

GESTIÓN PÚBLICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Capítulo 4

CARLOS ALZA BARCO
(EDITOR)



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Gestión pública: balance y perspectivas
Carlos Alza Barco (editor)

© Carlos Alza Barco, 2012

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: diciembre de 2012

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-15080

ISBN: 978-612-4146-23-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361200869

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Gestión pública para la transformación de conflictos

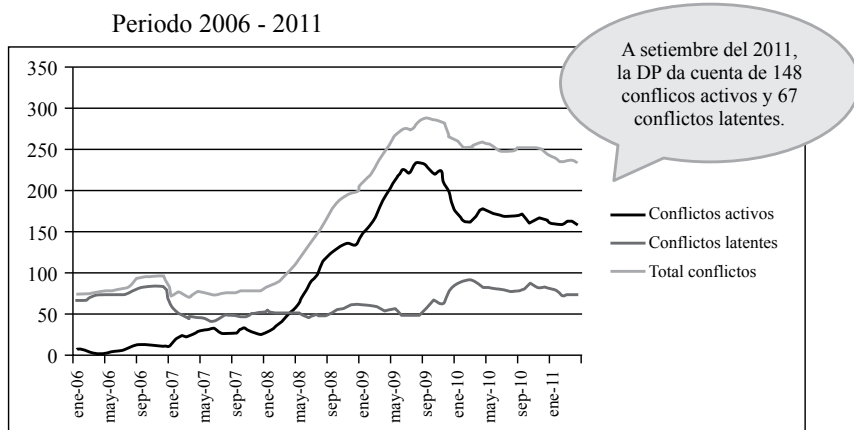
Carlos Alza

Se han tenido distintas consideraciones con respecto a la política de atención a los conflictos sociales en el Perú en los últimos años. Tanto las políticas como la gestión pública son en realidad elementos clave para comprender lo que está pasando con el Estado y si necesitamos realmente una estrategia de reforma política que nos permita lograr mejores resultados para el ciudadano, en particular en lo referido al alivio de los problemas públicos que lo aquejan.

CONFLICTOS SOCIALES: UNA MIRADA DESDE LA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

En los últimos años se observa una enorme tendencia a la conflictividad, especialmente en los últimos cinco años, en donde la gravedad de los mismos se ha evidenciado a través de lo ocurrido en Bagua, Puno y muchos otros casos. Esta conflictividad se ratifica en el hecho de que solo a setiembre de 2011 la Defensoría del Pueblo ya dé cuenta de 148 conflictos activos y 67 conflictos latentes, lo que, mirando en retrospectiva, evidencia un aumento considerable de los mismos desde el 2006. Existen en el Perú varias tipologías de conflictos, pero todas ellas resumen el hecho de que más del 50% corresponden al tipo socioambiental, los mismos que tienen, en gran parte, como principal protagonista a la minería o, en menor medida, a actividades económicas que explotan otros recursos como el petróleo o el gas. Por un lado, la Defensoría del Pueblo inició este proceso de registro hacia el año 2003; por otro, la PCM también lo ha hecho y tiene su propia clasificación. A ellos se suman el IEP, el Ministerio del Ambiente, la Autoridad Nacional del Agua, entre otras instituciones. Esto implica que cada uno tiene sus formas distintas de registro, habiendo entonces una variedad de recursos informativos, pero constituyendo a su vez un problema que impide, en ocasiones, la toma de decisiones dentro de la gestión gubernamental.

Grafico N° 1. Evolución y tendencia a la conflictividad



Fuente: Reportes Mensuales de la Defensoría del Pueblo. Periodo enero 2006 - mayo.

Cuadro N° 1. Tipología comparada de conflictos

Defensoría del Pueblo ²⁰	PCM ²¹	IEP
> Socioambiental	> Socioambiental	> Percepción de incompatibilidad de actividades económicas y formas de vida
> Demarcación territorial	> Demarcación territorial	> Acceso a beneficios económicos privados
> Asuntos de gobierno local	> Infraestructura	> Acceso a recursos públicos
> Asuntos de gobierno regional	> Recursos hídricos	> Gestión de recursos públicos
> Asuntos de gobierno nacional	> Gobernabilidad	> Ilegalidad de actividades
> Electorales	> Asuntos sociales	> Derechos laborales
> Laborales	> Asuntos productivos	> Servicios públicos
> Comunales	> Laboral	> Otros
> Cultivo ilegal de coca	> Normativo	
> Otros	> Cocalero	

Fuente: Tanaka, Martín. Patnoa Zárate y Ludwtg Huber. Mapa de la conectividad social en el Perú. Análisis de sus principales causas. PrevCon - PCM. Lima, 2011.

Los conflictos sociales son graves por los muertos y heridos que ocasionan, pero pueden verse también desde una mirada de política y gestión pública. Podríamos decir que hay tres modos a través de los cuales se puede observar la relación Estado-ciudadano. En primer lugar, existe un «Estado ausente»; es decir, aquel que no toma decisiones y no atiende las demandas, dejando

desatendidas ciertas partes de territorio. En segundo lugar, existe un «Estado enemigo», dándose este caso cuando se toma una decisión que afecta directamente los derechos de los ciudadanos. Finalmente, encontramos un «Estado inconexo», como aquel que toma decisiones pero actúa de manera desarticulada y, por ende, no logra resolver el problema. De este modo, podríamos decir que los conflictos sociales nacen de una relación del Estado con sus ciudadanos; es decir, desde una perspectiva de política pública, la conflictividad nace de no resolver los problemas públicos de la población o de atenderlos mal, lo que es a veces peor.

CONFLICTO Y CAPACIDAD ESTATAL

Un problema social se convierte en problema público cuando el Estado decide que merece una solución y que como Estado debe intervenir. Esto conlleva a la necesidad, entonces, de plantear una política pública que logre resolver esta situación. Sin embargo, esto no siempre ocurre, siendo una de las razones el problema de la gestión pública. No solo no se logra resolver el problema público, sino que muchas veces se agudiza por una acción mal emprendida. Para poner un ejemplo, los trámites administrativos burocráticos en los sistemas nacionales de inversión pública, al enredarse e impedir una ejecución presupuestal adecuada, agudizan las situaciones de desatención e insatisfacción del ciudadano. Estos problemas de gestión no solo deben dar lugar a problemas públicos, sino que deberían ser identificados como problemas públicos en sí mismos que hay que resolver. Esto nos lleva a una segunda idea, al lado de las políticas públicas encargadas de resolver los problemas públicos, también deberían existir políticas que apunten a resolver estos problemas de gestión, aquellas precisamente denominadas reformas del Estado o modernización administrativa.

Sin embargo, todos estos problemas se resuelven dentro de un marco de conflictividad, en donde las políticas públicas que ayudan a mejorar la gestión no son el centro de atención del Estado. Por ello, este tema no solamente requiere análisis de política pública, sino además un análisis de capacidades estatales con el fin de revelar hasta dónde el Estado tiene la habilidad de atender este tipo de situaciones de conflictividad. De este modo, recogiendo lo dicho por el profesor Fernando Isuani en su presentación, uno puede recoger la idea de capacidad del Estado en tres niveles. En primer lugar, capacidades políticas; es decir, aquellas que refieren a la negociación, liderazgo, articulación

con la sociedad y legitimidad que posee el gobierno con sus ciudadanos. En segundo lugar, capacidades técnico burocráticas, como aquellas encargadas de resolver los problemas de gestión que no permiten que una política afecte positivamente un problema público. Finalmente, capacidades organizativas, como formas de organización de la propia administración del Estado que presta servicios al ciudadano.

Según esto, se debe reflexionar sobre aquellas lecciones que nos deja esta condición de conflictividad y capacidad del Estado. Parece preciso plantear recomendaciones en cada uno de ellos con el fin de lograr mejores resultados para el ciudadano. Planteo aquí algunas propuestas:

1. Capacidades políticas:

- Cambio de paradigma, es decir, una nueva forma de mirar el conflicto social. No verlo como aquel que se debe responder de manera urgente, sino como una oportunidad para planificar y lograr evitarlo a futuro.
- Redefinición de la relación ciudadano-Estado, donde el ciudadano sea el centro de atención de toda acción pública.
- Fortalecimiento de la incorporación del enfoque de interculturalidad y promoción del derecho a la consulta de los pueblos indígenas.
- Promover la inclusión y las políticas públicas; es decir, concebir al Estado como aquel que se acerca a aquellos lugares en donde las demandas no están siendo atendidas.
- Desarrollar nuevas estrategias de comunicación política y transparencia como forma de relacionarse directamente con la sociedad.

2. Capacidades técnico-burocráticas:

- Redefinir el perfil del líder y del personal que asume la responsabilidad del órgano de alto nivel para que estos posean una mirada que privilegie el respeto de los derechos ciudadanos antes que una mera lógica de mercado.
- Elaborar e implementar un Plan Nacional de Transformación de Conflictos, el cual debe reconocer estrategias en tres niveles. Por un lado, la gestión del conflicto, vale decir, cuando aparece en el escenario público; por otro lado, la gestión de la crisis, es decir, al convertirse en una situación de peligro para los ciudadanos; y, finalmente, el seguimiento de los compromisos suscritos entre la población y el Estado con el fin de evitar nuevos conflictos sociales.

- Desarrollar sistemas de gestión de la información y comunicación como fundamentales para tomar buenas decisiones.
- Elaborar e implementar un plan de fortalecimiento de capacidades de funcionarios públicos a todo nivel de gobierno.
- Elaborar y estandarizar metodologías y herramientas en materia de conflictividad.

3. Capacidades organizativas:

- Realizar una reingeniería del aparato gubernamental, en donde se requiere fortalecer el área de conflictos de la PCM con el fin de identificar, en base a los conflictos sociales registrados, cuáles son los problemas de gestión en donde se debe intervenir.
- Desarrollar un sistema nacional descentralizado de diálogo y concertación.
- Fortalecer la comisión multisectorial de prevención de conflictos sociales.

En conclusión, los conflictos sociales nos dan pistas con el fin de poder identificarlos y utilizarlos como herramientas para una reforma de la gestión pública, pues en ellos se explicitan los serios problemas que el Estado tiene en materia de capacidades políticas, administrativas y organizativas. Además, no solo hace falta un Estado que atienda las demandas en cada parte del territorio, sino que también se requiere un cambio en la lógica de relacionamiento del Estado con los ciudadanos y ciudadanas, desterrando viejas prácticas clientelistas y asistenciales que aún se mantienen dentro del imaginario del funcionario público. Finalmente, uno de los temas claves dentro de la lógica de la conflictividad es saber hasta donde los conflictos empiezan a darnos pistas sobre estos nudos administrativos, que no pueden ser percibidos a simple vista, en donde existe información suficiente dentro de distintos órganos estatales, pero esta no está siendo bien utilizada si no se le da una mirada a partir de una lógica de políticas públicas y de gestión pública.