

GUÍA
para conformar
**OFICINAS DE
DIÁLOGO**
en gobiernos
regionales





GUÍA

para conformar

OFICINAS DE DIÁLOGO

en gobiernos
regionales

Los siguientes pasos no deben asumirse rígidamente, es decir, suponer que están ordenados en una secuencia estricta. En términos generales, se plantean acciones y actividades que, como podrá notarse en algunas de ellas, pueden realizarse de manera paralela.

Guía para conformar oficinas de diálogo en gobiernos regionales

© Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

Av. Coronel Inclán 750 oficina 602, Miraflores, Lima 17 – Perú.
Teléfonos: 421-1333 / 243-0519
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

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.

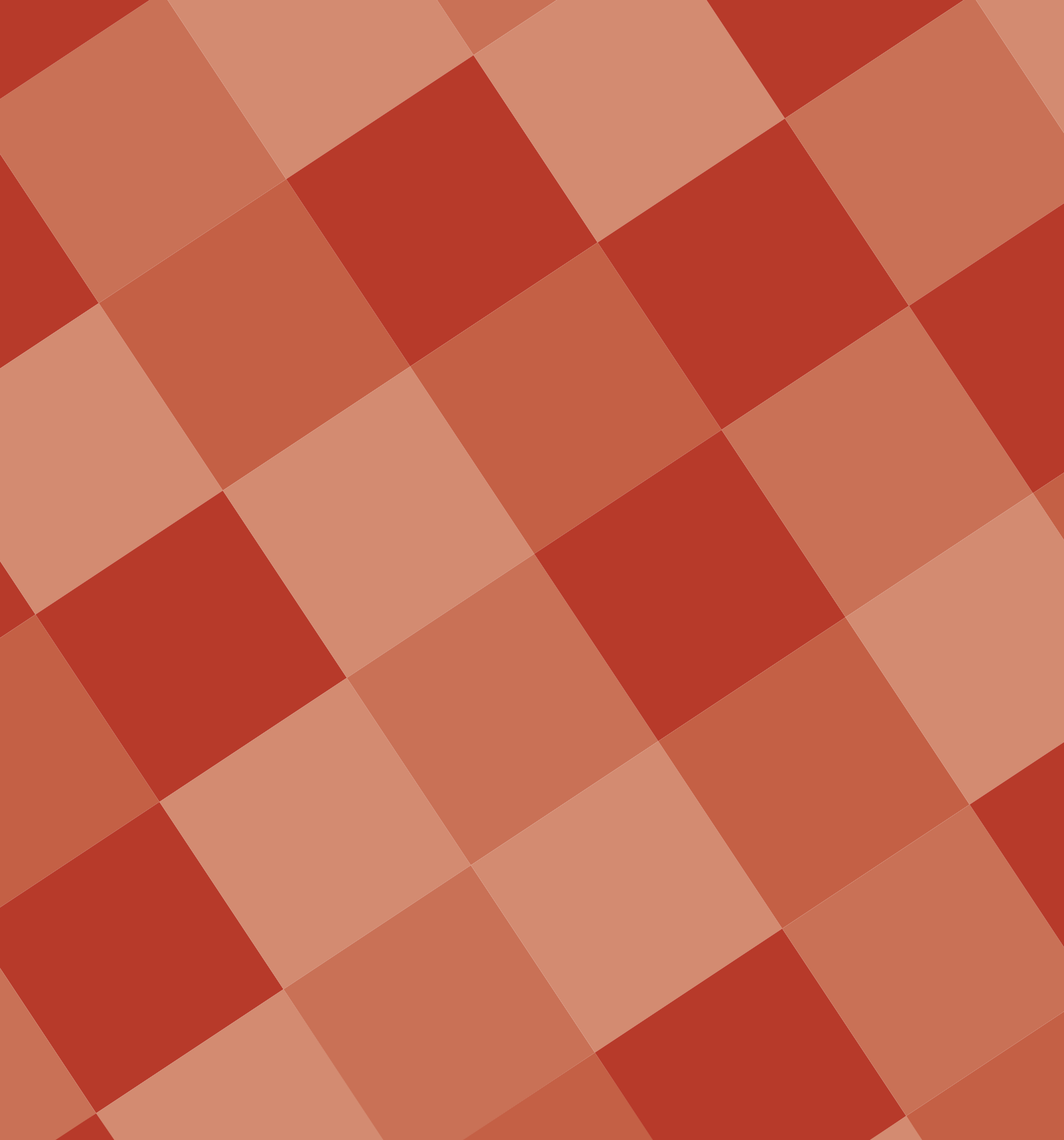
Este documento ha sido publicado con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá (MRECD), en el marco del proyecto: "Alianzas para el Diálogo: Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales". 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

■ GENERAR COMPROMISO POLÍTICO	6
■ DEFINIENDO OBJETIVOS	8
■ LA DENOMINACIÓN	11
■ FORMAR EQUIPO IMPULSOR	12
■ CONSTRUIR UN PROGRAMA DE INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS Y PASANTÍAS CORTAS	13
■ COORDINAR CON ONDS	15
■ BUSCAR COOPERACIÓN TÉCNICA Y FINANCIERA	16
■ LAS COMPETENCIAS Y LAS CAPACIDADES	17
■ EL DISEÑO	21
■ DISEÑAR Y HACER OPERATIVOS LOS INSTRUMENTOS	24
■ FORMANDO REDES	25
■ SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	26



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), con la importante contribución del 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 quince regiones del país: Ancash, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno y Tacna.

En ese marco, y como resultado 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 15 gobiernos regionales, la Asamblea Nacional de Gobierno Regionales (ANGR), la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) 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 -Arequipa, Piura, Puno y San Martín- que se realizó en meses pasados.

A partir de los resultados dicha sistematización que la ANGR le encargara a su colaborador Eduardo Toche Medrano, la que también será publicada, nació la decisión de formular la presente *Guía para conformar oficinas de diálogo en gobiernos regionales*, que propone un camino posible y flexible para la constitución de estas unidades que nos parecen centrales para que las gestiones regionales incrementen su capacidad de prevención, gestión y transformación de conflictos, en coordinación con el Ejecutivo.

Se trata en consecuencia, de una herramienta que se desprende de la experiencia positiva y diversa de cuatro regiones. La misma, que resume los principales pasos que se requieren para la conformación de oficinas de diálogo en los gobiernos regionales, busca aportar a este esfuerzo que afrontan los distintos gobiernos regionales, aprovechando la oportunidad que representa el proyecto mencionado.

**Secretaría Técnica
ANGR**



01

Generar **COMPROMISO POLÍTICO**

este punto es indispensable para echar a andar una oficina de diálogo en gobiernos regionales. Sin el compromiso político no funcionarán las otras partes del proceso.

Un buen ejemplo de ello lo tenemos en Piura, en donde uno de los puntos de partida para la conformación de su oficina de diálogo fue el *Pacto político por la gobernabilidad regional*, dirigido a los entonces candidatos a la presidencia del gobierno regional, en mayo de 2011; e 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. Este documento buscó implementar alianzas para la gobernabilidad regional, ordenadas en cuatro ejes importantes: ambiental, social, económico, y gobernabilidad y transparencia. En este último eje se incluyeron tres puntos que están 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 una política y sistema de diálogo y prevención de conflictos sociales que articule a los diversos sectores.

Es necesario explicitar el compromiso político de las autoridades en el proceso de creación de las oficinas regionales. Por eso, situaciones clave como las coyunturas electorales deben aprovecharse en todo momento y motivarse, también, la creación de una comisión de gestión de conflictos ya que el compromiso político y la voluntad de las autoridades (y los aspirantes a serlo) han sido contemplados de manera muy superficial cuando se empezaron a implementar las oficinas de diálogo y sólo en el camino fue emergiendo el sentido crucial de estas relaciones. Por lo mismo, 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.

La fórmula usada en Puno, donde se ha construido una unidad de diálogo como ámbito de coordinación y órgano consultivo para la presidencia del gobierno regional, quizás sea el ejemplo adecuado para visualizar un ámbito de acción conjunta entre dichas comisiones de gestión de conflictos y las Oficinas de Gestión de Conflictos. No obstante esto, una debilidad recono-

cida en la experiencia de Puno es haber mantenido alejadas las instancias técnicas (oficina de diálogo) y políticas (consejo regional), lo que profundiza la falta de coordinación y ejecución de acciones. 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 este espacio: “Las reuniones son pocas y esto se debe a la ausencia de reglamento y, en consecuencia, de un plan de trabajo. No deben tomarse iniciativas de manera individual, deben realizarse más reuniones y tener más coordinación”¹.

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.

¹ Entrevista realizada al equipo de asesores de la Presidencia Regional de Puno, el 20 de enero del 2014.



02

Definiendo **OBJETIVOS**

debemos saber cómo vamos a orientar la oficina de diálogo; por tanto, debemos responder las siguientes interrogantes:

¿Para qué conformar una oficina de diálogo?

¿Qué objetivos se quieren alcanzar con una oficina de diálogo?

Respecto de estos puntos, debemos tener en cuen-

ta que en Puno, el *aymarazo* (2011) fue un momento de quiebre que sirvió para tomar conciencia sobre la necesidad de gestionar los conflictos. El *aymarazo* fue considerado el momento clave, porque su objetivo fue generar una crisis que condujera a la renuncia del presidente regional. Este hecho 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 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 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 socio-ambientales.

■ **Sistema de alerta temprana.**

Crear software y generar vínculos entre GORE y gobiernos locales, para anexarlo al sistema nacional.

■ **Actividades complementarias.**

Proceder a hacer un análisis regional de normas relacionadas a la conflictividad, así como diagnósticos y mapeo de actores sociales durante los últimos 4 años. También se estima dar asistencia técnica a las mesas de diálogo, siendo este el ámbito en donde se convoca a DP, MINAM, IRAGER (cuando el conflicto es hídrico), y otros sectores del Estado. Asimismo, 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.

En el tercer trimestre de 2013, la actividad económica en Arequipa tuvo un crecimiento del 13% respecto al mismo trimestre del año anterior.

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 Presidencia del Consejo de Ministros-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 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 puesto 11, es decir, a media tabla.

03

La DENOMINACIÓN

e

l objetivo planteado estará orientando, de alguna forma, la denominación que será más adecuada al propósito que se quiere cumplir:

- **¿Cómo voy a denominarme?** ¿Por qué? El nombre es importante para evidenciar cuál es nuestro objetivo. La experiencia dicta que lo más apropiado es que las entidades a generarse usen rótulos como “diálogo y concertación”, “diálogo y gobernabilidad” y, en la medida de lo posible, dejar atrás denominaciones como “gestión” o “prevención” de conflictos por que remite a connotaciones negativas.
- Es esencial definirse desde el inicio como una entidad que va a prevenir situaciones difíciles para la gobernabilidad local, así como generar mejores condiciones de gobernabilidad, y proponerse como mecanismo de relación entre la sociedad y el gobierno local y regional.
- Debe constar desde el inicio que se conformará una entidad que recogerá y analizará información. También es clave que desde un inicio se proponga la transparencia como eje primordial de su labor: la confianza es un capital que debe generarse e instalarse permanentemente como imagen de la oficina de diálogo.





04

Formar **EQUIPO IMPULSOR**

- **Debe ser multisectorial.**

Es decir, integrar la mayor cantidad posible de funcionarios sectoriales de la región, además de los funcionarios del gobierno regional. **Es indispensable que participe y sea protagónico el comisionado macro-regional de la ONDS.**

- **Involucrar a las gerencias regionales.**

Es fundamental que en esta experiencia estén comprometidas la Ge-

rencia Regional, las gerencias de planeamiento y de recursos humanos; la de energía y minas, y la de ambiente.

- **Involucrar al Consejo Regional.**

- **Designar interlocutor.**

Esto es crucial. Debe ser una persona con legitimidad y de confianza para las autoridades y los dirigentes sociales. Puede ser el comisionado de ONDS, el representante de la Defensoría del Pueblo u otro.

05

Construir un programa de **INTERCAMBIO** de **EXPERIENCIAS** y pasantías cortas

debemos saber qué pasó y qué pasa en las otras regiones respecto de las oficinas de diálogo. A su vez, las otras regiones deben saber también lo que hacemos:

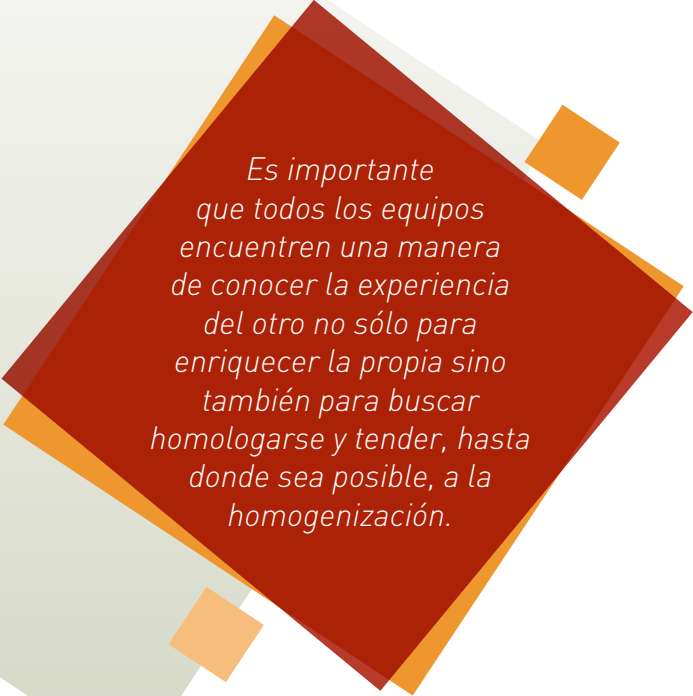
- ¿Qué pasó en otras regiones?
- ¿Qué está pasando en estos momentos?
- ¿Qué lecciones se han extraído?
- ¿Cómo se hacen las cosas? ¿Qué se busca?

Dado lo inconexo de los diversos procesos regionales que se ejecutan para la gestión de los conflictos, no existe mucha información respecto de lo que se viene haciendo o se hizo en otras regiones. Una cuestión sintomática de esto es la memoria cada vez más difusa de las experiencias desde las cuales se buscó plasmar algunas iniciativas como, por ejemplo, las que se llevaron a cabo 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 homologarse y tender, hasta donde sea posible, a la homogenización.

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





*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
homologarse y tender, hasta
donde sea posible, a la
homogenización.*

Al respecto, no debe perderse de vista la necesidad de sistematizar la experiencia. 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 otros aspectos que deben sistematizarse en formatos pedagógicos.

006

Coordinar CON ONDS

este es otro de los aspectos decisivos para la creación de una oficina sostenible. Los intercambios deben ser constantes, buscando responder las siguientes preguntas:

- ¿Qué planes existen?
- ¿Cómo me involucre en la construcción del 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 uniformen sus políticas de prevención, en coordinación con la ONDS”².

Se está construyendo el Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos y, sin embargo, todavía existen muchos vacíos y confusiones en las competencias que corresponden a cada nivel del Estado respecto a 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 continuarse el trabajo 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.

² *Entrevista con el asesor de la ONDS, José Reátegui, el 12 de febrero del 2014.*





07

Buscar cooperación **TÉCNICA Y FINANCIERA**

durante la primera etapa de constitución de la oficina de diálogo, vamos a tener algunas dificultades respecto a disponibilidad de recursos que es necesario prever para que no terminen convirtiéndose en obstáculos y ponga en peligro la continuidad del proyecto.

Asimismo, es necesario buscar asesoramiento experto en la búsqueda de recursos que nos sugieran las mejores vías para arribar a nuestro fin. Para ello, debemos informarnos sobre qué alternativas tenemos y cómo las vamos a abordar. No sería mala idea, tener entre manos un conjunto de propuestas listas a ser desarrolladas en proyectos para, dado el momento, ser presentadas o ponerlas en concurso.

08

Las COMPETENCIAS y las CAPACIDADES

es fundamental identificar qué debo hacer y qué puedo hacer para trazar nuestra estrategia de intervención. Esto se logra definiendo con claridad nuestros objetivos y precisando cómo arribar a ellos mediante las competencias que tengo asignadas.

mos abordar cómo lograr el objetivo, con qué herramientas contamos y qué nos falta para conseguirlo.

Un aspecto fundamental es cuánta capacidad he acumulado para tener competencias en género, en interculturalidad y otros aspectos que consideremos relevantes.

LAS COMPETENCIAS:

- ¿Qué debo hacer?
- ¿Qué puedo hacer?

No podemos detenernos en lo que podemos hacer sino que también debe-

LAS CAPACIDADES:

- ¿Cómo puedo hacerlo?
- ¿Qué tengo para hacerlo?
- ¿Qué me falta para hacerlo? ¿Cómo consigo lo que me falta?
- El perfil del equipo. ¿Cómo consigo mayores competencias en género, en interculturalidad, etc.?



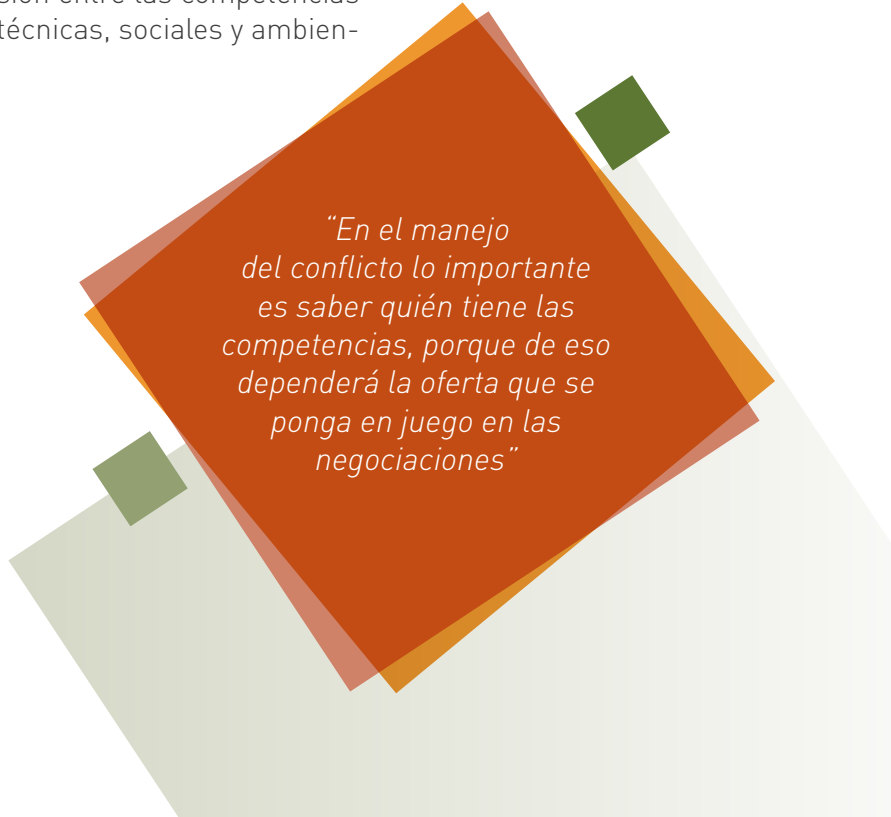
Entonces, la competencia es un conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes, que un sujeto combina y utiliza para resolver problemas relativos a su desempeño profesional, de acuerdo con criterios o estándares provenientes del campo en el que se desenvuelve.

En ese sentido, debemos plantearnos el complejo problema de las competencias y las capacidades que existen en los diferentes niveles de gobierno para intervenir en un proceso conflictivo. Por un lado, ocurre que frecuentemente los competentes están “ausentes”, no tienen las capacidades o los recursos suficientes para intervenir, debiéndolo hacer otra instancia o nivel del Estado. Si por un lado se considera que las autoridades locales –los alcaldes– son el primer frente que tiene

el Estado para gestionar un conflicto (muchas veces porque no está presente la autoridad correspondiente), por otro lado, también existe el prejuicio de ser instancias que “no asumen sus funciones” porque, generalmente, la competencia no está acompañada de las capacidades necesarias.

De esta manera, en los conflictos socio-ambientales, en los que existe una tensión entre las competencias técnicas, sociales y ambien-

tales de los distintos sectores del Estado, la intervención ha sido desarticulada y parcial. En otras palabras, prima la descoordinación, duplicidad y superposición en las intervenciones sectoriales. Incluso, aun cuando las competencias de las instituciones del Estado para gestionar los conflictos estén relativamente claras, no existe credibilidad para resolverlos porque estas ins-



“En el manejo del conflicto lo importante es saber quién tiene las competencias, porque de eso dependerá la oferta que se ponga en juego en las negociaciones”

tuciones son vistas como juez y parte.

A todo ello hay que sumarle el hecho de que en ningún caso estamos ante el desarrollo de competencias de género e intercultural. Cuando adoptamos estos enfoques, lo primero que vamos a constatar es que estas competencias serán diferentes de un ámbito cultural a otro. En el caso de competencia intercultural, si bien las definiciones son numerosas y a menudo complementarias, la mayoría de éstas son obra de especialistas occidentales. Sin embargo, debemos tener cuidado en reparar que el concepto mismo de competencia intercultural no es universal sino que debe adaptarse a las circunstancias específicas del territorio donde será aplicado.

Tenemos 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, porque de eso dependerá la oferta que se ponga en juego en las negociaciones”. Sin embargo, 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 que existe respecto de sus funciones pero, sobre

todo, de 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.

Otro aspecto que se subraya cuando las competencias son puestas sobre el tapete, es que 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 sectorializada. Una visión de este tipo deja lugar a un enfoque territorializado en el que prima una visión multicausal 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 gene-



rar permanentemente gobernabilidad local, regional y nacional.

De otro lado, 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 concebirse y organizarse de los sectores del Gobierno Nacional. Es decir, no podemos asumir que mientras, de un lado, el Estado organiza sus instancias descentralizadas con los gobiernos regionales y locales, de otro lado, los sectores del Estado, sigan funcionando bajo un rígido sentido centralista en el cual sus dependencias regionales difícilmente pueden activarse sin una directiva de su sede central.

Este factor es uno de los que condicionan la formación de situaciones en las que los

competentes para intervenir en determinadas situaciones conflictivas no lo hacen por carecer de medios o capacidades teniendo que intervenir 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 puede complicar el manejo del asunto.

En suma, el problema de los equipos en términos de competencias es que tienen deficiencias, pero no hay mucha claridad para identificar y erradicar estos problemas. Por ejemplo, resalta la relativización de temas como género e intercultural-

idad 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.

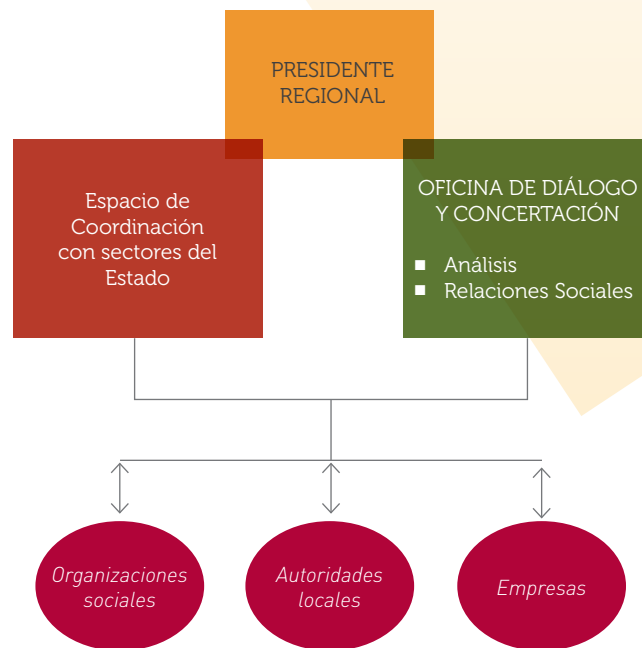
El concepto mismo de competencia intercultural no es universal sino que debe adaptarse a las circunstancias específicas del territorio donde será aplicado.

09

EL DISEÑO

La experiencia dicta la posibilidad de un diseño en dos dimensiones:

- **La oficina de diálogo,** En la que se contempla una unidad de análisis e investigación, una unidad de relaciones con la sociedad y el SAT.
- **El espacio de coordinación,** Bajo la dirección técnica de la Oficina de diálogo, en el que se coordinará con los otros sectores y niveles del Estado.



Una primera cuestión, importante y urgente, es desarrollar un programa de apoyo para la estructuración de las oficinas de diálogo, lo más pronto posible. Es la única vía posible para otorgarle sostenibilidad a la experiencia seguida en estos últimos cuatro o cinco años. Como se ha visto en otras experiencias, dado que nacen de procesos diferenciados y desconectados entre sí, hay un umbral de elementos parecidos pero también existen una alta proporción de factores que son particulares a cada experiencia. En ese sentido, 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):

Respecto al denominado *espacio de coordinación*, hay tres experiencias –Arequipa, Puno y Piura– que de alguna manera están construyendo un ámbito como éste 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 en circunstancias en la que se hace difícil establecer debidas coordinaciones entre todos los sectores.

En Puno, la Unidad de Diálogo es un espacio permanente y considerado como un órgano consultivo, creado mediante una ordenanza, en el que prima fundamentalmente las relaciones de coordinación que la oficina de diálogo entabla con otros sectores del Estado para prevenir e intervenir en situaciones que puedan o estén generando conflicto.

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 (SAT) y capacitar a los funcionarios locales en el

manejo de los conflictos. En San Martín no se ha podido detectar un espacio de estas características.

Respecto de las oficinas de diálogo o prevención de conflictos, en términos generales, son concebidas como entidades de asesoramiento de la presidencia regional y, en algunos casos, son creadas como dependientes de la Gerencia General (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. De otro lado, si bien queda establecido 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 el que 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.

Otro 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 cuál se auspiciarían y manejarían estos instrumentos. Nuevamente, pareciera que las oficinas de diálogo serían los espacios adecuados. Estas deben conducir un subsistema transversal de prevención de conflictos como se concibe en San Martín, de alguna manera. Es decir, todas las gerencias regionales deben tener capacidades instaladas para manejar conflictos e inter-

venir, 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 puede suceder en las relaciones con las organizaciones sociales y las empresas.

Debemos tener en cuenta si la Oficina:

- a) ¿... centralizará el tratamiento de los conflictos o coordinará con las gerencias regionales la intervención? ¿Cada gerencia generará capacidades para gestionar conflictos? ¿El conflicto será gestionado por el GORE transversalmente o centralizadamente?
- b) Elaborar y aprobar normas que permitan la integración de la Oficina en el organigrama del GORE.

Contemplar que esta tarea no es solamente "técnica" sino, fundamentalmente, política. Debemos lograr la aceptación del consejo regional y de las demás gerencias.

- a) Objetivo: una oficina estructurada y articulada, mediante la generación de una ordenanza
- b) La organización Debemos conocer los requerimientos en equipos humanos y recursos. Hay que elaborar perfiles.
- c) El presupuesto La definición presupuestal

El presupuesto es un tema crucial para garantizar la sostenibilidad de la oficina de gestión de conflictos. Hay que planificar una estrategia puntual con la finalidad de acceder al presupuesto, coordinando con las oficinas de planeamiento de los respectivos gobiernos regionales.

10

Diseñar y hacer **OPERATIVOS LOS INSTRUMENTOS**

el instrumento fundamental de la oficina de diálogo es el Sistema de Alerta Temprana (SAT). Debemos prestar mucho cuidado a su diseño, proyectando su articulación con el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos así como con los espacios locales. También debemos proyectar nuestros mecanismos de análisis y de difusión de información.

El SAT es uno de los principales objetivos que deben proponerse los gobiernos regionales. En ese sentido, San Martín tiene uno, avanzado en un 60% (actualmente detenido en su proceso por la falta de presupuesto). En el caso de Piura, el SAT forma parte del Sistema Regional Descentralizado de Diálogo y Prevención de Conflictos. En los casos de Puno y Arequipa también están previstos la imple-

mentación de este instrumento.

En suma, estos sistemas, que estuvieron 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).

11

Formando REDES

La sostenibilidad de la oficina de diálogo depende, en gran parte, de su capacidad para formar y densificar redes sociales en su ámbito territorial. De esta manera, no debe solamente construir instrumentos como mapas de actores sino que estos deben servir para operar en el sentido descrito. Entonces, una manera de medir la consecución de resultados es evaluando los aspectos cuantitativos y cualitativos en las relaciones con: las OSC y las ONG; con las empresas; con los sectores del Estado, y con los municipios.

De esta manera, no debe solamente construir instrumentos como mapas de actores sino que estos deben servir para operar en el sentido descrito.






12

Sistemas de **SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

algo que normalmente olvidamos. Debemos diseñar un sistema mínimo para saber cómo estamos cumpliendo con nuestras metas y, sobre todo, qué impacto estamos teniendo. Además, debemos estar preparados para rendir cuentas. ¿Cómo voy respecto a mi POA?



En suma esta herramienta será útil cuando:

- Se haya creado sistemas de recopilación de datos durante las fases de planificación de un proyecto u organización.
- Se quiera analizar la información recopilada a través del proceso de seguimiento.
- Haya interés en la eficacia y efectividad del trabajo que se viene realizando.
- Se llegue a una etapa del proyecto en la que se piense sería útil evaluar el impacto que está teniendo el trabajo realizado.





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