este dispositivo.
Decreto Legislativo N° 1107. Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la minería ilegal así como del producto minero obtenido en dicha actividad.	Actividad minera ejercida por persona natural o jurídica o grupo de personas organizadas para ejercerla a través de una o más de las siguientes condiciones: usando equipo y maquinaria que no corresponden a las características de la actividad minera que desarrolla; sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades; que la realizan en zonas en las que está prohibido su ejercicio.	No se define minería informal

Fuente: Ipenza



**La cantidad de recursos invertidos no han surtido el efecto deseado, es decir, disminuir la conflictividad social en el país que, a su vez, es caracterizada como una amenaza a la gobernabilidad en los documentos oficiales. ¿Por qué?**

En tercer lugar, está la indeterminación del número de mineros artesanales existentes en el país y, por lo mismo, la cantidad de ellos que están en situación de informalidad y los que serían ilegales. Para la PCM, en nuestro país existen unos 100000 mineros ilegales, de los cuales 70000 han expresado su deseo de formalización<sup>27</sup>. Pero, según la Federación Nacional de Mineros Artesanales del Perú, la actividad de extracción informal concentra a más de 300000 mineros en todo el país.<sup>28</sup>

De igual manera, tampoco hay precisión acerca del valor total que produce esta actividad. Según la Federación de Mineros Artesanales, el sector informal genera ingresos por USD 850 millones anuales. Para otras fuentes, los mineros informales producen alrededor de veinticuatro toneladas de oro, valorizadas en USD 500 millones. Según las autoridades peruanas, la actividad informal genera alrededor del 20% de la producción nacional de oro (cuarenta toneladas anuales) y genera unos USD 2600 millones al año<sup>29</sup>.

Otro dato importante es el ámbito territorial involucrado por esta actividad. Para gran parte de los observadores, se supone que la minería artesanal está determinada por la extracción del oro y, por lo mismo, el espacio fundamental es la región de Madre de Dios, al extremo de extrapolar la problemática de esta región hacia las demás, en las que sin tener la magnitud expresada en esta, la actividad minera informal es importante y no se centra exclusivamente en la extracción de oro.

## Balance preliminar

Como queda graficado en la línea de tiempo adjunta a este informe (Anexo 1), la arquitectura institucional para la gestión de conflictos empezó a tomar consistencia alrededor de 2005. Desde el año 2010 era evidente la profusión de instancias, normas y proyectos o programas de la cooperación internacional implementados con la finalidad de generar una sólida gobernanza.

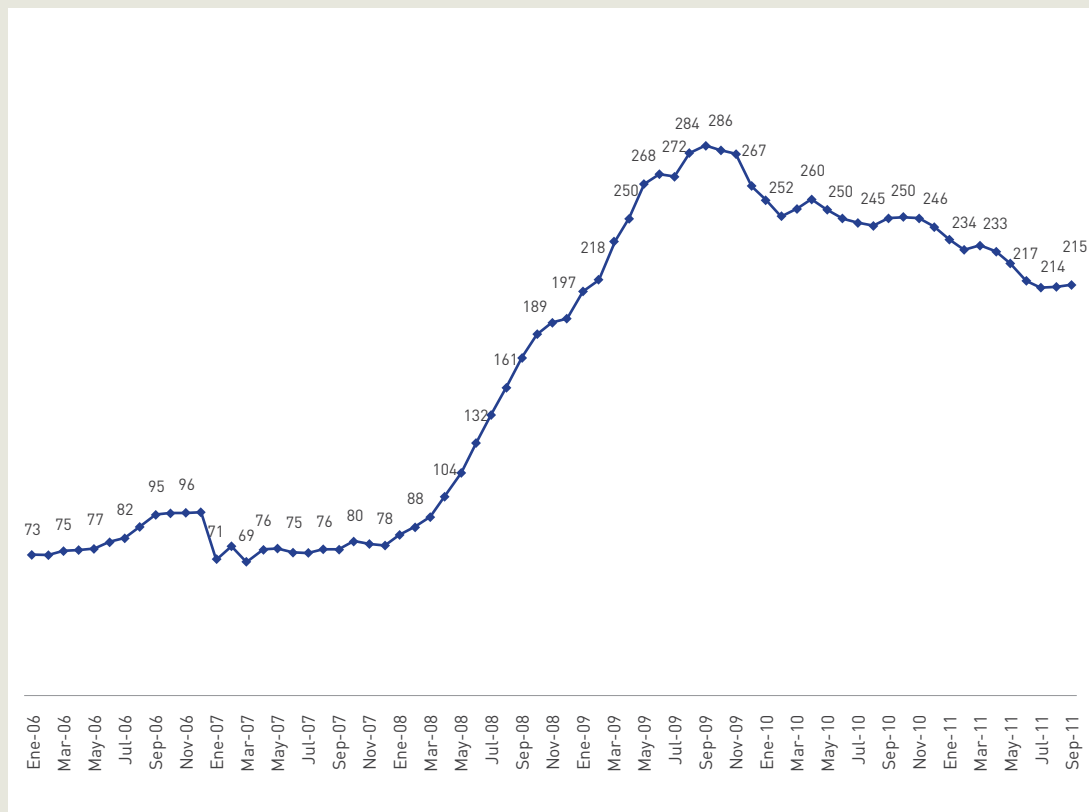
Sin embargo, si nos remitimos a la cantidad de conflictos ocurridos entre 2006 y 2011, así como los totales que tenemos desde 2011 hasta 2013 (consignados en la primera parte del presente texto), una primera conclusión es que la cantidad de recursos invertidos no han surtido el efecto deseado, es decir, disminuir la conflictividad social en el país que, a su vez, es caracterizada como una amenaza a la gobernabilidad en los documentos oficiales. ¿Por qué?

27 <http://www.pcm.gob.pe/noticias/pcm-designa-alto-comisionado-para-asuntos-de-mineria-ilegal/>

28 <http://portaldelsur.info/2013/09/los-mineros-artesanales-amenazan-con-un-paro/>

29 *Idem.*

**Gráfico N° 11: Frecuencia de los conflictos sociales de enero de 2006 a setiembre de 2011**



Fuente: Defensoría del Pueblo. Apcsg.

Para Huamaní y Macassi<sup>30</sup>, esto se debería a que gran parte de la incipiente institucionalización ha venido respondiendo a las situaciones de crisis que han emergido en las áreas más sensibles del desarrollo de proyectos de inversión pública, de extracción de recursos minerales, de aprovechamiento de recursos naturales, entre otras, y que tienen una incidencia decisiva en la composición del PBI nacional.

Por ello, el actual “sistema de gestión” se caracteriza por intentar solucionar de inmediato dichas situaciones para garantizar el desarrollo de los proyectos. “En otras palabras, el actual sistema de “administración” del conflicto está generando que las problemáticas irresueltas


se conviertan en conflictos más agudos y polarizados”.

Además, la gestión de los conflictos ha sido una función que no sólo no ha sido explícitamente normada en función a lo que corresponde a cada nivel del Estado sino que, además, ha terminado siendo un problema sin resolver en tanto a las competencias aún por aclarar, debe sumarse la mala distribución de capacidades y de los recursos humanos y materiales indispensables para obtener resultados en la gestión.

De esta manera, en los conflictos socioambientales la intervención ha sido desarticulada, parcial y, en ocasiones, con disputas intersectoriales<sup>31</sup>. Incluso, aun cuando las competencias de las instituciones del Estado para gestionar los

30 Huamaní Olivo, Giselle; Sandro Macassi Lavander: *Gestión de conflictos socio ambientales*. CIES. Lima, 2011. En, [http://elecciones2011.cies.org.pe/sites/elecciones2011.cies.org.pe/files/documentos\\_completos/ConflictosDocumento\\_0.pdf](http://elecciones2011.cies.org.pe/sites/elecciones2011.cies.org.pe/files/documentos_completos/ConflictosDocumento_0.pdf)

31 *Idem*.



**“La Defensoría del Pueblo informa que los conflictos sociales han aumentado a 177, de los cuales 126 permanecen activos. El seguimiento de los conflictos proporciona una alerta temprana, sin embargo, lamentablemente los organismos del Estado encargados de resolver o transformar los conflictos no aportan una respuesta funcional”.**

conflictos estén relativamente claras, estas carecen de credibilidad para resolverlos porque son vistas como juez y parte<sup>32</sup>.

Una segunda cuestión es la voluntad de querer construir un sistema integrado de gestión de conflictos que, por razones no conocidas, no pudo plasmarse hasta el día de hoy. Al respecto, hacia 2008 ya se constataba que la institucionalidad construida para la gestión de conflictos tenía graves problemas:

“La Defensoría del Pueblo informa que los conflictos sociales han aumentado a 177, de los cuales 126 permanecen activos. El seguimiento de los conflictos proporciona una alerta temprana, sin embargo, lamentablemente los organismos del Estado encargados de resolver o transformar los conflictos no aportan una respuesta funcional”<sup>33</sup>.

Más aun, “la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de su Unidad de Conflictos y la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos, así como la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas, los Órganos de Inteligencia y el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, entre otros, exhiben resultados limitados, cuando no inefectivos. Por el contrario, la respuesta inadecuada o la ausencia de respuesta facilita su incremento progresivo”<sup>34</sup>.

Esta situación podía solucionarse, se estimaba entonces, mediante un Sistema Nacional de Prevención y Resolución de Conflictos Sociales y, como órgano ejecutivo, una Secretaria Nacional con base en la entonces Unidad de Conflictos de la PCM; que de acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización Ley N° 27783 -y con carácter vinculante- debería contar con unidades de conflicto a nivel nacional (en los tres niveles de gobierno).

Había pocas dudas respecto a las bondades de una idea como aquella, pero ya entonces todo parecía indicar que el problema era más denso del que suponía tal remedio: ante los conflictos el Estado no sólo mostraba una mirada fragmentada, sino que ella era producto de concepciones diferentes, del que derivaba procedimientos diversos y, lo que es más, los clasificaba de múltiples maneras, sin que tuviéramos una idea cierta de quién debería intervenir -y en qué grado- cuando se suscitaba un hecho caracterizado como conflicto social. Como veremos luego, desde esta constatación se levantan los reparos y críticas que se formulan desde los gobiernos regionales que se consultaron para este informe.

Además de estas imprecisiones conceptuales y la multiplicación de procedimientos, habría que resaltar también que el conflicto ha sido tratado, esencialmente con mecanismos *ad hoc*, por fuera de los canales institucionales -debe establecerse una línea de comunicación entre el gobierno nacional,

32 *Idem.*

33 <http://www.generacion.com/usuarios/171/politica-peru-solucion-conflictos-enfoque-integral>

34 *Idem.*



la población involucrada y sus dirigentes y, cuando cabe el caso, las empresas– e implementando “mesas de diálogo”. Esto puede aparecer como una forma idónea, pero no lo es necesariamente, pues los buenos resultados estarían respondiendo a ciertas condiciones.

Al extraer la conflictividad de las vías institucionales se releva la obligación de fortalecerlas para soportar esta presión y capacitar a sus agentes con el fin de que logren una actuación deseable en las demandas sociales. En gran medida, poner de lado a los gobiernos regionales en el tratamiento de los conflictos, ha obedecido a esta lógica.

Entonces, los conflictos han terminado siendo una especie de situación negociable entre autoridades nacionales y dirigentes sociales –sin mayor participación de la sociedad civil ni de las instancias locales y regionales de gobierno–. Luego, se supone que los actores del conflicto son siempre los visibles, sin considerar que los factores más importantes –los cruciales para una debida resolución– no son evidentes, necesariamente.

Asimismo, las mesas de diálogo podrían tener algún efecto cuando lo que allí se negocia tenga correspondencia con los lineamientos de la política del Estado; sin embargo, ocurre que los puntos que se ponen sobre el tapete son, muchas veces, aspectos circunstanciales y especí-

ficos. No obstante y por encima de todo lo expuesto, descansa un principio fundamental, sin el cual no hay tratamiento de conflictos que valga: la confianza. En gran medida, la casi ausente eficiencia para tratar estos temas reside en la deslegitimidad del Estado ante la sociedad, de manera tal que la sospecha se instala inmediatamente y es casi imposible extraerla de los procesos de negociaciones.

En tercer lugar, está el deseo manifiesto de incluir a los niveles locales y regionales del Estado en la gestión de conflictos sin que esto se haya formulado claramente en las normas, que establece las competencias y funciones correspondientes. En ese sentido, los gobiernos regionales no han venido asumiendo el papel activo que se supuso en muchas de las intervenciones y ello, fundamentalmente, porque no quedaron explícitas sus competencias en este rubro.

Sin embargo, gran parte de los recursos de cooperación internacional se dedicaron durante estos años a la capacitación y fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales en materia de gestión de conflictos. Por ejemplo, PrevCon proponía como uno de sus objetivos “fortalecer capacidades a nivel descentralizado con funcionarios públicos y sociedad civil”, y buscaba “sentar las bases de un Sistema Nacional Descentralizado de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales”.

## Estrategia PrevCon

- Marco Conceptual común (Marco Teórico- Metodológico, Mapa de conflictos y actores sociales, Sistema Nacional de Alerta Temprana – SISNAT)
- Fortalecimiento de Capacidades de funcionarios para el liderazgo en el manejo democrático de conflictos sociales (nacional, regional y local); y de la sociedad civil para la participación en espacios de diálogo y manejo de conflictos sociales.
- Integración de actores para el diálogo: Promoción de espacios de diálogo y red de comunicadores (periodistas).
- Fortalecimiento institucional del gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales (OGCSS – PCM); oficinas de prevención de conflictos; espacios de diálogo; fortalecimiento de las capacidades de gestión con la sociedad civil.



*Reunión de sectores del Estado para coordinar el fortalecimiento de capacidades a los gobiernos regionales en el marco de la Plataforma de Coordinación ONDS – ANGR – PNUD, 31 de julio de 2014.*

De igual manera, entre 2009 y 2010, la Defensoría del Pueblo implementó diez cursos-talleres, denominados *Prevención y Gestión de Conflictos Sociales*, en igual número de departamentos y con la participación de más de trescientos funcionarios. El objetivo del curso-taller fue proporcionar enfoques conceptuales, metodológicos y prácticos para la intervención en conflictos sociales. Del mismo modo, se proporcionó a los participantes un instrumento legal de organización de su propia oficina de prevención de conflictos sociales, así como un *software* para su monitoreo.

Ante esta situación, en mayo de 2013 se anunció para julio de ese año, la presentación del Sistema Nacional de Prevención de Conflictos Sociales. “Necesitamos más políticas de Estado sobre el tema, una arquitectura institucional, normas, todo eso se transformará en entes operativos con capacidad de dialogar y prevenir”, manifestó Vladimiro Huaroc, Alto Comisionado de la ONDS.

En efecto, en el mensaje a la Nación de julio de 2013, el presidente Humala anunció el próximo establecimiento del referido sistema, así como la preparación de una norma referida al ordenamiento territorial: “Para lograr ello (establecer el sistema), la actual unidad de conflictos de la PCM se transformará, en el más breve plazo, en una dirección general con representación en todo el territorio nacional a través de convenios con los gobiernos regionales”<sup>35</sup>.

Hacia el mes de noviembre, Huaroc Portocarrero mencionó que el proyecto: “ya lo hemos presentado a la PCM y al Consejo de Coordinación Ministerial, el cual ha hecho algunas observación que estamos levantando y en dos o tres semanas estará listo para presentarlo al Congreso”. Dijo esperar que el Poder Legislativo priorice la discusión del proyecto y lo apruebe antes de fin de año.

Actualmente, señaló, se cuenta con un programa de atención y prevención que tiene como insumo la información provista por los gobernadores e instituciones, que se ingresa a una base de datos. “Esta información va a las sedes regionales de nuestra oficina y se evalúan los hechos para coordinar con las autoridades locales una respuesta adecuada. Es un herramienta útil y potenciará el trabajo del sistema”<sup>36</sup>.

35 <http://gestion.pe/2012/07/28/politica/gobierno-establecera-sistema-nacional-prevencion-conflictos-y-gestion-2008654>

36 <http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-peru-cerrara-ano-90-conflictos-sociales-resueltos-dice-huaroc-485874.aspx#.UxJ9C4Wn7gw>



### III. MARCO NORMATIVO Y FUNCIONES

*Esta sección analizará los alcances y objetivos de las normas generadas por los gobiernos regionales para tratar la conflictividad social, prestando atención a la importancia otorgada a la coordinación intersectorial y entre niveles del Estado. También se contempla un análisis de las funciones y competencias derivadas hacia los gobiernos regionales en materia de diálogo, prevención y gestión de conflictos.*

Como se afirmó en la sección anterior de este texto, pese a las reiteradas recomendaciones en el sentido de generar un sistema nacional de gestión de conflictos que involucre a los gobiernos regionales y locales (y, además, los diversos proyectos y programas de la cooperación internacional y multilateral que tuvieron esa orientación), los resultados fueron bastante magros.

Parte de esta situación puede unirse al hecho de que no hubo un real impulso para generar la normatividad necesaria con el fin de que las instancias sub-nacionales puedan adecuarse de mejor manera –produciendo sus propias normas– a los nuevos escenarios de la conflictividad, que empezaron a generarse entre 2007 y 2008 con la creciente inversión en actividades extractivas, así como a los cuestionamientos a su funcionamiento, como:

- a. **Cuestionamiento permanente a la legitimidad de la mayoría de gobiernos regionales**, que se basa en la idea bastante extendida de que el porcentaje de votos obtenido en la elección determina dicha legitimidad. Esto ha llevado a que diversos actores sociales y políticos no reconozcan a los presidentes regionales como los líderes naturales de las regiones; por el contrario, ha dado lugar a constantes conflictos desde el inicio mismo de sus gestiones. Es errado pensar que las recetas electorales que establecen un umbral de elección al 30 % de los votos válidos, así como la segunda vuelta en elecciones regionales, vayan a solucionar los problemas de legitimidad y gobernabilidad de las regiones. El 5 de diciembre de 2010 se realizó la segunda vuelta regional en diez departamentos del país: Amazonas, Ayacucho, Huánuco, Ica, Lambayeque, Lima, Madre de Dios, Pasco, Puno y Tumbes (ver gráfico 4). A esto se suman tanto la idea generalizada de que las gestiones regionales son bastante limitadas en resultados concretos, como la poca claridad de la ciudadanía sobre cuáles son las funciones y competencias de los gobiernos regionales.
- b. **Existe una gran indefinición sobre el rol y las atribuciones del Consejo Regional**, ya que, si bien la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales define su función normativa y fiscalizadora, la mayoría de los consejeros desconoce la manera de ejercerla. En la actualidad, complejizando aún más el mapa político sub-nacional peruano, existen 256 consejeros regionales a nivel nacional. Esto ha generado no solo situaciones en las que el Consejo es un mero tramitador de las propuestas normativas



que le alcanza el Ejecutivo regional, sino también casos en los que, por cambios de posiciones y rupturas de las alianzas entre el presidente y sus consejeros, se concentran en acciones de fiscalización poco fundamentadas en la ley, pero que generan situaciones de crisis que pueden llegar a desestabilizar al gobierno regional. En ese sentido, la reforma de la ley que buscaba dar mayor autonomía al Consejo Regional no ha funcionado<sup>37</sup>.

Así, tanto en Cajamarca (durante la administración de Jesús Coronel) y Junín (cuando Vladimiro Huároc ejercía la presidencia regional), se implementaron esfuerzos con el fin de gestionar los conflictos en estas regiones que luego fueron desatendidos por las administraciones posteriores.

Asimismo, en 2011 surgió desde la sociedad civil la iniciativa de conformar la Mesa de Prevención y Gestión de los Conflictos en Ayacucho, que buscaba ser un espacio conformado por representantes de la sociedad civil y el Estado. Actualmente, ante la pérdida de dinámica, sus integrantes se han planteado el reto de “institucionalizar el espacio para que canalice las demandas a las instancias respectivas y descentralizar, porque la mesa no sólo debe ser una experiencia en la capital de la región, sino que también se instalen mesas del mismo tipo en las provincias”<sup>38</sup>.

**Gráfico N° 12: Medidas adoptadas por los gobiernos regionales**

GOBIERNO REGIONAL	INICIATIVA EMPRENDIDA
CAJAMARCA	Desde antes del 2008, cuenta con una Comisión de Prevención y Resolución de Conflictos que atiende quejas, en su mayoría relacionadas al uso de recursos hídricos, y frente a las cuales ha actuado como mediador.
TACNA	En el mes de octubre de 2009, declaró “de interés regional la prevención y el tratamiento inmediato de los conflictos sociales para promover una cultura de paz” y creó un Programa de prevención y Tratamiento de Conflictos Sociales.
JUNÍN	Creó la Unidad de Gestión de Conflictos Sociales, con la finalidad de establecer los lineamientos generales de política y las normas para el desarrollo de las actividades de prevención y manejo de conflictos sociales en los aspectos estructurales, organizativos y operativos.
ICA	Creó el Consejo Regional de Diálogo y Concertación para la Promoción de la Cultura de Paz y Manejo Constructivo de Conflictos Sociales Regionales para trabajar en articulación con planes y programas locales, regionales y nacionales.
LA LIBERTAD	Constituyó la Mesa Regional de Diálogo y Concertación para Prevenir y Desactivar Conflictos Sociales en el departamento.
AREQUIPA	Creó un Área Funcional no Estructurada de Prevención y Gestión de Conflictos para la Promoción de la Gobernabilidad Democrática, que depende directamente de la Presidencia Regional.
AYACUCHO	Conformó la Comisión Multisectorial de Conflictos Mineros, con el objetivo de realizar de manera oportuna las acciones necesarias para solucionar conflictos mineros que generan inestabilidad económica y social en el departamento.

Fuente: PRODES<sup>39</sup>

Como veremos, este “ciclo” de generación de instancias para el tratamiento de conflictos también involucró a las cuatro experiencias regionales que son materia de este informe.

37 Torres Seoane, Javier: *Brechas regionales y nacionales en la representación política*. PAPEP-PNUD, Idea International. La Paz, 2012; pp. 6-7.

38 <http://www.noticiassser.pe/06/03/2013/ayacucho/cambios-en-la-mesa-de-gestion-y-prevencion-de-conflictos-de-ayacucho>

39 PRODES: *Descentralización y gestión de conflictos sociales. Alcance, estado actual y conclusiones*. PRODES. S/D.

## Piura

En el caso de Piura, un punto de partida puede ser el Pacto Político por la Gobernabilidad Regional, dirigido a los entonces candidatos al Gobierno Regional, en mayo de 2011, impulsado por la Asociación Chira Mallaritos, CECOBOSQUE, CEDEPAS - Norte, CIPCA, Cooperativa de Servicios Múltiples Tallan Chusis, MCLCP, Red Regional Agua y Desarrollo-Piura, SUTEP Regional de Piura, Colegio de Profesores de Piura, Partido Tierra y Libertad-Piura, Comunidad Campesina San Martín de Sechura y la Comunidad Campesina San Francisco de Paita. En aquel documento, los candidatos se comprometieron, entre otros aspectos, a implementar un Pacto Político por la Gobernabilidad Regional ordenados en cuatro ejes: ambiental, social, económico, y gobernabilidad y transparencia. En este último se incluyeron tres puntos que estaban en directa relación con la gestión de conflictos:

- Promover valores ciudadanos, de cultura de paz, responsabilidad social, diálogo y tolerancia desde las comunidades educativas y hacia la sociedad.
- Implementar políticas públicas regionales de participación y concertación ciudadana, integradas y articuladas a las diferentes instancias.
- Desarrollar un sistema de diálogo y prevención de conflictos sociales que articule a los diversos sectores.

Otro factor será el trabajo y las recomendaciones que hizo el equipo de PrevCon en Piura. Al finalizar este programa, dejó lineamientos y políticas dirigidas a institucionalizar la intervención y el tratamiento de los conflictos sociales; básicamente, planteaba la necesidad de institucionalizar a través del gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales un sistema que permitiera no solamente atender los conflictos sociales sino también intervenirlos.

Así, planteó la creación de un sistema nacional de alerta temprana que diera soporte a un Sistema Nacional de Pre-

venCIÓN de Conflictos, además de darle marcos a la generación de unidades estructuradas en los gobiernos nacionales, regionales y locales que tengan competencias y funciones específicas en el manejo de la conflictividad social.

En base a esos lineamientos y políticas del PrevCon, el GORE de Piura, facilitado por la voluntad en favor del presidente regional Javier Atkins (asumido en 2011), se decide continuar el desarrollo de lo que sería el marco institucional de la intervención y el tratamiento de los conflictos sociales.

De esta manera, el 11 de marzo de 2013, el GORE Piura emitió la Resolución N° 112-2013/GRP-PR, de Fortalecimiento de Capacidades Desarrollo de Sistema Regional Descentralizado Piura, mediante el cual autorizaba el financiamiento de la Unión Europea (UE) para el inicio de dicho proyecto.

Esta es una iniciativa del GORE Piura, conducida por la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, orientado a desarrollar capacidades regionales y locales para la prevención de conflictos, buscando de esta manera contribuir a la gobernabilidad democrática de la región y alineándose esta iniciativa con la cuarta política del Acuerdo Nacional, el Plan Regional de Desarrollo Concertado y el Pacto de Gobernabilidad Regional ya referido. Además, debe crear un sistema regional de alerta temprana que ofrezca soporte a un sistema regional de diálogo y prevención de conflictos sociales.

El referido proyecto se extenderá hasta el año 2014, y se plantea dos resultados:

1. Que funcionarios del gobierno regional y los gobiernos locales desarrollen capacidades orientadas a la prevención y transformación de los conflictos sociales.
2. Que los pobladores de la región Piura canalicen demandas y problemas con potencial de convertirse en conflictos sociales hacia mecanismos institucio-



nales desarrollados y roles identificados.

Como se puede notar, el referido proyecto no implica una intervención directa en los conflictos sino el desarrollo de capacidades y la generación de un sistema de prevención en el que estaría inserto como principal instrumento un Sistema de Alerta Temprana (SAT).

Para ello, se estima como aliados estratégicos a:

- Funcionarios del gobierno regional.
- Funcionarios de los sectores públicos de la Región Piura.
- Funcionarios de los gobiernos provinciales.
- Representantes del consejo regional y del CCR.
- Funcionarios de las subregiones Luciano Castillo Colona y Morropón Huancabamba.
- Policía Nacional del Perú.
- Funcionarios del Ministerio del Interior.
- Mesas de Concertación y ONG locales.

Los aliados comunitarios son:

- Líderes y actores sociales de ámbito regional y local,
- Representantes de organizaciones sociales de base.
- Representantes de redes, colectivos y organizaciones de mujeres.
- Representantes de comunidades campesinas y rondas campesinas.
- Asociaciones y redes de municipalidades rurales.

De esta manera, el Sistema Regional está pensado como un instrumento normativo de colaboración, que facilite la firma de convenios interinstitucionales entre el GORE y las ocho municipalidades que forman parte actualmente del proceso de construcción de dicho sistema.

De otro lado, esto también implica ajustes institucionales en el GORE pues en el convenio firmado con la UE se establece la necesidad de definir las responsabili-

dades de quien asumirá la parte ejecutiva, que finalmente recayó, como vimos líneas arriba, en la Gerencia de Recursos Naturales la que, a su vez, designó a la Sub Gerencia Regional de Normas y Supervisión como la conductora del proyecto.

Paralelamente, se proyecta la creación de la Oficina de Diálogo y Responsabilidad Social y Gobernabilidad, que se plantea como un órgano de asesoramiento de la Presidencia Regional, dependiente de la Gerencia General, la que necesita aún de un tratamiento porque requiere de la modificación de la estructura orgánica y, por lo mismo, la elaboración de un informe técnico que contenga el CAF, ROF, MOF, etc.

Así, necesita de una ordenanza que debe ser aprobada por el Consejo Regional para entrar en funcionamiento. Eso supone trabajar con la Gerencia de Recursos Humanos, la Gerencia General y otras dependencias; en suma, debe ejercerse un amplio cabildeo dentro del GORE para que la Oficina tenga finalmente el sustento legal para funcionar.

Entonces, aún debe cumplirse un amplio procedimiento dentro del GORE, como señala un miembro del equipo regional: "En este momento estamos en la preparación del informe técnico. Hemos recogido todos los antecedentes que existían a la propuesta de la Oficina; la demora se explica porque no se ha seguido el procedimiento que corresponde para la creación de una, que debió pasar por lo que recién estamos viendo, que es el informe técnico".

Por ahora, esta oficina tiene un encargo provisional. En agosto de 2011 se presentó el proyecto para su creación que, a su vez, contendría una unidad técnica de registro, análisis y monitoreo de conflictos sociales. Esta última sería la que en su momento manejará el sistema de alerta temprana y la jefatura de la misma manejará el sistema regional de diálogo y prevención. Tendría las siguientes funciones:



**ARTÍCULO 41º-B.- Son Funciones de la Oficina Regional de Diálogo, Responsabilidad Social y Gobernabilidad las siguientes:**

- a) *Asesorar a la Alta Dirección y unidades orgánicas de Gobierno Regional en materia de Diálogo y Concertación, Responsabilidad Social, Prevención y Transformación Constructiva de Conflictos Sociales, y Gobernabilidad Democrática;*
- b) *Brindar soporte técnico y acompañamiento a la Alta Dirección y unidades orgánicas del Gobierno Regional, en la promoción del diálogo, concertación, cultura de paz, responsabilidad social, prevención y transformación constructiva de conflictos sociales, y gobernabilidad democrática; con un enfoque integral, transversal e inclusivo, propiciando la participación activa de la población, sociedad civil organizada e instituciones públicas y privadas;*
- c) *Diseñar, proponer e implementar mecanismos activos de gestión y estrategias de intervención, brindando soporte técnico y acompañamiento a la Alta Dirección y unidades orgánicas del Gobierno Regional, en materia de conflictividad social;*
- d) *Elaborar y proponer documentos técnicos normativos, procedimientos y protocolos que contribuyan a la institucionalización y regulen el desarrollo de mecanismos activos de gestión y estrategias de intervención en materia de conflictividad social;*
- e) *Intervenir y/o facilitar, por encargo de la Alta Dirección, en los procesos de prevención y transformación constructiva de conflictos sociales;*
- f) *Coordinar con los distintos niveles de gobierno y organismos públicos sectoriales y territoriales, promoviendo la intervención articulada del Estado en materia de conflictividad social;*
- g) *Asesorar, elaborar o proponer políticas, lineamientos estratégicos o normas de alcance regional en materia de su competencia;*
- h) *Formular, proponer, coordinar, organizar, articular, supervisar o evaluar, planes, programas, proyectos o actividades para el desarrollo de capacidades en materia de su competencia;*
- i) *Desarrollar, impulsar, coordinar, dirigir y articular un Sistema Regional de Diálogo, Prevención y Transformación Constructiva de Conflictos Sociales;*
- j) *Diseñar, implementar, supervisar, evaluar y promover mecanismos de gestión de comunicación e información para una adecuada prevención y gestión en materia de conflictividad social;*
- k) *Implementar, supervisar y evaluar un adecuado Sistema de Registro, Análisis y Monitoreo de Conflictos Sociales;*
- l) *Implementar, supervisar y evaluar un adecuado Sistema de Alerta Temprana de Conflictos Sociales;*
- m) *Proponer las directivas pertinentes que permitan mejorar el desarrollo de su gestión;*
- n) *Otras que le sean asignadas por la Alta Dirección.*



La Oficina Técnica de Registro, Análisis y Monitoreo de Conflictos Sociales tendría como funciones:

- j) Diseñar, implementar, dirigir, organizar y mantener un Sistema de Registro, Análisis y Monitoreo de Conflictos Sociales;*
- k) Diseñar, implementar, dirigir, organizar y mantener un Sistema de Alerta Temprana de Conflictos Sociales;*
- l) Elaborar y proponer documentos técnicos de sistematización y control de los sistemas que dirige;*
- m) Brindar información y asesoramiento en material de prevención, manejo y transformación positiva de conflictos sociales;*
- n) Proponer mecanismos activos de gestión y el diseño de estrategias de intervención para los procesos de conflictividad social;*
- o) Proponer y conducir mecanismos de gestión de información para una adecuada prevención y gestión en materia de conflictividad social;*
- p) Proponer estrategias comunicacionales orientadas a la sensibilización y prevención en materia de conflictividad social;*
- q) Proponer las directivas pertinentes que permitan mejorar el desarrollo de su gestión;*
- r) Otras funciones que le sean asignadas.*

Como podrá notarse, a partir de las funciones contempladas, la Oficina está diseñada para coordinar sus acciones con otras instancias del Estado, como afirma un miembro del equipo regional: "Si bien es cierto que va a enfrentar el conflicto en sí, no lo puede hacer sola, tiene que apoyarse con la direcciones regionales; por ejemplo, si son temas mineros será con Energía y Minas, si son temas ambientales será con OEFA, en otros temas será la Defensoría del Pueblo. Es más o menos como se está planeando la creación de esta oficina, que pensamos tenerla conformada, trabajando y articulada a las ocho unidades funcionales provinciales en este año".

Tal vez donde falta mayor precisión es en la definición de las funciones de apoyo y asesoramiento. Asimismo, aun cuando está definida la función de coordinación todavía no queda claro cuál sería el espacio en el que se llevarían a cabo estas coordinaciones con las otras instancias del Estado.

## Puno

A partir de los sucesivos conflictos que ha debido enfrentar el Gobierno Regional de Puno durante los últimos años y, más aun, que la población movilizadísima siempre haya optado dirigirse a esta instancia regional para buscar una solución a los mismos, el GORE se vio en la necesidad de desarrollar instrumentos que le permitieran capear estas circunstancias. Como vimos en la primera sección del presente informe, las movilizaciones de mayo de 2011, conocidas como el *aymarazo*, motivaron la creación del Colectivo por la Paz Social y Dignidad de Puno, para mediar en el conflicto.

Dicho colectivo fue presidido por el alcalde de Puno, Luís Butrón Castillo acompañado por representantes de la sociedad civil y dirigentes barriales, entre otros, quienes buscaron dialogar con los dirigentes de la zona sur de Puno, con el objetivo de comprometerlos a no generar



más violencia en la ciudad, además de pedir una tregua de al menos dos días. También acordaron el embanderamiento general de la ciudad de Puno y el apoyo a los pobladores de la zona aymara, quienes estaban en huelga indefinida desde hacía 19 días, exigiendo la cancelación de las concesiones mineras en sus tierras agrícolas y la derogatoria del Decreto Supremo 083-2007.

A partir de esa experiencia, se decide crear espacios más orgánicos para administrar la alta conflictividad de la región y es así como sólo meses después, en julio de 2011, se promulga la Ordenanza 013-2011-GRP-CRP, creando la Unidad de Diálogo y Concertación para la Promoción de la Cultura de Paz y Manejo Constructivo de los Conflictos Sociales en la Región Puno.

Ordenanza 013-2011-GRP-CRP Principales características de la Unidad de Diálogo y Concertación	
MISIÓN	Abordar los conflictos sociales en la región Puno desde una perspectiva integral con el objetivo de concertar mediante el diálogo a fin de prevenir conflictos sociales en la región.
MIEMBROS	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Gobierno Regional de Puno, quien preside la Unidad</li> <li>◆ Representante del Consejo Regional del Gobierno Regional de Puno</li> <li>◆ Representante de la Universidad Nacional del Altiplano Puno</li> <li>◆ Representante de la Iglesia</li> <li>◆ Representante de la Cámara de Comercio de Puno</li> <li>◆ Representante de la Defensoría del Pueblo</li> <li>◆ Representante de la Policía Nacional del Perú</li> <li>◆ Alcaldes provinciales o distritales de la jurisdicción competente</li> <li>◆ Gobernador de la Provincia o distrito</li> </ul>
FUNCIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Generar compromisos sociales para instalar una cultura de paz en el ámbito regional, en base a una efectiva participación ciudadana.</li> <li>◆ Elaborar y proponer lineamientos de política regional sobre prevención y manejo constructivo de conflictos, como tema transversal en los diferentes ejes de desarrollo regional.</li> <li>◆ Monitorear el cumplimiento de los compromisos establecidos entre el Estado y los pueblos; así mismo los provenientes de la cooperación interinstitucional desde la perspectiva de la prevención de conflictos.</li> <li>◆ Generar compromisos en las entidades públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil de la región, para que procedan a formar entre sus miembros capacidades en la prevención y manejo constructivo de conflictos.</li> <li>◆ Hacer en los decisores políticos para incluir en el Plan de Desarrollo Concertado Regional, Plan de Desarrollo Institucional, Plan Operativo Institucional, políticas, proyectos y actividades orientadas al manejo constructivo de los conflictos sociales.</li> <li>◆ Proponer políticas comunicativas orientadas a la sensibilización en materia de conflictividad.</li> </ul>
ORGANIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Equipo de monitoreo y gestión constructiva de conflictos sociales, para intervenciones en temas de conflictividad específicos. El equipo determinará los alcances, competencias y funciones.</li> <li>◆ Equipo técnico permanente para la resolución constructiva de conflictos sociales, cuyas funciones e integrantes se debe de contemplar y definir en el reglamento de la ordenanza.</li> </ul>

Fuente: Ordenanza 013-2011-GRP-CRP  
Elaboración: SER<sup>40</sup>

Como se evidencia en el cuadro anterior, la Unidad de Diálogo fue concebida como un espacio de concertación desde el cual se generaría acuerdos y compromisos. Es un "órgano consultivo de carácter interinstitucional, adscrito y dependiente de la Gerencia General del Gobierno Regional de Puno, encargado de promover la cultura de paz y manejo constructivo de conflictos sociales en la región a través del abordaje de estos desde una perspectiva integral, mediante la intervención de diversas instituciones públicas y privadas, así como de organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema"<sup>41</sup>.

Sin embargo, quedaba pendiente la creación de la Oficina de Diálogo y Concertación de Puno, lo que se plasmó recién en junio de 2013, mediante Decreto Regional 001-GR. Como se señala en el Artículo 1° de dicha norma, esta Oficina será un área fun-

40 Asociación SER, Open Society Foundations: Proyecto "Gestión de conflictos, procesos regionales, gobernabilidad democrática en el contexto electoral y post-electoral peruano". Cuadernos de Trabajo. Programa de Gobernabilidad Democrática y Descentralización. S/D; p. 67

41 *Idem*.



cional no estructurada, dependiente de la Gerencia General del GORE Puno y con capacidad de coordinar directamente con la Presidencia Regional.

Por otro lado, es concebida como un órgano de asesoramiento en materia de prevención, gestión y transformación de conflictos sociales y de promoción del diálogo en el ámbito regional, a través de la asistencia técnica a los órganos del Gobierno Regional y la facilitación de la articulación y coordinación interinstitucional. Como se señala en el artículo 3°.

### *III.- Son funciones específicas de la Oficina de Diálogo y Concertación:*

- a) Asumir la Secretaría Técnica y colaborar con el cumplimiento de las funciones de la "Unidad de Diálogo y Concertación" para la Cultura de Paz y Manejo Constructivo de Conflictos Sociales en el Gobierno Regional de Puno, conforme se dispone en la Ordenanza N° 013-2011-CRP-GRP;*
- b) Asesorar a la Alta Dirección, Gerencias, Direcciones y otros órganos del Gobierno Regional, en materia de prevención, gestión y transformación de conflictos sociales, y de promoción del diálogo, de acuerdo a sus competencias;*
- c) Diseñar, proponer y ejecutar mecanismos y acciones de coordinación, articulación y colaboración entre los órganos del gobierno regional, y con los sectores y niveles de gobierno, así como con actores privados y de la sociedad civil, a efectos de prevenir, gestionar o transformar conflictos sociales;*
- d) Diseñar, proponer, ejecutar y coordinar políticas, lineamientos y estrategias para la promoción del diálogo y la prevención, gestión y transformación de conflictos sociales en el ámbito regional;*
- e) Promover, coordinar, facilitar, mediar y apoyar espacios de diálogo y concertación, propiciando la participación activa de los sectores públicos, privado y de la sociedad civil;*
- f) Coordinar, articular y acompañar las acciones de intervención del Gobierno Regional respecto de la conflictividad social presente en el ámbito territorial regional;*
- g) Coadyuvar en el diseño e implementación de programas y actividades de desarrollo y fortalecimiento de capacidades, sensibilización y difusión en materias de prevención, gestión, resolución y transformación de conflictos sociales, cultura de paz y otras materias vinculadas;*
- h) Realizar, promover y coordinar estudios e investigaciones que coadyuven a la prevención, gestión, resolución y transformación de conflictos sociales en el ámbito regional;*
- i) Diseñar, implementar y mantener un sistema de identificación, registro, análisis, monitoreo y sistematización de conflictos sociales, latentes y activos, en la región, a través de herramientas y mecanismos para la gestión de la información, expedientes, bases de datos, mapeos, registros, estadísticas, indicadores y otros, en coordinación con los órganos e instituciones competentes;*
- j) Diseñar, implementar y mantener un sistema de seguimiento de acuerdos, compromisos;*
- k) Formular políticas y colaborar en el diseño de programas de desarrollo sostenible orientadas a la prevención y transformación de conflictos sociales con enfoque territorial; así como acompañar las acciones de responsabilidad social de las empresas ubicadas en el ámbito regional;*
- l) Generar incidencia y proponer normas y cambios normativos que coadyuven a la prevención, gestión, resolución y transformación de conflictos sociales en el ámbito regional;*
- m) Otras funciones que le sean conferidas por el Gerente General Regional y/o Presidente Regional en el ámbito de su competencia.*

En este mismo artículo, se enlista las funciones de esta oficina, entre las que resalta la labor de Secretaría Técnica de la Unidad de Diálogo y Concertación, poner en práctica mecanismos de coordinación con las otras instancias del GORE, concertar y coordinar con las otras dependencias del Estado y la sociedad civil, diseñar e implementar un sistema de información de conflictos sociales, entre otras tareas.

La gestación de dicha oficina tiene una historia algo larga. La idea surge a partir de las vinculaciones que tiene el equipo de Puno con PrevCon. Luego de ser concebida en la norma que da forma a la Unidad de Diálogo, en 2011, no procedió su aprobación siendo archivada la iniciativa. A inicios de 2012, luego de que varias organizaciones manifestaran su preocupación, se retomó la ordenanza, y se constituyó un equipo impulsor integrado por el PNUD, la Defensoría del Pueblo, la Gobernación Regional, la PCM, la Asociación de Servicios Educativos Rurales (SER) y el Gobierno Regional de Puno.

De esta manera, recién el 14 de junio de 2012, casi un año después de promulgada por el Ejecutivo Regional, la ordenanza fue publicada en el Diario Oficial El Peruano, entendiéndose que entró en vigencia a partir de ese momento. Sin embargo, a noviembre de 2012 esta oficina aún no ha sido implementada<sup>42</sup>.

El problema que surgió fue decidir dónde se ubicaba orgánicamente esta oficina. La Gerencia de Planeamiento hizo observaciones en ese sentido y se convino que la generación de ésta sea parte del proceso de reestructuración que está en curso en el GORE Puno. Otra observación importante fue la partida presupuestal.

Actualmente, los funcionarios de dicha oficina estiman que la dinámica de funcionamiento obedece a un sistema más estructurado: “a más de un año del funcionamiento de la Oficina, hemos logrado establecer una mecánica de trabajo, la articulación y roles están claramente definidos; sin embargo, todavía persiste

el tema de la sostenibilidad de la oficina a nivel de recursos económicos. A nivel de institucionalidad, se ha avanzado con la ordenanza, hay un Decreto Regional que establece las funciones y competencias de la Oficina de Diálogo y Concertación. Aparte, se tiene que ir trabajando a nivel de instrumentos de gestión e incorporarlos en el ROF, MOF del GR para que tenga una institucionalidad de aquí en adelante”.

En todo caso, se estima que las características de esta oficina dependen en parte de la reestructuración del GORE, pues de esa manera se recompondrán las unidades orgánicas, sistemas y procedimientos que permitirán encajar de mejor manera con la Unidad de Diálogo, el Consejo Regional, aclarar las funciones y la forma como se articularía con otras instancias internas y externas: “Si terminamos este proceso y con esta reestructuración a nivel de los demás instrumentos de gestión que vengan después podríamos apostar por pelear presupuestos, para que el MEF y el poder central entiendan que el esfuerzo es serio y tiene praxis, que podría funcionar y que valdría la pena institucionalizarlo”.


## Arequipa

En octubre de 2011, el Gobierno Regional de Arequipa emitió el Decreto Regional 002-2011-Arequipa, mediante el cual creó el Área Funcional No Estructurada de Prevención y Gestión de Conflictos para la Promoción de la Gobernabilidad Democrática de la Presidencia Regional.

A diferencia de los casos anteriores, en los que la motivación estuvo por el lado de otorgarse una mayor institucionalidad y mayores capacidades para la gestión del conflicto, en el caso de Arequipa dotarse de mayores posibilidades de gobernabilidad estaba por el lado de adecuar el aparato de gobierno regional a las circunstancias conflictivas que generaba “el proceso de crecimiento económico”. Pero también reflejaba semejanzas con los dos casos anteriores. Primero, como en Puno, estábamos ante un diseño de oficina no estructurada y, como en Puno

42 *Idem.*





**“El modelo del gobierno nacional es disperso: cada sector tiene su oficina ambiental. Pero en Arequipa se concentra y eso es ARMA (Ordenanza 033-2008 Arequipa), sobre la base de que el que promueve la inversión no debe ser autoridad ambiental”.**

y Piura, dependía directamente de la Presidencia Regional aunque en este caso sin siquiera tener la intermediación de la Gerencia General. A su vez, la norma tampoco especificó si estábamos ante un órgano de asesoramiento, aunque puede entenderse de esa manera en tanto sus funciones eran “el recojo y tratamiento oportuno, eficiente y especializado de la información” para “detectar a tiempo las amenazas de conflicto, los problemas sociales por pequeños que sean, enderezando todo el sistema hacia la promoción permanente de la concertación social y de la gobernabilidad”.

De esta manera, antes de que existiera la Oficina de Gestión de Conflictos del GORE Arequipa, los asuntos sociales eran canalizados a través de la Gerencia General y, paulatinamente, se fue formando la necesidad de generar un ámbito de relaciones con las organizaciones sociales. Así, se concibió la idea de que la Gerencia General debía ser administrativa y las relaciones con la sociedad debían tratarse en otro ámbito.

Una segunda cuestión, que permitirá entender la forma como se relacionará esta oficina con las otras instancias del GORE, fue la reestructuración del Gobierno Regional en 2007, para hacer más fluidas las relaciones entre las gerencias. No había mucho acatamiento hacia las autoridades por parte de las antiguas direcciones y eso cambió. Esto fue clave para la articulación interna.

De esta manera, se optó por una oficina no estructurada, debido a la rapidez con que debía implementarse las decisiones. En ese sentido, estiman los que forman parte de esta oficina, que “nos hemos quedado un poco en el proceso de estructuración”. Hasta entonces, debe considerarse que el tema no estaba siendo priorizado por el Consejo Regional, incluso no lo tomaron en cuenta cuando se conformaron las comisiones de trabajo.

Pero, a partir de la conformación de la oficina no estructurada, el Consejo Regional decide crear una comisión de desarrollo social y prevención de conflictos, es decir, también empiezan a ver como importante este tema, y por ese motivo se ha venido trabajando la posible estructuración de la oficina. Es en esas circunstancias que se tomó contacto inicial con el PNUD, que había ofrecido asesoría técnica para el referido proceso de estructuración.

Al respecto, se considera que “algo positivo es la dependencia directa con la Presidencia Regional, sin intermediación de instancia alguna”. En todo caso, “en el Consejo Regional hay una Comisión de Prevención de Conflictos y con ella venimos trabajando la estructuración”.

El esquema organizativo del GORE Arequipa, inspirado en la organización por sectores del gobierno nacional, implica que otras áreas desarrollen capacidades para gestionar situaciones de conflicto. Es el caso, por ejemplo, de la Autoridad Regional Ambiental (ARMA) que, a diferencia del modelo del gobierno nacional, concentra en lugar de dispersar la autoridad ambiental:

“El modelo del gobierno nacional es disperso: cada sector tiene su oficina ambiental. Pero en Arequipa se concentra y eso es ARMA (Ordenanza 033-2008 Arequipa), sobre la base de que el que promueve la inversión no debe ser autoridad ambiental”.

De esta manera, actualmente hay una propuesta de fortalecimiento de la ARMA para la gestión de conflictos ambientales, cuyo objetivo es la implementación de un Observatorio Regional Ambiental, con la finalidad de contar con información oportuna y veraz para la toma de decisiones en la prevención de eventos que puedan generar conflictos ambientales en la región Arequipa.

Para ello, busca generar una red interinstitucional con actores que intervengan en la gestión de los conflictos ambientales; desarrollar capacidades técnicas para la gestión de este tipo de conflictos, con un enfoque articulador entre los actores involucrados; e implementar un sistema de información y comunicación que garantice el flujo de datos y establezca las estrategias de comunicación sobre futuros y posibles conflictos.

Finalmente, debe mencionarse al denominado Comité de Crisis. Este tomó forma cuando ocurrió el primer intento de aprobación del estudio de impacto ambiental de Tía María, que originó una situación muy delicada (con la amenaza de desbordarse). Fue allí cuando el Gobierno Regional convocó a las organizaciones y los diversos sectores estatales, luego de la toma del puente Santa Rosa, y se trasladó en conjunto al valle de Tambo para entablar el diálogo con los manifestantes. Fue un trabajo articulado que permitió tomar decisiones rápidas.

Actualmente, en la práctica, este Comité no está activo y debería ser asumido por el GORE, volviendo a convocarlo. Los funcionarios consultados estiman que debería ser permanente, con reuniones periódicas y, en algunos casos, debería participar la sociedad civil. En otras palabras, fue una instancia que surgió por la necesidad de mayor comunicación y coordinación, a iniciativa del presidente

regional. La percepción es que funcionó bastante bien.

## San Martín

En julio de 2012, se crea el Equipo Técnico de Diálogo y Sostenibilidad del GORE San Martín. La formación del equipo se decide en 2010, cuando César Villanueva, el presidente regional, recoge la idea. Fue una decisión política y el hecho de no ser oficina estructurada es visto como una ventaja: “si fuera una oficina estructurada, no tendríamos movilidad (“papeles por allá, papeles por acá”, argumentan los funcionarios involucrados).

Sin embargo, para el procedimiento legal que permita la existencia formal del equipo y la respectiva asignación presupuestal, necesitan una Ordenanza Regional o una Resolución. Actualmente, el equipo existe por una voluntad política favorable, que permite una asignación por caja chica de 3 000 Nuevos Soles mensuales durante el año 2013 y que ha sido aumentado a 4 000 Nuevos Soles para este año. Esto permite reembolsar gastos de movilidad, alojamiento, alimentación, etc. De otra partida salen los salarios que, hasta el año pasado, era 100 mil soles pero para el año 2014 se ha incrementado considerando la ampliación del equipo, a 150,000 Nuevos Soles. Todos los integrantes del equipo están contratados por locación de servicios.

El responsable del equipo es la Gerencia General, aunque actualmente está “alojado” en la Gerencia de la Gestión de las Personas (OGP): “Lo que pasa es que por un tema funcional, antes éramos OGP. Para este año planteamos otra estructura, Gerencia General, en la misma línea y con las dos áreas que estamos trabajando que es prevención y educación y monitoreo de casos”.

Entonces, la idea es que conformen unidades, no generar oficinas, que son difíciles de darle continuidad. Así, en 2011, el presidente regional reúne a los gerentes regionales y decide que la Gerencia General forme el equipo: no interesaba una





*Durante el segundo "Taller de coordinación multinivel sobre diálogo y prevención y gestión de conflictos en apoyo a la elaboración de planes de acción y fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales en prevención y gestión de conflictos", 10 y 11 de abril de 2014.*

estructura orgánica y allí nace la idea de un equipo técnico. El planteamiento original fue que el equipo esté en el campo y recoja información para analizarla a continuación. Pero luego, Villanueva decide que el equipo intervenga y medie en los conflictos.

La conformación del equipo fue normativamente posible porque se sujetaron del ROF que había sido aprobado en 2010, con la Ordenanza Regional 037-2010 (que marcó un hito en la estructura organizacional del GORE San Martín, porque quebró la antigua organización del ex-CTAR).

Ahora bien, no es que una situación más orgánica no esté en los planes del GORE San Martín pero esta no pasa por la conformación de una oficina sino de estructurar un equipo en la Gerencia General, con funciones reglamentadas. Por otro lado, se generó un SAT, que sería el ámbito de articulación. Actualmente, está diseñado y estructurado (avanzado en un 70%) de alguna manera, aunque no funciona (pero tiene software propio). Se busca articular este SAT con el sistema nacional que busca generarse desde la ONDS, aunque no se sabe a ciencia cierta cómo se va a hacer pues habría que manejar el mismo lenguaje, tipología, clasificación y demás componentes.



Cuadro N° 6: Normas regionales para la gestión de conflictos

PIURA							
Objetivo	Denominación	Tipo de norma	Tipo de Organismo	Funcionario	Articulaciones	Funciones	Equipo
Asesorar a Alta Dirección y a las unidades orgánicas del gobierno regional en materia de diálogo y concertación, responsabilidad social, prevención, gestión y transformación constructiva de conflictos sociales	Oficina Regional de Diálogo, Responsabilidad Social y Gobernabilidad	Proyecto de Ordenanza	Órgano de asesoramiento del GORE. Depende de Gerencia General	Jefe de Oficina Regional, nivel Jerárquico de Gerente Regional	Internas Otras gerencias y direcciones Externas Intersectorialidad con otros niveles de gobierno	Asesoramiento identificación, registro, análisis, monitoreo y sistematización; seguimiento de acuerdos, políticas, lineamientos y estrategias; coordinación y articulación intersectorial e interinstitucional; articulación de la intervención; espacios de diálogo y concertación; fortalecimiento de capacidades; estudios e investigaciones; desarrollo sostenible y responsabilidad social; incidencia político-normativa.	
Desarrollar capacidades regionales y locales para la prevención de conflictos, buscando de esta manera contribuir a la gobernabilidad democrática de la región	Fortalecimiento de Capacidades Desarrollo de Sistema Regional Descentralizado Piura	Resolución N° 112-2013/GRP-PR	Gerencia de RRNN, Piura	Gerente de RRNN	Autoridades provinciales	Crear un sistema regional de alerta temprana que soporte un sistema regional de diálogo y prevención de conflictos sociales	

PUNO							
Objetivo	Denominación	Tipo de norma	Tipo de Organismo	Funcionario	Articulaciones	Funciones	Equipo
Atender las demandas de la población, con el objeto de concertar, fomentando el diálogo y desactivar, prevenir conflictos sociales en la región Puno, para una cultura de paz	Unidad de Diálogo y Concertación para la Promoción de la Cultura de Paz y Manejo Constructivo de conflictos sociales	Ordenanza 013-2011-GRP-CRP	Órgano consultivo	conformado por: GORE Puno CR Puno CCR Puno Universidad Nacional del Altiplano Iglesia Cámara de Comercio Defensoría del Pueblo PNP Alcaldes provinciales y distritales Gobernador de Provincia o distrito	Generar compromisos sociales para instalar cultura de paz, en base a participación ciudadana Elaborar y proponer lineamientos de política regional sobre prevención y manejo constructivo de conflictos, como tema transversal en los diferentes ejes de desarrollo regional. Monitorear el cumplimiento de los compromisos establecidos entre el Estado y los pueblos. Generar compromisos en las entidades públicas, privadas y OSC para formar capacidades en la prevención y manejo constructivo de conflictos. Hacer incidencia en los decisores políticos para incluir en el PDC Regional, PDI, políticas, proyectos y actividades orientados al manejo constructivo de conflictos sociales. Proponer políticas comunicativas orientadas a la sensibilización en materia de conflictividad.  Promoción del diálogo y la concertación, como mecanismos de gobernanza Prevención de conflictos sociales, articulando acciones e intervenciones Gestión de conflictos sociales, evitando su escalamiento Transformación de conflictos sociales Asesoramiento a instancias del GORE Puno	Equipo de monitoreo y gestión constructiva de conflictos sociales Equipo técnico permanente para la resolución constructiva de conflictos sociales.	
Con el apoyo técnico y de asesoramiento del PNUD se logró la institucionalidad de la Oficina de Diálogo y Concertación. Tiene trece funciones específicas y otras que le demandan la Gerencia General Regional o Presidencia Regional. Dicha oficina se centra en los conflictos relacionados y de competencia del gobierno regional.		Decreto Regional 001-2013-PR-GR Puno.	Órgano de asesoramiento del GORE Puno, dependiente jerárquicamente de la Gerencia General Regional del GORE Puno				



AREQUIPA						
Objetivo	Denominación	Tipo de norma	Tipo de Organismo	Funcionario	Articulaciones	Funciones
	Área Funcional no Estructurada de Prevención y Gestión de Conflictos para la promoción de la Gobernabilidad Democrática dependiente de la Presidencia Regional.	Decreto Regional 002-2011-Arequipa	Área funcional no estructurada dependiente de la Presidencia Regional de Arequipa.	Gerente Oficina de Gestión y Prevención de Conflictos		Recojo y tratamiento oportuno, eficiente y especializado de la información, permita detectar a tiempo las amenazas de conflicto, los problemas sociales por pequeños que sean y asegurar la gestión adecuada de tal eventualidad, enderezando todo el sistema hacia la promoción permanente de la concertación social y de la gobernabilidad.
Desactivar amenaza inminente de violencia	Comité de Crisis			Presidente regional	Sectores del Estado y, eventualmente, organizaciones sociales	
SAN MARTÍN						
Objetivo	Denominación	Tipo de norma	Tipo de Organismo	Funcionario	Articulaciones	Funciones
	Equipo Técnico de Diálogo y Sostenibilidad del GORE San Martín		Equipo en Gerencia General			
						Equipo técnico





## IV. MODELO ORGÁNICO

*En este capítulo se verán las capacidades y potencialidades desarrolladas por los gobiernos regionales para interlocutar y concertar con actores no estatales, organizaciones de la sociedad civil OSC y empresas. También se contempla el diseño y funcionamiento de ámbitos de concertación con las OSC y las empresas.*

Los fines:

### Estabilidad política/gobernabilidad

**E**l objetivo que se busca con la prevención de conflictos es la estabilidad política o la gobernabilidad regional. Para ello la cuestión clave es la **intervención preventiva exitosa**. Por ejemplo, en Puno existen, en promedio, 22 conflictos pero actualmente no desencadenan problemas, como en la gestión regional anterior. Si observamos la línea de tiempo anexada al presente informe también constatamos que San Martín, pese a ser considerada como una región de baja intensidad conflictiva, es un escenario en el que las potenciales situaciones conflictivas son manejadas por las instancias regionales evitando de esa manera que se deriven hacia un escalamiento.

En ese sentido, la implementación de oficinas y sistemas regionales produjo, en todos los casos, cambios importantes, disminuyendo tensiones existentes, promoviendo el diálogo, evitando la confrontación y el desencadenamiento de violencia. Todo esto debido a que funcionan como un puente/mediador y esta imagen permite que las relaciones con la población se entiendan como un diálogo constante, porque aun cuando en la actualidad se tenga mecanismos para escuchar a la población, esto no significa que desaparezca el conflicto.

De esta manera, es importante que un equipo del GORE se constituya en el lugar de los hechos y prevenga situaciones que puedan devenir en problemáticas. Así, las oficinas de diálogo ayudan a la toma de decisiones y coadyuvan a darle más credibilidad y legitimidad al GORE.

En esa línea, el manejo de los conflictos permite una gestión más tranquila, porque previene las denominadas situaciones latentes. En suma, es la base para una administración regional que intenta formularse mediante el diálogo, la información y la explicación, pues la falta de estos ingredientes genera conflicto.

Entonces, la creación de estas oficinas permite:

- La generación de diálogo, permitiendo que la presidencia regional pueda gestionar bajo condiciones de gobernabilidad. Hay un sello concertador que adquiere el gobierno regional, que permite la aceleración de las inversiones privadas y una mayor integración al país.
- La conformación de un equipo basado en la experiencia en las relaciones con la sociedad (ex dirigentes sociales), funcionarios capacitados
- La conformación de espacios de coordinación interinstitucional, que articula lo interno con lo externo.

En suma, desde la región puede tenerse mejor manejo de las situaciones. Por ejemplo, desde hace cinco años, en Arequipa no hay actos de protestas en la Plaza de Armas, porque actualmente existen mecanismos para convocar a las autoridades y sociedad civil para llegar a acuerdos, sin necesidad de violencia ni presiones y facilitando espacios de diálogo entre el Gobierno y la sociedad.

Teóricamente, esto puede ser planteado de la siguiente manera<sup>43</sup>: la priorización dada a las actividades extractivas obedece a las decisiones estratégicas nacionales en materia de infraestructura e inversiones en la medida que estas producen excedentes con los cuales se financian la política social, otras políticas económicas sectoriales y buena parte del Estado. En esta medida, las actividades extractivas están condicionando los “modelos de acumulación y crecimiento” nacional, es decir, todos los territorios y sus pobladores. Pero, por otra parte, durante las últimas décadas se ha venido desarrollando procesos de descentralización que generaron bosquejos de sistemas políticos más pluralistas y fortalecieron el gasto público social descentralizado con alto impacto en la distribución socio territorial y la reducción de las necesidades básicas insatisfechas. De esta manera, los gobiernos regionales y locales

se han fortalecido, así como aumentado su capacidad de gasto, a la par del surgimiento de mejores condiciones de vida y política territorial.

De esta manera se genera una gran tensión entre las decisiones estratégicas de los gobiernos nacionales cuando incentiva el extractivismo a gran escala y de otra los gobiernos y comunidades locales que reciben un gran impacto de dicha actividad sin tener “gobernabilidad” sobre ella. Por otra parte, se desarrolla una vertiginosa actividad minera “informal e ilegal” de pequeña escala, la cual cuenta con menos controles y tiene alto impacto medio ambiental y en la salud de las personas, cuando no estimula poderes irregulares que corrompen las instituciones y la vida política local, además de generar altas dosis de inseguridad.

## Los medios: Mayor capacidad de diálogo y crear espacios para entablarlo

Lo más importante que se rescata de las experiencias regionales es haber logrado una gestión con **capacidad de diálogo** directo con la población. En gran medida, el diálogo es materia entablada por espacios como la Unidad de Diálogo en el caso de Puno y, cuando este espacio no existe, como en Arequipa o San Martín, es asumido por la oficina funcional (en Arequipa, ARMA o DREM; en San Martín, ARA), en coordinación con la Oficina/Equipo de Prevención de Conflictos. De alguna manera, aunque no ha quedado claro, en este último caso también podríamos incluir a Piura.

El diálogo no es un medio restringido al tratamiento específico de los conflictos. El hecho que desde las regiones el conflicto sea percibido como una situación compleja, que trasciende un enfoque por sectores y responde más a un concepto territorializado del mismo, desde los

43 La reflexión es de Darío Restrepo, transmitida en comunicación personal.



gobiernos regionales se busca implementar políticas más integrales, con planes de desarrollo, convocando a la participación de los alcaldes. En suma, "hay que darle mayor consistencia al diálogo, debe promoverse un permanente diálogo con la sociedad, los gobiernos locales y las ONG, en base a la búsqueda de solución explicando la situación".

En todos los casos, la voluntad política de las autoridades es el aspecto esencial para que la gestión "tenga un sello concertador y dialogante", pues se considera que es imposible concertar cuando se generaliza la idea de autoridades "déspotas, autoritarias, antojadizas de intereses". Es fundamental, como señalan en Puno y San Martín, que exista la intención de dialogar porque nadie arriesgaría sus recursos si evalúa que no existen condiciones necesarias para ello. "Creo que nadie se atrevería a arriesgar tanta cantidad de dinero si no viera que hay condiciones, si no ve que hay autoridades que pueden solucionar un conflicto, que pueden trabajar con su población y que a nivel de autoridades en los dos niveles sub nacionales puede articular".

Entre los mecanismos más importantes reconocidos están las reuniones de trabajo, las mesas de diálogo, las mesas temáticas y, cuestión de creciente importancia y fomentada por la ONDS a partir de la experiencia de las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza MCLCP, las denominadas mesas de desarrollo. Entre los gobiernos regionales consultados, Piura es el que mayor experiencia ha conseguido hasta el momento, con la mesa instalada en Tambogrande.

En efecto, en abril de 2013, según la RM 102-2013 PCM, se diseñó dicha mesa de la siguiente manera:

#### **ARTÍCULO 2.- Integrantes**

**El Grupo de Trabajo a que se refiere el artículo precedente estará integrado de la siguiente manera:**

- Un (1) representante del Ministerio de Energía y Minas, quien la presidirá;
- Un (1) representante de la Presidencia del Consejo de Ministros;
- Un (1) representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social;
- Un (1) representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento;
- Un (1) representante del Ministerio de Agricultura;
- Un (1) representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones;
- Un (1) representante del Ministerio de Salud;
- Un (1) representante del Ministerio de Educación;
- Un (1) representante del Ministerio del Interior;
- Un (1) representante de la Autoridad Nacional del Agua;
- Un (1) representante del Gobierno Regional de Piura;
- Un (1) representante de la Municipalidad Provincial de Piura;
- Un (1) representante de la Municipalidad Distrital de Tambogrande;
- Un (1) representante de la Municipalidad Distrital de Las Lomas;
- Un (1) representante de la Municipalidad Distrital de Suyo;
- Un (1) representante de la Comunidad Campesina Apóstol Juan Bautista de Locuto;
- Un (1) representante de la Comunidad Campesina Cruz de Caña;
- Un (1) representante de la Comunidad Campesina Nacho Távara;
- Un (1) representante del Colegio de Ingenieros de Piura;
- Un (1) representante de la Cámara de Comercio de Piura;

Según el director general de Gestión Social del MINEM, Fernando Castillo Torres, el año 2014 será “un año de quiebre” para este denominado “modelo de diálogo”<sup>44</sup>, cuyo objetivo es “lograr una estabilidad social y una relación armónica entre el Gobierno, las comunidades locales y las empresas, en zonas donde se avencinan grandes inversiones extractivas”:

“Este año, el Gobierno quiere encaminarlas hacia una política de Estado, debido a su éxito en la disminución de conflictos sociales”.

Para ello, dado que las experiencias ofrecen muchos aspectos comunes pero también cuestiones muy específicas a cada situación, se buscará sistematizarlas. Al respecto, una cuestión que desde ya se tiene bastante claro es que no se va a estandarizar la modalidad sino darle formato para su constitución, atención y recepción de las demandas y necesidades.

Una primera cuestión a solucionar son las constantes quejas respecto a la demora en la implementación de sus acuerdos. Sobre ello, un elemento coincidente en varios de estos procesos es que a un elevado porcentaje de proyectos desarrollados por los municipios o regiones les faltaba completar o acotar algunos temas que exige y requiere el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Allí se tiene un primer entrapamiento que debe resolverse en el gobierno nacional, teniendo en cuenta además la renuencia existente en ese ámbito para flexibilizar el SNIP.

Actualmente, existen seis mesas de desarrollo constituidas, estimándose que hacia fines del presente año puede llegarse a veinte.

### Balace de las actuales mesas

Se cerró la instalada en **Cotabambas** (Apurímac), que fue la primera mesa de desarrollo que se constituyó, en julio de 2012. Tuvo como objetivo generar las condiciones sociales favorables donde operará el proyecto Las Bambas y el proyecto Haquira, que en conjunto suma una inversión casi 7 mil millones de dólares. Los alcaldes y las organizaciones locales tienen un mayor nivel de confianza con el Gobierno y las empresas.

En la mesa de **Chumbivilcas** (Cusco), la segunda en constituirse, la empresa HudBay está cerrando un diálogo directo que permitirá que en las provincias altas de Cusco, muy cercano a Espinar, puedan tener un trabajo más coordinado.


También está la de **Cañaris** (Lambayeque), en donde está el proyecto Cañariaco, una posible inversión de 2 mil millones de dólares. Se logró una aceptación a proyectos de inversión por 120 millones de Nuevos Soles, allí donde hay dos distritos que se encuentran entre los veinte más pobres del país, siendo Lambayeque la sexta región en inversión.

La mesa de **Corani** (Puno), donde se encuentra el proyecto del mismo nombre de la empresa Bear Creek, ya va dando también resultados. Se está trabajando seis meses allí, con proyectos de inversión que promedian 108 millones de soles en su conjunto.

Se han constituido mesas de desarrollo en **Hualgayoc** y en **Tambogrande**.

44 Castillo, Fernando: “¿Cómo sistematizar las mesas de desarrollo en la minería?” Entrevista. En, *Gestión*, lunes, 06 de enero del 2014.





“En la anticipación del tema y en afrontarlo cara a cara es que estamos tratando de salir adelante pero con muchas dificultades todavía, es importante que el ministerio y la PCM entiendan que la transferencia de todas sus competencias y su ejercicio efectivo tienen que evaluarse, para que podamos caminar tranquilos todos. Están las funciones, el ejercicio pleno pero no hay operatividad; esto debilita y genera conflicto”.

la desconoce a la hora que crea otra mesa, con los mismos actores, creando incertidumbre y desconcierto en la población, como que está marcando su posición de que ellos son gobierno nacional y se deja de lado al gobierno regional”.

Respecto de las **mesas de diálogo**, las experiencias más densas que llevan a cabo los gobiernos regionales actualmente, refieren a las instaladas en torno a la formalización de la pequeña minería, especialmente en Arequipa y Puno. El gerente regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Arequipa, Alberto Butrón Fernández, indicó que desde diciembre de 2012, se han conformado veinticuatro mesas de diálogo de las cuales hasta la fecha solo seis gremios de mineros artesanales (de 150) han mostrado avances favorables en el proceso de formalización.

En el caso de Puno, estas mesas de diálogo se han instalado en La Rinconada, “un lugar sumamente complicado” pero en el que la intervención del Gobierno Regional a través de la Unidad de Diálogo, ha logrado importantes acuerdos, buscando la anticipación a situaciones conflictivas y proponer un diálogo directo y constante con la población involucrada:

“En la anticipación del tema y en afrontarlo cara a cara es que estamos tratando de salir adelante pero con muchas dificultades todavía, es importante que el ministerio y la PCM entiendan que la transferencia de todas sus competencias y su ejercicio efectivo tienen que evaluarse, para que podamos caminar tranquilos todos. Están las funciones, el ejercicio pleno pero no hay operatividad; esto debilita y genera conflicto”.

## Institucionalidad

Una segunda cuestión que busca fortalecerse para buscar un mejor manejo de los conflictos es la institucionalidad regional. En ese sentido, en Piura estiman que sus avances más notorios van por ese lado: “Actualmente, tenemos la gestión de la Gerencia de Recursos Naturales (Sub Gerencia de Normas y Supervisión); y, de otro lado, la Oficina Regional de Diálogo y Sostenibilidad, que es un órgano de asesoramiento y es materia de una modificación orgánica del GORE”.

Esto forma parte del Sistema Regional Descentralizado, espacio que se coordina con la ONDS y del que forman parte las unidades funcionales de los municipios. Todo esto es parte del proyecto con la Unión Europea. Si bien en esta manera de organizarse no se explicita un ámbito de coordinación, obviamente debe generarse “pero de manera institucionalizada” para que asuma la conducción de una red regional, que articule los esfuerzos de los gobiernos regionales: “El objetivo es conforme vayamos capacitando personas, estas tengan ideas más claras para manejar los conflictos en sus respectivas dimensiones, regional y local”.

De esta manera, la fortaleza del proyecto implementado en Piura es fundamentalmente el haber desarrollado capacidades. Su debilidad es no haber podido institucionalizar el sistema que era el objetivo general de largo plazo del proyecto, en la medida que dependió mucho de la voluntad política para aprobarlo.

En ese sentido, las oficinas regionales, las unidades funcionales y los espacios de concertación son parte importante de los esfuerzos hechos en las regiones, aunque también debe tomarse en cuenta la atención prestada a la capacitación de profesionales y líderes de la sociedad civil que asisten a los cursos: "porque si no se va a encontrar incendiarios por doquier, más aun en época electoral, van a querer hacer de cualquier problema un conflicto, solo con un afán de publicidad de líder".

En suma, si bien los diseños y la direccionalidad impuestos a los espacios de prevención y gestión de conflictos prestan mucha atención a la integración y concertación con las organizaciones sociales, la institucionalidad muy débil y la predominancia de un sentido marcadamente centralista no permite el afianzamiento de estas relaciones. De otro lado, está la debilidad en los enfoques, como veremos a continuación.

## Enfoques

Una cuestión crucial está en los enfoques que debieran adoptarse en el desarrollo de instrumentos, como interculturalidad y género. En ninguno de los casos estudiados hay preocupación para desarrollar estos enfoques.

Respecto de la interculturalidad, las menciones que hacen los equipos de Puno y San Martín sobre el manejo de las relaciones con poblaciones que establecen y desarrollan sus identidades diferenciándose de los patrones occidentales, refieren a la necesidad de manejar algunos medios -idioma- y mecanismos para entablar una comunicación eficaz que, en el caso de San Martín, se ve potenciado por el hecho de que esto se en-

marca bajo un gobierno regional que ha diseñado algunos procedimientos y espacios que buscan institucionalizar las relaciones con las organizaciones sociales (rondas campesinas) y las comunidades nativas (awajun, shawi y qechwas).

Sin embargo, en ningún caso estamos ante un desarrollo de competencias de género e intercultural. En ese sentido, la competencia es un conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes, que un sujeto combina y utiliza para resolver problemas relativos a su desempeño profesional, de acuerdo con criterios o estándares provenientes del campo en el que se desenvuelve.

Cuando esto lo volcamos al género y la interculturalidad, lo primero que vamos a constatar es que estas competencias serán diferentes de una cultura a otra. En el caso de competencia intercultural, si bien las definiciones son numerosas y a menudo complementarias, la mayoría de estas son obra de especialistas occidentales. Sin embargo, el concepto mismo de competencia intercultural, lejos de ser universal, es cultural<sup>45</sup>.

## Las relaciones con las empresas

En términos generales, la relación con las empresas es un tema que no ha sido puesto bajo consideración por los equipos regionales de prevención de conflictos, como sí lo son las organizaciones sociales y las autoridades locales aunque, como hemos visto, sin especificarlas.

Aun así, cuando se les requirió alguna opinión al respecto, no dudaron en subrayar la importancia que estas tenían para el desarrollo regional y, en ese sentido, la prevención de conflictos no sólo no estaba reñida con el fomento de la inversión privada sino que bien orientada

<sup>45</sup> Deardorff, Darla: *The SAGE Handbook of Intercultural Competence*. Duke University Press. SAGE. 2010



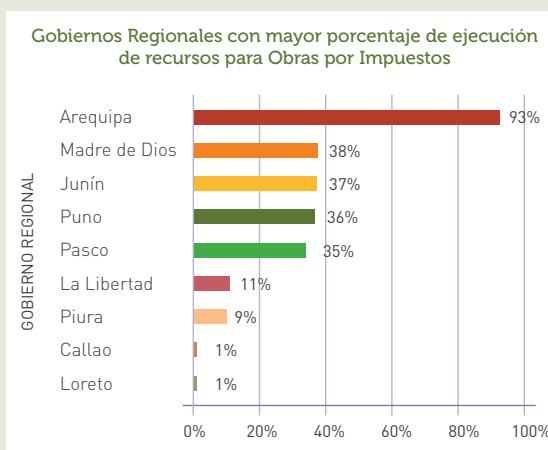
esta última se convertía en un mecanismo fundamental para disminuir la probabilidad de conflictos.

En Puno y Arequipa se mencionó la importancia creciente que tiene en esas regiones el mecanismo de impuesto por obra, que en el caso de Puno se plasma en obras como el hospital de Carabaya, cuyo costo asciende a más de ochenta millones de Nuevos Soles, financiado por Telefónica del Perú, una empresa aseguradora y otras más que crearon un consorcio bajo esta modalidad.

Según ProInversión, en 2013, mediante el mecanismo de obras por impuestos, se adjudicaron 35 proyectos (84% más que en 2012) por un monto de 403,7 millones de Nuevos Soles, cifra que superó en un 193% al monto registrado en 2012. Para el año 2014, las expectativas son mayores. Se estima que el valor de las obras ejecutadas podría superar los 500 millones de Nuevos Soles. Actualmente, existen 36 empresas (entre las que destacan las del sector minero-energético) que ya utilizan el mecanismo de obras por impuestos, formando alianzas en las que participan los gobiernos regionales y municipales.

Gráfico N° 13: Obras por impuestos en los GORE

Gobierno Regional	Asignación para Obras por Impuestos (Millones S/.)	Ejecución (Millones)
Arequipa	263.0	245.5
Madre de Dios	11.0	4.2
Junín	79.9	29.4
Puno	215.6	77.5
Pasco	103.4	35.8
La Libertad	341.8	36
Piura	216.0	20.0
Callao	432.4	6.2
Loreto	270.9	1.5



En el caso de Piura, se fue enfático al señalar que no han convocado a las empresas pero sí a asociaciones de productores: “Las empresas, generalmente, tienen unidades de relaciones comunitarias. Estas participan con su *know how* y su manera de actuar; las encontramos generalmente en las mesas que se organizan, como en Sechura. Van todas las empresas, tienen personal y técnicos que ya están capacitados en el manejo de conflictos”.





## V. MODELO ORGANIZATIVO

*A continuación, se abordará lo concerniente a las capacidades y potencialidades de los gobiernos regionales para articularse entre sí y con los sectores del gobierno nacional.*

**E**l fundamento de los equipos regionales es que “los conflictos se solucionan en el lugar” y, por ello, es positivo que se busque una gestión descentralizada de estos aun cuando todavía es fuerte “*la dependencia de Lima*”. “Debemos ir a buscar el conflicto y no esperar que este nos toque la puerta”.

Como plantea el equipo de la región Piura, la idea no es apagar incendios, sino buscar soluciones antes del escalamiento, con una gestión integral de los conflictos mediante un mapa de actores sociales (no de actores del conflicto), una visión territorializada y las necesarias coordinaciones con los gobiernos locales, que son los primeros en enfrentar la situación.

Entonces, hay una primera cuestión que debe remarcar: a diferencia del enfoque que prima en los sectores del gobierno nacional –el conflicto es una amenaza a la gobernabilidad nacional– desde las regiones se les visualiza como el síntoma que permite corregir situaciones. Sin embargo, debe puntualizarse que casi no hay nada en normas, procedimientos y procesos administrativos sobre gestión de conflictos a nivel sub-nacional.

Al respecto, la experiencia de Puno, a través de la unidad de diálogo, es muy importante por los logros obtenidos pese al contexto normativo, procesal y organizativo adverso para la articulación entre los tres niveles del Estado. Un balance somero, concluye que “el trabajo en conjunto con otras entidades del Estado, ha podido solucionar conflictos en la región”:

“Anteriormente no se articulaba, cada institución ingresaba por su lado. Esto ha permitido disminuir los roces entre instituciones. Hay discurso común, se da conferencias de prensa en conjunto”.

Entre los cambios observados, está el hecho de que actualmente las intervenciones en Puno son colectivas, hay acompañamiento mutuo entre todas las instituciones convocadas. “En ese sentido, el gobernador, responsable de la intervención, se siente respaldado por el equipo”.

Un factor para lograr ese resultado ha sido el hecho de que las instituciones, de alguna manera, ya venían articulándose antes incluso de la existencia de la unidad. Lo que ha aportado la unidad es organicidad. Al respecto, una cuestión valorable en buen grado es que los funcionarios y personas que forman parte de la unidad de diálogo se conocen entre sí y esto genera un grado de confianza suficiente como para generar un flujo constante de intercambio de información.



De otro lado, desde Piura se asume que se interviene en coordinación con otras entidades del Estado y, en esa línea, “planteamos la necesidad de que intervenga el Estado bajo una visión única que debe orientarla el Gobierno Regional”, es decir, este debe decidir las características del diálogo. Como podrá notarse, la posición de Piura difiere de la planteada por el equipo de Puno en tanto este último considera que la coordinación intersectorial debe ser tarea de la Gobernación, una institución que, como veremos líneas abajo, el equipo de Piura no la encuentra lo suficientemente empoderada para hacerse cargo de estos menesteres, argumentando que sea el Gobierno Regional la entidad articuladora.

Los gobiernos regionales consideran que deben facilitar el diálogo entre las partes “hasta que llegue el momento en que no nos necesiten para dialogar”. Según este punto de vista, esta es una visión diferente del Estado que quiere estar siempre en el medio: “Las relaciones de las partes es privada, como un matrimonio, y van a convivir setenta años, y el Estado no puede pretender acompañarlas todo ese tiempo. Tiene que llegar el tiempo en que no solo dialoguen sino que se genere una relación de confianza que cuando haya un indicio sepan encontrarse, dialogar y darle solución, sin la intervención del Estado, a eso nosotros le llamamos cultura del diálogo.

Esta visión, argumentan, contrasta con la del gobierno nacional y la Defensoría del Pueblo, pues consideran que el Estado no es mediador ni árbitro, sino facilitador del diálogo entre las partes encontradas: “A esto lo denominamos *cultura del diálogo*”:

“El gobierno nacional quiere ser tercero entre dos y no es así. La cuestión es instalar la cultura de diálogo. De esta manera, hemos estado conversando con Defensoría del Pueblo, ONDS para manejar visión común. Esto no es fácil porque deben seguir directivas y obtener resultados. La ONDS trabaja por resultados, mientras que en el GORE se trabaja con procesos e intervenciones”.

En todo caso, desde las regiones consideran que es importante haber consolidado un manejo territorial y no sectorial de los conflictos: “El conflicto no puede verse desde aspectos muy puntuales, sino sobre políticas de articulación entre niveles y sectores del Estado”.

## Las competencias difusas

De otro lado, también se reconoce que una manera de buscar mayor institucionalidad es enfrentar los enormes vacíos existentes en las competencias distribuidas a los diferentes niveles del Estado para el manejo de los conflictos. En resumen, el hecho de que la responsabilidad sectorial en el tratamiento del conflicto esté definido por la tipología y la entidad que dio los permisos y las concesiones o sea la PCM la entidad calificada si el problema es intersectorial, sin explicitarse claramente los roles y competencias de las instancias sub-nacionales, terminan generando más conflictividad en lugar de amenguarlo, esta vez teniendo al propio Estado como productor de la misma.

Al respecto, son varias las situaciones que pueden emerger debido a esta falta de claridad. Por ejemplo, una intervención defectuosa desde el gobierno nacional, que debe ser corregida por las instancias regionales. Está el caso de Tía María, en Arequipa, cuando debió intervenir el Presidente Regional invocando a que las partes no se precipiten, cuando cundió la descoordinación y cada agente empezó a intervenir inconsultamente.

Otro ejemplo es el proceso de formalización de la minería artesanal, un asunto que debe manejarse a nivel regional, pero la norma es de alcance nacional.

En efecto, más allá de las cuestiones circunstanciales, el caso de la formalización de la pequeña minería es un buen caso para evidenciar los desplazamientos existentes entre las competencias asignadas a los gobiernos regionales, las mínimas capacidades instaladas y los in-



suficientes recursos presupuestarios, normativos y operativos que se destinan para el cumplimiento de la función. Lo cual se complica aún más cuando el ámbito de tratamiento debe ser regional pero se disturba al introducirse normas y esquemas de intervención de alcance nacional.

A fines de 2012, se constituyó la mesa regional en Arequipa, la que sigue funcionando, pero el aspecto crucial es el plazo dado para la formalización y la posterior interdicción todo lo cual compete al gobierno nacional. Además, han instalado mesas de diálogo, en la que intermedian con Buenaventura y comunidades campesinas, por pedido de partes, aun cuando el asunto en controversia sea de competencia nacional, porque "la OGS del MEM se pone de lado".

De otro lado, también hay competencias que están claras, como los casos relacionados a la gran minería que debe verse desde el gobierno nacional, pero que no se toma en cuenta que las decisiones que se toman afectan a los ámbitos locales y regionales.

Actualmente, gran parte de labor de ARMA (Arequipa) se dirige hacia la pequeña minería. Sin embargo, no hay guía para evaluarla, tampoco para fiscalizarla. En estos aspectos, somos muy críticos con el gobierno nacional, aun cuando han mejorado mucho en normatividad para la minería artesanal.

## La gestión centralizada de los sectores del Estado


También se percibe como factor que impide una mejor relación intersectorial que las relaciones con algunos de los sectores del gobierno nacional no sean oportunas. Por ejemplo, con el MINEM, esencialmente porque tiene un esquema muy centralizado que motiva la ausencia de actores con capacidad de decisión en la región.

Un buen ejemplo es el caso del comité de gestión de la Bahía de Sechura (Piura): "en el comité están presentes algunos ministerios, pero son presencias sin poder de decisión. Una de las condiciones que les proponemos a la PCM es que además tengan la capacidad de tomar decisiones y que los acuerdos sean cumplidos por todos los sectores correspondientes, esa es la intervención básica de la ONDS".

## La debilidad institucional de los organismos del gobierno nacional

Otro factor que dificulta la articulación intersectorial, es la debilidad institucional de los organismos del gobierno nacional. Por ejemplo, la gobernanza del agua que debe gestarse desde ANA es muy débil porque:

**No hay articulación adecuada:** no funciona el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, con el cual podrían manejar-



“si bien son representantes del presidente, en nuestro país lo representa más un ministro, un viceministro, hasta un alcalde, porque es elegido por el pueblo mientras que al gobernador lo nombran y pueden destituirlo en cualquier momento”.

se mucho mejor los conflictos. ANA debería hacer funcionar el sistema pero no está en condiciones de hacerlo.

**Los actuales consejos no se conforman desde las sub-cuencas hacia las cuencas.** Hay que preparar a nuestros funcionarios en técnicas participativas, en entender cómo se movilizan los actores.

## La diferenciación en las percepciones de los organismos del gobierno nacional

Un aspecto importante a tomar en cuenta en las relaciones interinstitucionales es que, de alguna manera, hay una diferenciación en la percepción que se tiene de ellos. Es decir, no todos son tomados en cuenta bajo la misma valoración. Por ejemplo, si bien la PNP y el MININTER son considerados como actores fundamentales para organizar las coordinaciones por algunos equipos, para otros no es así.

Sucede lo mismo con los gobernadores, que forman parte de la red del sistema de alerta temprana del gobierno nacional, pero algunos consideran que es innecesaria la presencia de este funcionario, porque “si bien son representantes del presidente, en nuestro país lo representa más un ministro, un viceministro, hasta un alcalde, porque es elegido por el pueblo mientras que al gobernador lo nombran y pueden destituirlo en cualquier momento”.

## El rol de la ONDS

Se percibe que el rol de la ONDS es mínimo, porque recién se incorporan al proceso. Al respecto, en términos generales, consideran que no hay apoyo de la ONDS, cuya operatividad es restringida. Respecto a la información, la ONDS demanda pero no la ofrece.

Por otro lado, en la ONDS decidieron instalar oficinas macro-regionales en las que no se sabe a ciencia cierta cuáles son sus funciones: “Hay que redefinir relaciones, tipologías, coordinaciones, competencias, etc.”.

En suma, con la ONDS las relaciones han sido tensas y esto motiva una falta de coordinación que promueve la duplicidad de esfuerzos. Luego, esto se ha ido corrigiendo y se ha generado un ambiente de trabajo conjunto como, por ejemplo, en Sondorillo.



En gran medida, la ONDS tiene muchas dificultades porque es una entidad que aún está muy centralizada. Además, la ONDS tiene un enfoque en el que solo ve el tema de gobernabilidad: si el hecho no afecta a esta, entonces no es un conflicto social. Sin embargo, la visión regional considera que esto no es correcto porque toda problemática se puede convertir en un conflicto, así sea una de orden social, como la falta de agua o desagüe. También tiene un problema de dimensión, porque creen que como son parte del primer nivel del Estado son los que deciden.

Sin embargo, se reconoce que la PCM-ONDS tiene rol fundamental de la PCM, que es la de ser el articulador de la presencia del Estado en el territorio, el organismo superior que sienta en una mesa a los diferentes sectores públicos para dialogar y prevenir. A nivel nacional no tenemos la elaboración de estrategias de desarrollo resultantes de un proceso técnico, ordenado y concertado con la pobla-

ción, como si sucede en las regiones que son desestimadas por el gobierno nacional para reemplazarlas con propuestas genéricas que se elaboran sin conocer la región, ni tomar en cuenta la opinión de los interlocutores y de la población.

Al respecto, el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos debe implementarse desde una perspectiva descentralista. No solamente porque un modelo centralizado puede crear conflictos entre los diferentes niveles de gobierno, sino porque debe profundizarse la descentralización como manera de generar una mejor presencia del Estado. Además, las políticas nacionales tienen que estar reorientadas a la prevención porque justamente en esas relaciones que deben existir entre los diferentes niveles del gobierno descansa gran parte de las metas de desarrollo de las zonas donde los conflictos pueden generarse: “así es como tiene que aplicarse la visión el sistema y no de apagar incendios”.

*Durante el segundo “Taller de coordinación multinivel sobre diálogo y prevención y gestión de conflictos en apoyo a la elaboración de planes de acción y fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales en prevención y gestión de conflictos”, 10 y 11 de abril de 2014.*





## VI. PRINCIPALES RETOS

*En esta sección se identifican los retos que se le presentan a las unidades regionales de gestión de conflictos y las perspectivas para manejarlos. De las cuatro experiencias regionales estudiadas surgen una serie de retos, que pueden ser ordenados de la siguiente manera:*

### 1. Oficinas estructuradas

La única experiencia que busca estructurarse actualmente, sin haberla conseguido aún, es la de Piura. Como ya ha sido señalado, en esta región está en proyecto la creación de la Oficina de Diálogo y Responsabilidad Social y Gobernabilidad, que se está planteando como un órgano de asesoramiento de la Presidencia Regional, dependiente de la Gerencia General, la que necesita de un tratamiento porque se necesita la modificación de la estructura orgánica y, por lo mismo, la elaboración de un informe técnico que contenga el CAF, ROF, MOF, etc.

Para ello, necesita de una ordenanza aprobada por el Consejo Regional para entrar en funcionamiento, lo que supone coordinar con diversas gerencias -Recursos Humanos, Planificación, Gerencia General, entre otras- que requiere tiempo y recursos dedicados a las gestiones correspondientes dentro del GORE. En suma, se debe cumplir un amplio procedimiento dentro del GORE, que normalmente no se contemplaba en la idea inicial.

Otra experiencia ha sido la de Puno. La norma que autorizaba el funcionamiento de la Oficina, contemplada desde el año 2011, cuando se creó la Unidad de Diálogo y Concertación, tuvo que esperar mucho tiempo sin darse, hasta que en junio de 2013 fue emitida pero sin que tuviera funcionamiento real sino hasta el siguiente año y, seguramente, en gran parte debido al apoyo recibido del PNUD. De esta manera, ha sido generada un área funcional no estructurada, como órgano de asesoramiento, dependiente de la Gerencia General del GORE Puno y con capacidad para coordinar directamente con la Presidencia Regional. La oficina de Arequipa también ha sido creada como un organismo no estructurado, argumentándose en este caso, la premura para generarla.

En el caso de San Martín, como hemos visto, la experiencia se ha conducido por el lado de la conformación y funcionamiento de un equipo técnico que en mayo de 2014 ha obtenido un avance significativo en su inclusión dentro de la estructura orgánica del Gobierno Regional, mediante la Resolución Ejecutiva Regional N° 739-2014-GRSM/PGR, en la que se resuelve "reconocer al Equipo Técnico de Diálogo y Sostenibilidad del Gobierno Regional de San Martín, como responsable de asesorar y coordinar en materia de gestión de diálogo, prevención y resolución de conflictos sociales; adscri-

to a la Oficina de Gestión de las Personas y dependiente de la Gerencia General del Gobierno Regional de San Martín". Más aun, como se señala en el segundo artículo de la referida norma, se encarga a la Oficina de Gestión de las Personas, "elaborar una propuesta de Organización y Funciones de la futura Oficina Regional de Diálogo y Sostenibilidad del Gobierno Regional de San Martín, en el marco del proceso de reorganización institucional, a efectos de que pueda ser incluido en el Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional".

Ahora bien, en todos estos casos, salvo los avances logrados recientemente en San Martín, se ha evidenciado como una debilidad el hecho de que las oficinas no se hayan estructurado pero que esto obedecía a cuestiones como la necesidad de ponerla en funcionamiento rápidamente y darle continuidad. El hecho es que actualmente tenemos entidades muy precarias y que fácilmente pueden ser puestas de lado, necesitándose aligerar los procedimientos para instalarlas orgánicamente en las estructuras de los GORE.

## 2. Retos internos que refieren a la articulación de las oficinas/equipos de gestión de conflictos con las otras dependencias del GORE y con el Consejo Regional.

El hecho de generar una nueva dependencia debe considerar las relaciones que desarrollaría con las demás oficinas del gobierno regional. Más aún, un aspecto poco contemplado es la manera como trataría el GORE, como entidad, un determinado conflicto. La modalidad más simple podría ser que cualquier hecho tipificado como conflicto sea materia de actuación por parte de la Oficina de Gestión de Conflictos. Pero, también está el criterio de que dicha oficina se especialice en labores de monitoreo y vigilancia, es decir, conduzca el Sistema de Alerta Temprana (SAT) y detectada una situación con proclividad conflictiva, coordine la intervención de la gerencia respectiva o el órgano sectorial correspondiente. De alguna manera, así es como funciona en San Martín si bien allí aún no existe una oficina como tal sino un equipo técnico.

Por otro lado, un aspecto reiterado en las reflexiones de todos los equipos son las relaciones con el Consejo Regional, en el sentido de la enorme importancia que tienen estos y la poca atención que se les ha prestado en los diseños e implementación de las oficinas. En suma, este aspecto fue poco contemplado cuando se empezó a implementar estas oficinas y sólo en el camino fue emergiendo el sentido crucial de estas relaciones, de manera que se considera importante que se formen comisiones de gestión de conflictos en los consejos regionales, como una manera de facilitar la comunicación entre las instancias técnicas y políticas.

En ese sentido, posiblemente la fórmula usada en Puno, en donde se ha construido una Unidad de Diálogo como ámbito de coordinación y órgano consultivo para la presidencia del Gobierno Regional, sea adecuada para visualizar un ámbito de acción conjunta entre dichas comisiones de gestión de conflictos y las oficinas de gestión de conflictos.

Pero, debe reconocerse que una debilidad es haber mantenido alejadas las instancias técnicas (Oficina de Diálogo) y políticas (Consejo Regional) y, en esa línea, hubo falta de coordinación. La Unidad de Diálogo, que es el espacio de coordinación, debería



elaborar programas de encuentros y reuniones con otras instancias, aun cuando la Comisión Ordinaria de Conflictos del Consejo Regional forma parte de la unidad: "Las reuniones son pocas y esto se debe a la ausencia de reglamento y por ende de un plan de trabajo. No deben tomarse iniciativas de manera individual. Debe tenerse más reuniones".

### 3. Generación de presupuesto

Un problema que se deriva de la falta de estructuración de las oficinas, es la escasez o ausencia de presupuesto asegurado para su funcionamiento. En términos generales, estas entidades han venido funcionando mediante recursos que no figuran como rubros en los pliegos o provenientes de la cooperación internacional lo cual, en ninguno de los casos, provoca situaciones de sostenibilidad.

En efecto, actualmente las entidades deben negociar partidas anualmente o sujetarse a lo que establecen los presupuestos de los proyectos para los rubros correspondientes al personal dedicado. En otras palabras, las metas establecidas para las funciones no están acompañadas de recursos suficientes. El presupuesto es un tema delicado: cada conflicto requiere atención especial y no se le puede dar la dedicación necesaria por el reducido número del personal.

Al respecto, en Puno y San Martín un factor favorable puede ser el hecho de que sus gobiernos regionales están en reestructuración y esto permite agilizar los procedimientos para gestionar presupuestos.

### 4. El problema de las competencias y las capacidades

A lo largo del este documento se ha expuesto las enormes complicaciones que produce una situación en la que no están claramente especificadas las competencias que tiene cada nivel del Estado en términos generales y en el específico rubro de la gestión de los conflictos: "en el manejo del conflicto, lo importante es saber quién tiene las competencias. De eso dependerá la oferta que se ponga en juego en las negociaciones".

Lamentablemente, este asunto no se restringe a las relaciones que deben mantener los niveles nacional, regional y local del Estado sino, incluso, es un factor actuante también en las relaciones entre los diversos sectores. En ese sentido, los cuestionamientos que pueden estar surgiendo desde los gobiernos regionales a una entidad como la ONDS se dirigen a la poca claridad existente respecto de sus funciones pero, sobre todo, a la poca capacidad que puede estar mostrando para conducir procesos de gestión de conflictos cuando estos comprometen más de un sector y nivel del Estado.

A su vez, gran parte de los problemas surgidos por la falta de claridad en las competencias, se agravan por la predominancia del enfoque por sectores, el mismo que tiende a compartimentalizar la intervención y evita articulación entre instancias. Lo más delicado de este asunto es que no estamos hablando de un problema nuevo, pues hemos visto a lo largo de este informe como gran parte de los diagnósticos realizados





en la década pasada puntualizaban este problema y la imperiosa necesidad de superarlo<sup>46</sup>.

Asimismo, el análisis de esta situación también había concluido que estas “deficiencias en el diseño” para tratar los conflictos no era un simple error sino que obedecía más bien a una correlación desequilibrada entre sectores del Estado (que otorgaba mucho poder de decisión a unos en desmedro de otros). Asimismo, no hay normas que señalen que los gobiernos regionales y locales pueden tratar conflictos. Esto ocurre porque la normatividad generada, escasa e inconexa, aún supone una gestión por sectores que obedece a los objetivos del gobierno nacional. Es decir, la mayoría de conflictos son provocados por los grandes proyectos y estos son conducidos por el gobierno nacional, y en este prima un enfoque temático (por sectores) y por envergadura (dimensión del proyecto).

Sin embargo, diez años después, el predominio de esta visión está siendo cuestionado no solo por argumentos teóricos sino, sobre todo, por cuestiones prácticas. Una de ellas es la constatación de que el crecimiento económico no está obedeciendo a factores homogéneos en todo el territorio nacional y, en base a esto, la búsqueda de competitividad, dadas las oportunidades que genera la evolución del PBI, exige establecer pautas de control en aspectos como los conflictos sociales que probablemente pueden suscitarse en cada uno de estos espacios.

Además, la visión sectorializada, que supone una causa conflictiva, ha tenido que dejar lugar a un enfoque territorializado en el que prima una visión multicausal y que tiende a entablar relaciones fluidas y permanentes entre el gobierno regional y la sociedad y no a “buscar” una “solución” ocasional al problema. En otras palabras, no es enfrentar “problemas de gobernabilidad”, entendido esto en su acepción más estrecha y básica, sino generar permanentemente gobernanza local, regional y nacional.

Para justificar esto, está no sólo el hecho de llevarse a cabo por más de diez años un proceso de descentralización y regionalización en todo el país, sino también la necesidad de que los planes de desarrollo se conviertan en instrumentos potentes de la gestión regional y local, así como la importancia adquirida por mecanismos como el ordenamiento territorial y la zonificación económica-ecológica.

Al respecto, debe tomarse en cuenta una serie de mecanismos que aparecen con gran potencialidad no sólo para la gestión general de los gobiernos regionales sino incluso para la posibilidad de gestionar conflictos en materia ambiental. Entre ellos está la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), un sistema que incorpora consideraciones medioambientales en las políticas, planes y programas, cuyo origen está asociado precisamente al planeamiento territorial y desarrollo regional. De esta manera, los desafíos están en la línea de armonizar los diseños con los procesos ya desencadenados, como es la descentralización, la participación ciudadana, y otros.

Sin embargo, además de fortalecer y dotar de competencias y capacidades así como de recursos necesarios a los gobiernos regionales, la descentralización también debería implicar una nueva manera de concebir y organizar los sectores del gobierno nacional. Es decir, no podemos asumir que mientras el Estado organiza sus instancias descentralizadas con los gobiernos regionales y locales, los sectores del Estado sigan funcionando bajo un rígido sentido centralista, sin capacidad de gerenciar con autonomía.

46 Huamani Ober, Gisselle; Sandro Macassi Lavander; Julio Alegría Galarreta; Telmo Rojas Alcalde: *Hacia una mejor gestión de los conflictos socio-ambientales en el Perú*. ACDI-CIES. Lima, 2012



Este factor es uno de los que condiciona la formación de situaciones en las que los competentes para intervenir en determinadas situaciones conflictivas, no la hagan por carecer de medios o capacidades, teniendo que realizar la intervención las instancias locales o regionales por *default*. Asimismo, hay situaciones en la que debiendo intervenir el gobierno local o regional no lo hace por falta de capacidades o medios.

Así, el problema de las capacidades asociadas a las competencias es un asunto que debe ser abordado con mayor detenimiento por las partes comprometidas, para buscar una línea de solución pertinente para todos, sin que esto se reduzca a un criterio legalista que complique el manejo del asunto.

En suma, el problema de los equipos, en términos de competencias, es que presentan deficiencias y falta de claridad para identificar los problemas. Por ejemplo, resalta la relativización de temas como género e interculturalidad que, salvo en el caso de San Martín y Puno para el último rubro, parecieran que son aspectos ajenos a los conflictos.

En ambos casos (género e interculturalidad), la cuestión no se circunscribe a transmitir conocimiento de la temática y, eventualmente, exigir “resultados” sino a la real colocación de elementos para actuar en sentido intercultural y de género.

## 5. La intersectorialidad

En principio, no debe asumirse de plano que la intersectorialidad no funciona sino, como señalan algunos integrantes de los equipos consultados, solo es posible cuando ciertas condiciones que deben identificarse para potenciarlas están presentes.

De esta manera, el gran reto es como institucionalizar estos espacios de coordinación intersectorial con organismos débiles. Por ejemplo, la ONDS es percibida como un organismo que debe fortalecerse para conducir los procesos multisectoriales. En ese momento se impone con nitidez la idea de que el Estado debe tener una sola voz, un solo discurso en la gestión de conflictos:

“No podemos engañarnos: falta articulación entre los sectores y una manera de salvarlo es buscando un mayor potenciamiento de la ONDS que, a su vez, debe establecer su estrategia de fortalecimiento hacia la dimensión regional y local”. De esta manera, la cuestión no es solo que esté presente la ONDS, sino que los sectores deben alinearse con la posición de la PCM: si esta va a estar presente debe ser en nombre del Estado.

No obstante, el panorama no es tan desalentador como pudiera deducirse de este balance. Hay casos que por sistematizar y que sirven como ejemplos de cómo puede actuarse de manera articulada. Por ejemplo, un conflicto emblemático para la coordinación interinstitucional fue el generado por la empresa Caña Brava, en Piura, durante 2012 y 2013. En esa ocasión, el GORE fue tajante en su negativa a la quema de broza, lográndose esto a pesar de la negativa de otras instancias del Estado. Cuando entró a tallar la OEFA, mantuvo el criterio del GORE. Así fue como el Estado adoptó una sola visión. El caso de Sondorillo es otro ejemplo de lo que puede lograrse con la transversalización del Estado.

Otro aspecto sensible cuando se trata el tema de la intersectorialidad es el flujo de la información. Desde los gobiernos regionales se estima que el intercambio de información debe darse de manera más horizontal. En otras palabras, perciben que se les considera solo como proveedores de información, cuando esta debe circular



en todas las direcciones, “de sistema a sistema”. El problema es que la información normalmente “sube” pero muy excepcionalmente “baja”. En síntesis, no hay circuitos de información y por ello, el flujo es muy cortado lo que, muchas veces, hace peligrar las gestiones que se realizan para evitar o desescalar algún conflicto pues esto ocasiona que los representantes del Estado, en todos sus niveles, evidencien su falta de coordinación.

Como afirmamos en el acápite anterior, la normatividad no es nítida ni define los campos de actuación porque el Estado peruano no alinea ni armoniza su normatividad. Este es un problema general que debe asumirse. De esta manera, un Sistema Nacional de Gestión de Conflictos es necesario y solo en la medida de lo posible, debe trabajarse el afinamiento normativo sin detenerse en este aspecto como si fuera crucial para el funcionamiento del mismo.

## 6. La prevención como eje de la intervención regional y local

La prevención debe ser el eje fundamental de la intervención y, en ese sentido, debe diseñarse unidades que no se preparen para la acción esporádica sino para la presencia permanente y la gestión continua en el ámbito social. De esta manera, es importante estar entrenado en el manejo de instrumentos tales como las mesas de concertación, mesas de diálogo y las mesas de desarrollo. También es importante que estos espacios sean conducidos para lograr metas establecidas por los mecanismos regionales y locales, como los planes de desarrollo concertados.

Sin embargo, debe evaluarse las consideraciones que merecen los instrumentos de planificación generados por los gobiernos regionales y cómo se articulan con políticas y metas nacionales: “¿De qué sirven los planes de desarrollo si el gobierno nacional no los toma en cuenta? No existe intención de conversar sobre visión de desarrollo y esa debe ser la tarea de la PCM. ¿Por qué el Estado no visualiza el desarrollo sostenible en las zonas que son impactadas por los conflictos?”

## 7. Sobre las organizaciones sociales y las empresas

Respecto de las organizaciones sociales, los relacionamientos no están claros ni se experimentan fórmulas de acercamiento. Es sintomático que, salvo momentos muy circunstanciales, no se refieran a la participación ciudadana como un aspecto a tomar en cuenta en la gestión de conflictos.

Es decir, el discurso “estado-céntrico” es muy fuerte entre los funcionarios y si bien desde las regiones se viene construyendo posiciones muy firmes contra la centralización y la manera como administra y gestiona el gobierno nacional, casi no se cuestiona las relaciones que entabla la administración regional con los municipios y con las organizaciones sociales que, en términos generales, tienen casi las mismas características que critican en las relaciones con el Poder Ejecutivo. Al respecto, es importante reflexionar sobre los enfoques participativos adquiridos por el gobierno regional y si estos están funcionando a cabalidad. Los mecanismos de participación ciudadana debieran convertirse en potentes medios para evitar conflictos.



A su vez, deben potenciarse las mesas como instrumento, pero levantando versiones corregidas y aumentadas en base a la experiencia obtenida. En esa línea, sería bueno preguntarse si las mesas de diálogo siguen siendo un medio idóneo para tratar conflictos y clarificar la pertinencia de modalidades como la mesa de desarrollo, considerada como clave para involucrar el presupuesto participativo como mecanismo de solución de problemas, estructurar la respuesta del Estado, identificar los problemas antes que se produzca el escalamiento y promocionar la cultura del diálogo.

Si bien no está claro cómo debe enmarcarse el relacionamiento con las empresas, la situación no es semejante a lo acontecido con las organizaciones sociales. Hay un aprendizaje muy intenso que ha empezado a clarificar campos no confrontacionales y hasta de mutua colaboración que se dirige hacia objetivos comunes: de un lado, buscar competitividad en tanto todo parece indicar que los factores del crecimiento económico no funciona de manera homogénea y, de otro lado, que hay regiones con un gran potencial que busca ser implementado, como Arequipa y Piura, pero también San Martín y Puno.

En todos los casos, debe remarcarse que la visión generalizada que se tiene es que el importante crecimiento obliga al reacomodo de los factores institucionales y de los criterios de gobernabilidad para que no se generen situaciones de descontrol y conflictos violentos. En ese sentido, se concibe que el conflicto se maneja –no se extingue ni se transforma– buscando mejores oportunidades para todos los actores involucrados. En este manejo se busca fórmulas gana-gana que, precisamente, no es la que prima cuando se instala un escenario de suma cero.

Aun así, hay hacia adelante un amplio proceso de adecuación a escenarios en los que prima la actividad empresarial porque, aun habiendo reconocimientos y avances, cunde un alto grado de desconfianza como se manifiesta, por ejemplo, en el caso de Puno, donde se reconoce la importancia de la inversión privada para generar más PBI. Resumiendo, se considera que la falta de sensibilización sobre los aspectos sociales es un denominador común para para todos los sectores, las empresas, etc. “Se ha trabajado poco la sensibilización”.

*(De Izq. a Der.) Alonso Navarro, Presidente de la Asamblea Nacional de los Gobiernos Regionales (ANGR); Vladimiro Huaroc, Alto Comisionado de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) de la PCM; y Rebeca Arias, Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas y Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Perú.*



# VII. AGENDA PENDIENTE PARA SU DESARROLLO O IMPLEMENTACIÓN

*Programación y objetivos de una agenda para la resolución de conflictos.*

## 1. Oficinas estructuradas

Una primera cuestión, importante y urgente, es desarrollar un programa de apoyo para la estructuración de las oficinas de los cuatro gobiernos regionales. Es la única vía posible para otorgarle sostenibilidad a la experiencia seguida en estos últimos cuatro o cinco años.

Como se ha visto en las cuatro regiones consultadas (procesos diferenciados y desconectados entre sí), existe un umbral de elementos parecidos pero también existe una alta proporción de factores que son particulares a cada experiencia. En ese sentido, en términos generales, la gestión regional de los conflictos se hace desde dos dimensiones (Espacio de Coordinación y Oficina de Diálogo) y un factor de intersección (presidente regional/Consejo Regional):

Gráfico N° 14: Dimensiones de la gestión regional del conflicto



Respecto al denominado Espacio de Concertación, hay tres experiencias –Arequipa, Puno y Piura– que de alguna manera están construyendo un ámbito como este aunque con características que difieren entre sí. En el caso de Arequipa, el Comité de Crisis (convocado para situaciones específicas y, por lo mismo, esporádico), es concebido para evitar el escalamiento de un conflicto cuando es difícil establecer coordinaciones adecuadas entre todos los sectores.

En Puno, la Unidad de Diálogo es un espacio permanente y consultivo, en el que priman las relaciones de coordinación de la Oficina de Diálogo con otros sectores del Estado para prevenir e intervenir en situaciones que puedan o estén generando conflictos.

En el caso de Piura, este espacio podría ser el Sistema Regional Descentralizado de Diálogo y Prevención de Conflictos, alojado en la Gerencia Regional de Recursos Naturales y que tiene como funciones generar redes con las autoridades locales, implementar un Sistema de Alerta Temprana y capacitar a los funcionarios locales en el manejo de los conflictos. En San Martín no se ha podido detectar un espacio con estas características.

Respecto de las oficinas de diálogo o prevención de conflictos, estas son concebidas como entidades de asesoramiento de la Presidencia Regional, en algunos casos son creadas como dependientes de la Gerencia General y en otros como autónomas. Sus relaciones con las otras gerencias varían pues, en algunos casos, se las entiende como coordinadoras cuando se presenta una situación conflictiva, asesorando al organismo regional que debe intervenir. En el caso de San Martín, en donde funciona un equipo técnico, esta función está claramente definida. Por otro lado, si bien queda claro que estas oficinas deben tener la función de recabar, ordenar, analizar la información así como distribuirla a los ámbitos de toma de decisiones, no queda plenamente establecido si el SAT queda bajo su responsabilidad, salvo en el caso de Piura, en donde dicho sistema está alojado en una Gerencia.

Nuestra propuesta es que el SAT, en la medida de las posibilidades, sea operado desde las oficinas de diálogo. Las funciones de manejo de información requieren un equipo estable y capacitado que debe desenvolverse en un entorno adecuado.

De otro lado, un aspecto esencial para la prevención de conflictos que ha emergido de la consulta son las mesas de diálogo y las mesas de desarrollo. Sin embargo, no se ha identificado el espacio desde el cual se auspiciarían y manejarían estos instrumentos. Nuevamente, parece que las oficinas de diálogo serían los espacios adecuados.

Asimismo, las oficinas de diálogo deben conducir un sub-sistema transversal de prevención de conflictos como, de alguna manera, se concibe en San Martín. Es decir, todas las gerencias regionales deben tener capacidades instaladas para manejarlos e intervenir, dado el caso, bajo el asesoramiento y la coordinación de la Oficina.

Otro aspecto son las relaciones con las autoridades locales. Salvo el caso de Piura, que las integra en su Sistema Descentralizado de Prevención, las otras experiencias no tienen elementos definidos al respecto. De alguna manera, esto también se extiende a las relaciones con las organizaciones sociales y con las empresas.

## 2. Capacitaciones

Un aspecto muy reiterado en las respuestas a las consultas realizadas son las deficiencias en cantidad y calidad de los recursos humanos destinados a la gestión regional de los conflictos. En ese sentido, hay una alta demanda de capacitaciones pero que, a diferencia de lo que ha sido el formato habitual de estas, deben dirigirse más a los aspectos del relacionamiento con la sociedad y las empresas.

Un asunto importante es identificar con claridad el perfil del personal a cargo de estas tareas. Las intervenciones han sido



abundantes en razón de lo que no se desea pero demasiado escasas con respecto de lo que sería adecuado conseguir.

De esta manera, por ejemplo, es notoria la ausencia mostrada respecto a competencias en género e interculturales actualmente instaladas en los equipos regionales si bien no es un aspecto particular sino generalizable al Estado en su conjunto.

En esta misma línea, debe generarse mejores condiciones para la generación, manejo y conducción de mesas de diálogo y desarrollo, buscando diseminar experiencias anteriores, como la MCLCP. Los gobiernos regionales deben ser, en principio, el ámbito estatal que tendrían que conducir y coordinarlas.

Asimismo, deben reforzarse las capacidades para el análisis de contexto que propenda a la prospectiva, complejizar el análisis social y el levantamiento de mapas de actores sociales multidimensionales que incorporen no sólo a los directamente involucrados en un conflicto sino a todos aquellos que afecten las decisiones para un determinado territorio.

En otras palabras, el mapeo de actores no solo identifica quiénes son los actores claves –visibles o no– de un sistema sino también identifica y analiza sus intereses, y su importancia e influencia sobre los resultados de una intervención. Asimismo otorga los fundamentos y estrategias para fomentar la participación de los actores en el diseño e implementación de los proyectos, programas y/o políticas de desarrollo social.

### 3. Programa de pasantías e intercambio de experiencias

Dado lo inconexo de los diversos procesos regionales que se están llevando a cabo para la gestión de los conflictos, no existe mucha información respecto a lo que se viene haciendo o se hizo en otras regiones. Una cuestión sintomática al respecto es la memoria cada vez más difusa de experiencias que en su momento fueron una especie de experiencias piloto desde las cuales se buscó plasmar algunas iniciativas como las realizadas en Cajamarca, Junín, Ayacucho o La Libertad.

Asimismo, es importante que todos los equipos encuentren una manera de conocer la experiencia del otro, no sólo para enriquecer la propia sino también para buscar, hasta donde sea posible, la homogenización.

### 4. Programación e implementación de sistematizaciones de casos

A estas alturas, cada experiencia regional tiene como capital un importante número de intervenciones en el que se refleja inmediatamente un gran conjunto de lecciones que pueden insumir la construcción de diseños de sistemas e implementaciones de política pública.

Cuando se asevera que “el Estado no sistematiza”, lo cual es cierto, prevalece un sentido equivocado de cómo hacer las cosas, pues esta situación solo garantiza que estemos permanentemente iniciando los procesos sin tener posibilidad de describir una progresión a partir de la experiencia acumulada.



Como se expone en varios pasajes de este trabajo, la experiencia acumulada hasta el momento es sumamente importante para establecer criterios sobre la naturaleza y el tratamiento de los conflictos sociales, la relación que debiera existir entre los diversos niveles del Estado, los vacíos normativos, los desencuentros entre competencias y capacidades y demás aspectos que deben ponerse en formatos pedagógicos.

## 5. Diseño, implementación y presupuesto para SAT

El Sistema de Alerta Temprana (SAT) es uno de los principales objetivos que se proponen construir los gobiernos regionales. En ese sentido, San Martín tiene uno, avanzado en un 60%, pero detenido en su proceso por la falta de presupuesto (aunque PRODES ha prometido ceder los recursos que faltan para continuar este proyecto, finalizar el diseño y ponerlo en funcionamiento).

En el caso de Piura, como ya señalamos, el SAT forma parte del Sistema Regional Descentralizado de Diálogo y Prevención de Conflictos. En los casos de Puno y Arequipa también está prevista la implementación de este instrumento.

En suma, estos sistemas, que estuvieron en años anteriores entre los principales objetivos de programas como el PrevCon, deben ser impulsados decididamente buscando que se integren sin mayores dificultades con el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos, esencialmente bajo el modelo que propone la región Piura (que integra a los municipios provinciales).

## 6. Talleres de información y coordinación con ONDS, sobre el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos

Al respecto, no se tiene mayor información y no se sabe a ciencia cierta en qué consiste el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos. Según la ONDS, “el Estado Peruano tiene tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, cada uno de ellos con un marco legal que define sus competencias y funciones. Los mecanismos de institucionalización para la prevención de conflictos están orientados a que los gobiernos regionales y locales elaboren y uniformicen sus políticas de prevención, en coordinación con la ONDS”.

Sin embargo, como se ha afirmado en varios pasajes de este informe, en realidad hay muchos vacíos y confusiones en las competencias que corresponden a cada nivel del Estado respecto al tratamiento de los conflictos. Más aun, se supone que la gestión de conflictos no es materia a ser tratada por los gobiernos regionales. En suma, hay un campo amplio de temas respecto a estos asuntos que deben ser abordados y aclarados.

Por otro lado, debe seguirse trabajando lo que concierne a “la creación y fortalecimiento de las oficinas regionales de gestión del diálogo y la articulación de los sistemas de alerta temprana de los gobiernos regionales con el que viene desarrollando la ONDS”. Como se ha constatado, los procesos deberían haber tenido mayores avances y, de otro lado, lo avanzado no está sincronizado, lo cual justifica afianzar las funciones de coordinación de la ONDS.



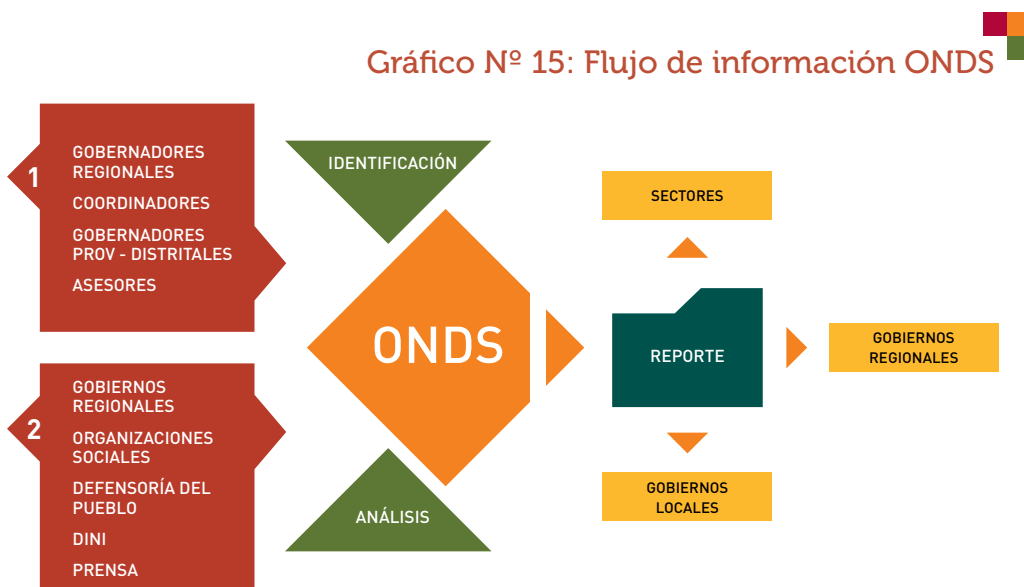


## 7. Levantar el sistema con sentido participativo “de abajo hacia arriba”

Respecto de la construcción del Sistema Nacional de Gestión de Conflictos, se levantan desde los equipos regionales dos observaciones puntuales:

- No se está generando desde los niveles locales y regionales hacia el nivel nacional, sino en sentido contrario.
- Supone entidades regionales que insumen información pero que no la receptan, salvo en la forma de análisis. Es decir, abstrae a los gobiernos regionales de producir sus propios diagnósticos de la situación.

En efecto, si observamos el gráfico siguiente (tomado de la página web de la ONDS), que refiere al flujo que debe seguir la producción de información en el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos, podemos constatar nítidamente la certeza de estas afirmaciones:



Este esquema tiene varios problemas que deben ser superados:

- La gobernabilidad regional no obedece a los mismos factores actuantes que la gobernabilidad nacional.
- El dominio del conflicto está en función a la construcción de espacios en los que concertan los diversos actores involucrados. Por ello la necesidad de construir una visión territorializada de los mismos y, en ese sentido, la necesidad imperiosa de otorgar a los gobiernos regionales no solo competencias sino capacidades para construir, organizar y administrar gobernanza regional. El caso de Arequipa y su objetivo de control sobre situaciones conflictivas en función de metas de competitividad regional es un buen ejemplo de ello. Igualmente, la visión de Piura, como una región en la que el crecimiento económico ha impuesto una alta movilidad y volatilidad social, es otro ejemplo de cómo se enfoca el conflicto en relación con metas de desarrollo.
- Otras cuestiones están referidas a los roles de los gobernadores y los coordinadores macrorregionales de la ONDS que, en general, no son conocidos. Igualmente, llama la atención que no se haya resaltado la importancia que tiene involucrar a las autoridades locales cuando desde la experiencia regional se les visualiza como un actor clave en el proceso de gestión de conflictos.





## VIII. RECOMENDACIONES

*Teniendo en cuenta lo expuesto por las personas entrevistadas y lo afirmado en las secciones anteriores, se enlista las siguientes recomendaciones:*

### Sobre las oficinas estructuradas

1. **El presupuesto** es un tema crucial para garantizar la sostenibilidad de la Oficina de Gestión de Conflictos. Hay que planificar una estrategia para acceder a este, coordinando con las oficinas de planeamiento de los respectivos gobiernos regionales.
2. La Oficina de Diálogo debe quedar directamente vinculada a la presidencia regional.
3. Es fundamental la **voluntad política de los gobiernos locales** para instalar unidades funcionales.
4. La **Oficina de Diálogo debe ser un ente que coordine la intervención regional**. En ese sentido, debe considerarse que el GORE es el Estado en las regiones y su actuación debe dirigirse a que la política del Estado sea una sola, así como revertir la sensación de impunidad, mediante el diálogo. El GORE debe articularse con los objetivos del gobierno nacional y, de esta manera, homologar información producida por diversas fuentes así como los procedimientos distintos. Así, la resolución de conflictos debe estar enfocada hacia el ámbito regional, con una participación decisiva de los GORE que buscarán articularse con las funciones sectoriales.
5. Debe destacarse la utilidad que tiene la suscripción de un **acuerdo de gobernabilidad** con los candidatos a la presidencia del gobierno regional, como se procedió en Piura en las elecciones pasadas.
6. Las relaciones son importantes, las redes de confianza son clave. Las redes sociales constituyen un contexto para la acción social y, sin duda, pueden funcionar como un recurso, pero también pueden ser un obstáculo<sup>47</sup>.

### Sobre las competencias en el manejo de los conflictos

1. **La intervención debe darse en la fase preventiva.**
2. Cada conflicto tiene su partida de nacimiento. Debe ser tratado en sus especificidades, en tanto todo problema tiene sus propias raíces. Estas características obligan a implementar seriamente un banco de datos (**la información regional debe generarla la Oficina de Diálogo**) y promover la investigación. Actualmente no hay seguimiento, solo intervención.

<sup>47</sup> Santos Anaya, Martín: "Análisis de redes sociales y expectativas de formación postsecundaria: algunos dilemas metodológicos". En, Liuba Kogan (editora): *La caja negra. Relatos de investigación en Administración, Ciencias Sociales y Economía*. Universidad del Pacífico, 2012; pp. 13-44.

3. El **conocimiento de la dimensión local** es imprescindible para administrar las situaciones. Debe partirse de lo local para la construcción de normas. La Oficina de Diálogo no debe ser un laboratorio: los conflictos no se van a resolver allí. Tomando en cuenta esos aspectos, uno o más representantes de la comunidad deben integrarse a los funcionarios en los procesos. Por otro lado, un aspecto clave es entender las particularidades de las regiones.
  4. Es importante **el análisis de los actores y el análisis de los procesos**.
  5. El conflicto es un asunto en el que debe intervenir antes, durante y después de acontecido. Sin embargo, casi nunca se interviene antes. No debemos esperar que el conflicto explote. **Un equipo con base regional tiene la ventaja de conocer el proceso del conflicto**.
4. Debe implementarse una metodología adecuada para recabar y ofrecer **información (lo primero y básico)**. Esto conduce al tema del fortalecimiento regional, generando espacios para el intercambio de información: el que sistematiza la información es el que obtiene mejores elementos para intervenir con éxito. Por ello, hay que generar sensibilidad, darle importancia a la información.
  5. Debe tenerse e implementarse algún mecanismo de **evaluación** para ver cómo estamos (gestión, perfiles, percepciones, etc.) y qué debemos rectificar. La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que es competencia de los GORE, debe ser potenciada.
  6. Las intervenciones deben buscar **sostenibilidad**. Por ejemplo, en las invasiones de la margen derecha del canal Pasto Grande (Moquegua) que movilizó a unas 7,000 personas, la Autoridad del Agua se puso de acuerdo con el GORE para llevar a cabo acciones y es así como se estructuró un plan de negocios y se desarrolló un proceso de ecoeficiencia en el riego. Actualmente no hay conflicto. En Quellaveco, con la Junta de Usuarios, se acordó un estudio de la cuenca (Tambo y Alto Tambo) que dio como resultado una dotación suficiente de agua para todos los usuarios.

## Sobre las capacidades para el manejo de los conflictos

1. Aun cuando los perfiles actuales de los integrantes de los equipos son, en términos generales, los adecuados, debe crearse un **programa de capacitación**, porque no hay especialistas. El personal debe estar capacitado para comunicarse y dialogar adecuadamente con la población.
  2. Los equipos deben estar, en principio, compuestos con personal local que conozca el terreno. Este personal debe contar con el mejor perfil para la gestión de conflictos, es decir, capacidades para conocer y comprender lo que efectivamente sucede.
  3. La Oficina de Diálogo y Concertación debe ser un espacio que se alimente continuamente de los factores culturales actuantes en el territorio. El tema central en estos aspectos debe ser **la identidad**. Así, algo que no debe perderse de vista es el dominio del **idioma** como una herramienta fundamental para comunicarse. De otro lado, la población siente que la ley no los beneficia y debe manejarse esta percepción.
7. El enfoque participativo es clave. Se debe desarrollar capacidades en este sentido.

## Sobre las relaciones con la población

1. Debemos arribar a una **cultura de diálogo**. El diálogo es fundamental y falta promoverlo. Los funcionarios no deben ceñirse a la norma al pie de la letra, porque lo realmente importante es saber explicar a la población. Falta **diálogo con fundamento técnico y, en**



ese sentido, hay que **darle importancia a las posiciones que manifiesta la población, teniendo elementos para comprenderlas**. Un ejemplo positivo fue la explicación ofrecida por el equipo técnico de Savia, en Piura; sin embargo, si no se cumple con lo pactado de nada sirve el diálogo.

2. La **idiosincrasia es particular a cada territorio**. Hay que tener cuidado incluso con el tono de voz que se usa.
3. Los **conflictos se generan por desatención a los problemas**. Es un cúmulo de situaciones y factores que termina explotando. En ese sentido, debe haber una red de atención, se debe escuchar. Las instancias públicas deben llegar a la población y evitar que se forme la sensación de engaño institucional.
4. Se debe trabajar **los aspectos comunicativos con los actores sociales**, con aquellos que están involucrados en el sistema en el que se ha detectado los problemas. Para ello, debe levantarse una estrategia de análisis de actores. Es importante generar mesas de diálogo, intercambio y acuerdos.

## Sobre las competencias regionales

1. Debe potenciarse la autonomía regional. Hay ámbitos grises en las competencias de los niveles de gobierno, que deben esclarecerse. Por ejemplo, en la minería artesanal: no se le da capacidades de intervención al gobierno regional porque la minería artesanal no tributa.
2. El gobierno nacional debe validar las propuestas regionales diseñadas para afirmar la institucionalidad. Al respecto, debería tenerse una visión de reforzamiento de la gestión regional para subrayar, entre otros aspectos, la necesidad de que los gobiernos regionales intervengan de forma más decidida en los aspectos sociales. ¿Acaso se tiene proyectos respecto a esto? **La intervención no debe quedarse simplemente en el cumplimiento de**

**la norma, sino saber manejar adecuadamente los impactos sociales**. Así, debe buscarse amenguar la alta desconfianza de la población hacia el Estado.

3. Hay que trabajar más con las altas instancias. El MEF debe darle importancia a los planes ambientales locales y regionales, que ahora no son prioridad para este ministerio.
4. Hay que generar capacidades para hacer transversal la acción del Estado. Esto va a permitir una mejor gestión y manejo del conflicto. Una **ventanilla única, como SENACE**, sería conveniente para el tratamiento de los conflictos.
5. Hay que horizontalizar las relaciones entre niveles y sectores del Estado, alentando el ánimo colaborativo en los sectores del Estado. A **nivel provincial, hay que asentar la mano para que los actores sientan que el Estado está presente. En los municipios distritales debemos tener más paciencia**.
6. Hay que **rediseñar la matriz de competencias de los niveles del Estado**: debe haber mayores precisiones y determinar allí lo que debe avanzarse. Al respecto, el Sistema de Administración Pública es sumamente rígido. Debe revisarse esta situación.

## Sobre el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos

1. Es posible la construcción de un Sistema Nacional de Gestión de Conflictos que debe suponer las particularidades de las regiones, mediante una dinámica más propositiva, participativa, que podría generar grandes cambios. Los problemas deben abordarse como Estado, no como sectores. En ese sentido, es importante construir este sistema, desde la PCM.
2. Este sistema debe **vertebrarse de abajo hacia arriba**. En este aspecto **radica la clave de la gobernabi-**



lidad que se busca. Así, el Sistema Nacional debe implementarse desde una perspectiva descentralista, es decir, **debe concebirse como un paso más en el proceso de descentralización**, que permita un Estado con mejor presencia en los territorios alejados.

3. Debe ubicarse oportunamente las demandas y problemas sociales y con esa información, direccionar el sistema de gestión de conflictos. En suma, debemos aterrizar los objetivos propuestos: el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos debe superar la situación actual en que esta gestión es una preocupación individual de los gobiernos regionales. En otras palabras, debe plasmarse una estructura de gestión que presente resultados e impactos positivos.

## Sobre las empresas

1. Debe crearse condiciones para que **los privados negocien entre sí**, sin la presencia del Estado. Debemos aprender de las empresas. Desde hace cinco años, las empresas están formando sus propias gerencias de conflictos sociales.
2. Debe haber trabajo coordinado entre el gobierno nacional, el gobierno regional, los gobiernos locales y las empresas. ¿Por qué estas últimas no se articulan con los GORE? Dicen las empresas que los gobiernos regionales no tienen competencia.



Cierre del segundo "Taller de coordinación multinivel sobre diálogo y prevención y gestión de conflictos en apoyo a la elaboración de planes de acción y fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales en prevención y gestión de conflictos", 10 y 11 de abril de 2014.







Institucionalidad en  
materia de  
**DIÁLOGO,  
PREVENCIÓN Y GESTIÓN**  
de Conflictos Sociales en  
**GOBIERNOS  
REGIONALES**

Sistematización de las  
experiencias de Arequipa,  
Piura, Puno y San Martín.

Esta publicación se realizó con el apoyo de:



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros



Foreign Affairs, Trade and  
Development Canada

Affaires étrangères, Commerce  
et Développement Canada

Canada



Al servicio  
de las personas  
y las naciones