

Preservando la gobernabilidad democrática: un análisis de las Oficinas de Resolución de Conflictos 2000-2014

ANDREA ORELLANA*

Pontificia Universidad Católica del Perú
andrea.orellana@pucp.pe

RESUMEN

Este trabajo analiza el periodo 2000-2014, que comprende la caída del régimen fujimorista y el regreso de gobiernos democráticos al país. Esta periodización resulta importante para explicar el fenómeno de respuesta estatal frente a los conflictos sociales, en tanto, a partir del año 2000 y el regreso de gobiernos democráticos, la problemática comienza a tomar una posición en la agenda estatal y consecuentemente se empiezan a dar esfuerzos de presentar una estrategia de gestión y resolución de conflictos. El trabajo además propone una división de cuatro etapas de esta respuesta estatal. Estas etapas, que no corresponden ni a los periodos presidenciales ni a la denominación de las oficinas de resolución de conflictos, están definidas por factores que produjeron cambios significativos entre una etapa y otra. Asimismo, el texto explica cada uno de estos factores y en qué medida propiciaron estos cambios. La investigación recoge información de diversas fuentes, así como la recopilación de entrevistas a funcionarios que se desempeñaron a lo largo de este periodo, en cada una de las etapas. De esta manera podemos exponer la respuesta del Estado frente a los conflictos sociales, cuáles han sido y son las estrategias utilizadas para tratar la problemática, y sobre todo cuáles son los factores que generan un cambio en la función de gestión y resolución de conflictos.

Palabras clave: Conflicto social, respuesta estatal, descentralización, régimen político.

Preserving the Democratic Governance: An Analysis of the Conflict Resolution Offices (2000-2014)

ABSTRACT

This paper analyzes the period 2000-2014, which includes the fall of the Fujimori Regime and the return of democratic governments to the country. This periodization is important to explain the phenomenon of the state response towards the social conflicts, from year 2000 and the return of democratic governments, the problematic begins to take a stance on the state agenda and therefore efforts began to develop a managing and conflict resolution strategy.

* Licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesional de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros

The paper also proposes a division of four stages of this state response. These stages that do not correspond neither to the presidential periods nor the denomination of the conflict resolution offices, are defined by factors that produced significative changes between each stage. Likewise the text explains each of these factors and the measure in which they made these changes possible. The research gathers information from diverse theoretical sources as well as a compilation of interviews to officials that worked during this period in each of the stages. In this way we can present the response of the state against the social conflicts, which had been and are the strategies used to deal with these issues and specially which are the factors that produce a change in the function of management and conflicts resolution.

Key words: social conflict, state response, decentralization, political regime.

INTRODUCCIÓN

Este artículo busca analizar la respuesta del Estado peruano a los conflictos sociales, tomando como enfoque a la Presidencia de Consejo de Ministros y la atención que se dio a la problemática desde este ministerio; asimismo, busca brindar algunas ideas sobre las razones que motivaron al Estado para responder a este fenómeno y cuáles han sido los cambios producidos en el tipo de respuesta institucional frente a los conflictos.

El Perú es un país aún inexperto en manejar un gobierno democrático. En la década de 1990 el gobierno del país estuvo bajo un régimen autoritario presidido por Alberto Fujimori, durante este periodo se reprimieron una serie de manifestaciones sociales que se expresaban en contra de las acciones del gobierno. Tras la caída de este régimen, el país atravesó una transición democrática que permitió la emergencia de diversos conflictos sociales, antes contenidos.

Podemos ver que la problemática de los conflictos sociales y su relación con la preservación de la gobernabilidad democrática nos llevan inmediatamente a pensar en la capacidad institucional del Estado para responder a estas demandas. De esta manera, partimos de definir que las instituciones estructuran el juego estratégico alrededor de las diversas problemáticas públicas, pero no constituyen el juego mismo (Subirats y Gomà, 1997), y que en la medida en que sistemáticamente producen determinados resultados (una política pública), pueden ser cambiadas con el propósito de producir otros resultados. Según Repetto, estas políticas públicas llevan a que los actores puedan tener preferencias por determinadas instituciones; pero esta transición entre preferencias no es ni automática, ni directa. Esto se debe principalmente a tres aspectos:

[...] primero, los recursos necesarios para realizar un cambio institucional son importantes; segundo, la expectativa de vida de las instituciones es mayor que la de los resultados y estrategias; y tercero, la mayor duración institucional extiende el espacio de incertidumbre acerca de los verdaderos resultados que generará a largo plazo (Repetto, 2004, p. 12).

Para entender mejor la respuesta del Estado peruano frente a la conflictividad social, es pertinente definir que la capacidad estatal se refiere a «la sola posibilidad que tienen las instancias gubernamentales de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas» (Oszlak, 1994, p. 14). En forma similar, Sikkink entiende por «capacidad administrativa» a la habilidad de los Estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios: «eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar objetivos oficiales»

(Sikkink, 1993, p. 21). Repetto, por otro lado, nos habla también de «capacidad política», que se refiere a:

[...] la capacidad de los gobernantes para «problematizar» las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (Repetto 2004: 16).

La existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos, además de también del tipo de interacción política, incrementarán la capacidad estatal.

Esta problemática de los conflictos sociales en nuestro país, es constantemente abordada por los científicos sociales, ya sea desde un enfoque crítico y descriptivo como desde el planteamiento de alternativas que ayuden a lidiar y a disminuir esta problemática. Es en este último punto que hacemos énfasis sobre los esfuerzos que desde el Estado se generan como propuestas para enfrentar la problemática, enfatizando el estudio de los cambios que se han realizado para lidiar con estos problemas y la capacidad de reacción del Estado frente a estos desafíos. ¿Cómo enfrentó el Estado estos problemas? ¿Cuándo y por qué razones reaccionó? ¿En qué consistió esta reacción? Y aunque más complicado de determinar, pues el reto de los conflictos sociales es considerable, también se explorará la relativa efectividad de dichas respuestas.

1. EL RETO

Tras la caída del régimen de Alberto Fujimori en el año 2000 y su posterior renuncia al cargo de presidente —debido a escándalos de corrupción evidenciados por los «vladivideos»—, la presidencia del Perú fue asumida temporalmente por Valentín Paniagua, comenzando así un proceso de transición democrática. Este gobierno transitorio significó el fin de un régimen autoritario que se había mantenido en el poder más de diez años. Como indica Elaine Ford, este gobierno de transición se enfrentaba a tres preocupaciones: 1) retornar al sistema democrático, 2) garantizar un proceso electoral libre y transparente y 3) mantener una economía estable (Ford, 2004, p. 147).

Después de ocho meses de gobierno, Paniagua entrega la presidencia a Alejandro Toledo, quien fue el candidato vencedor de las elecciones. Este cambio hacia un régimen democrático enfrentó varias dificultades, tales como la herencia de la corrupción institucionalizada en el régimen fujimorista y las crecientes protestas y demandas sociales. Este contexto de transición

democrática brindó un escenario propicio para el «destape» de muchas demandas y conflictos que se gestaron durante el periodo de implementación del neoliberalismo, pero que fueron eficazmente contenidos por el fujimorismo, mediante negociaciones con los actores o fuertes represiones frente a cualquier tipo de protesta (Pajuelo, 2004, p. 58). De esta manera, los conflictos sociales que se daban en este contexto democrático significaron un gran reto para el gobierno y requerían de un tratamiento especial y cuidadoso debido a la fragilidad de la realidad política.

Esta problemática se vio reforzada por circunstancias como el incremento del precio de los minerales a partir del año 2002, lo cual produjo el aumento de la actividad minera en el país y con ello los conflictos sociales. Otra circunstancia que favoreció la activación de protestas fue el proceso de descentralización y la distribución de las ganancias por concepto de canon y regalías, haciendo más atractivo el control de los gobiernos locales y regionales. El *boom* de recursos minerales incrementó los focos de tensión, sin contar con un Estado capacitado para intervenir efectivamente o resolver estas disputas.

Es relevante para el análisis recordar que en el año 1993 se promulgó una nueva Ley General de Minería y la nueva Constitución Política, «que terminaron de consolidar las reformas y el escenario favorable para las inversiones en las industrias extractivas» (De Echave, 2007, p. 4). Gracias a esta legislación y la apertura a la inversión extranjera, el Perú se ha convertido en el mayor productor mundial de plata y es también destacado en la producción de cobre, zinc y oro, entre otras materias primas.

Este ascenso de la inversión, combinado con el ascenso más reciente de los precios de los minerales, ha proporcionado sin duda un bienvenido impulso a la economía peruana, que se expandió en más del 10% en el primer semestre de 2008, por encima del 9% de 2007, que ya era su mayor ritmo de crecimiento en más de una década (ICMM, 2008, p. 1).

Cuadro 1. Cotización promedio anual de precio de los minerales
Cotización promedio anual

Distrito	Cobre	Oro	Zinc	Plata	Plomo	Estaño
	Ctv.US\$/lb	US\$/OzTr	Ctv.US\$/lb	US\$/OzTr	Ctv.US\$/lb	Ctv.US\$/lb
1995	133,18	384,52	46,78	5,19	28,62	281,82
1996	104,14	388,25	46,52	5,19	35,12	279,62
1997	103,28	331,56	59,75	4,89	28,32	256,09
1998	75,02	294,48	46,46	5,54	23,98	251,3
1999	71,32	279,19	48,82	5,25	22,8	245,07
2000	82,24	279,37	51,16	45	20,59	246,57
2001	71,6	271,23	40,17	4,39	21,6	203,4
2002	70,74	310,13	35,32	4,63	20,53	184,18
2003	80,7	363,62	37,54	4,91	23,36	222,03
2004	129,99	409,85	47,53	6,69	40,21	383,13
2005	166,87	445,47	62,68	7,34	44,29	334,84
2006	304,91	604,58	148,56	11,57	58,5	398,29
2007	322,93	697,41	147,07	13,42	117,03	659,47
2008	315,51	872,72	85,04	15,01	94,83	839,6
2009	233,52	973,62	75,05	14,68	77,91	615,83
2010	342,28	1225,29	98,18	29,19	97,61	926,63
2011	400,2	1569,53	99,5	35,17	108,97	1183,96
2012	360,55	1669,87	88,35	31,17	93,54	958,08

Fuente: PricewaterhouseCoopers (2013).

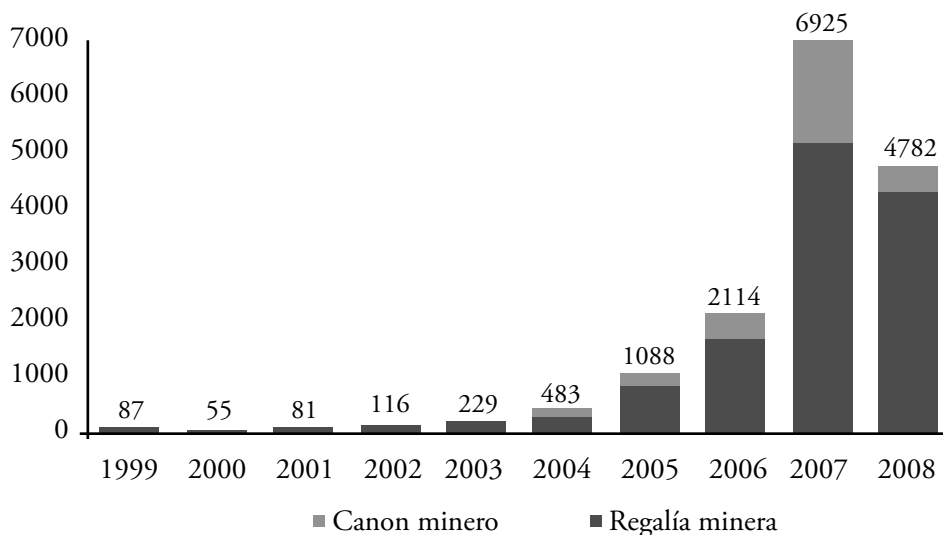
En el año 2002, durante el gobierno de Alejandro Toledo, se comienza un proceso de descentralización en el Perú, mediante una reforma constitucional del Capítulo XIV sobre descentralización de la Constitución de 1993. En esta reforma se reitera la división territorial del país en regiones, departamentos, provincias y distritos, pero sin embargo no se crea ninguna región.

Asimismo, dicha reforma constitucional confirma la autonomía política, económica y administrativa de las regiones, define a sus órganos y autoridades, como la Presidencia y los Consejos Regionales y establece la elección de tales autoridades por sufragio directo por un período de cuatro años (Vega, 2008, p. 7).

Esta ley permitió establecer competencias y las bases del régimen económico de las regiones, asignándoles transferencias de recursos fiscales del gobierno central hacia

los gobiernos regionales, por conceptos de canon, que es el impuesto a la renta de empresas dedicadas a la explotación de riquezas naturales y recursos por concepto del Impuesto de Promoción Municipal (Vega, 2008, pp. 20-21).

Gráfico 1. Transferencias de canon minero y regalías mineras (en millones de soles)



Fuente: MEF (2008).

Como podemos ver en el gráfico 1, se tuvo un incremento sostenido en las referidas transferencias, que empieza en el año 2005, cuando entra en vigencia la Ley de Regalías Mineras. De la misma manera, en el año 2006 se incrementaron las transferencias del gobierno central, esto debido al incremento en el precio de los minerales, los cuales, en promedio, subieron casi un 80% en 2004, casi un 25% en 2005 y casi un 50% en 2006

2. LA RESPUESTA AL FENÓMENO

Junto a esta creciente inversión se fueron aumentando las expectativas populares en cuanto a que este auge minero debería traducirse en un desarrollo económico de base mucho mayor. Frente a este reciente descontento, el Estado peruano se ve en la necesidad de enfrentar esta problemática. Durante el periodo de Toledo se dieron tres grandes conflictos: el «arequipazo» en 2002, Tambogrande en 2003 y el cerro Quilish en 2004:

[...] en ninguno de los casos el gobierno pudo adelantarse a los hechos y prever el desencadenamiento de los conflictos y lo que resultó más grave aún, una vez que esto ocurrió, tampoco hubo iniciativas sólidas para gestionarlos adecuadamente, negociar acuerdos o forjar alianzas que permitieran cambiar el curso de los acontecimientos (ONDS, 2013, p. 10).

Debido a las reacciones diversas que traía la descentralización y el aumento del precio de los minerales, la respuesta estatal siguió una lógica informal, en la que se intervenía caso a caso, «con frecuencia con alternativas que no podían trasladarse de un conflicto a otro» (Grompone, 2005, p. 89). De esta manera, quien llevaba la batuta por parte del Estado, usualmente encabezando mesas de diálogo o procesos de negociación, era el Presidente del Consejo de Ministros (Awapara, 2010, p. 28).

3. CARACTERÍSTICAS DE LA RESPUESTA ESTATAL FRENTE A LOS CONFLICTOS

Para estudiar y entender el proceso que tiene la respuesta del Estado frente a los conflictos es importante analizar cada una de las oficinas que se dieron durante los últimos años tras la caída del régimen fujimorista. Durante este periodo podemos ver que, gracias a ciertos cambios, cada una de estas oficinas fortalecía la respuesta del Estado frente a la problemática de la conflictividad social.

A partir de la descripción de cada una de las oficinas de gestión de conflictos que ha existido en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), encontramos características como el presupuesto asignado, la cantidad de personal que manejaban y las funciones que estas desempeñaban, lo cual nos lleva a plantear un análisis sobre cómo se desarrolló la respuesta estatal frente a los conflictos sociales. De esta manera, un primer análisis recae sobre el monto de presupuesto que estas oficinas tenían asignado, en este caso no solo veremos la cantidad, sino también la fuente que proveía este recurso. Por otro lado, y ligado al punto anterior, tenemos la cantidad de trabajadores con el que contó cada oficina, en este caso resulta importante resaltar esta característica para ver cuánta era la importancia dada al trabajo en esta oficina. Finalmente se resalta el tema de las funciones asignadas para cada oficina, ya sea a nivel de lineamientos internos o desde la normativa bajo la que se manejaba.

Trataremos de graficar los aspectos señalados, los cuales serán utilizados para el análisis y el desarrollo de este trabajo por medio del siguiente cuadro:

Cuadro 2. Cotización promedio anual de precio de los minerales
Cotización promedio anual

Oficina	Siglas	Período	Número de trabajadores	Presupuesto anual*	Apoyo de la Cooperación Internacional	Número de conflictos (al fin de período**)
Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales	UAEPCS	2004-2006	7	S/. 1 008 000	28,62	281,82
Unidad de Análisis de Conflictos/ Secretaría de Coordinación	UAC	2006-2010	10	S/. 1 200 000	35,12	279,62
Oficina de Gestión de Conflictos Sociales	OGCS	2010-2012	15	S/. 2 500 000	28,32	256,09
Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad	ONDS	2012-2014	40	S/. 5 000 000	23,98	251,3

Fuente: Elaboración propia.

* Presupuesto anual aproximado

** Cifras obtenidas de los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo sobre la base del último mes de cada etapa.

Como podemos observar en el cuadro, a lo largo de nuestro periodo de estudio han existido cuatro oficinas de gestión de conflictos, una de ellas, la Unidad de Análisis de Conflictos, pasó a ser una función de la Secretaría de Coordinación, pero podríamos decir que continuó siendo la misma oficina, como veremos en la explicación más adelante.

La identificación de estas características me lleva a proponer cuatro etapas de estudio de la respuesta estatal frente a los conflictos sociales; cabe resaltar que estas cuatro etapas no coinciden ni con los periodos presidenciales ni con las oficinas de conflictos; esta división es más bien mi propuesta de estudio y análisis de la respuesta del Estado peruano frente a la conflictividad social, ya que resulta importante abarcar todo nuestro periodo de estudio como una fase de transición y consolidación de la democracia y así observar cual ha sido el comportamiento exacto del Estado frente a esta problemática.

De esta manera, he dividido este periodo en cuatro etapas de estudio de la respuesta estatal frente a los conflictos. Cada una de estas etapas consigna un lapso de tiempo determinado y las oficinas que funcionaron dentro de cada etapa:

1. Invisibilidad del problema - No existía oficina
2. Primera respuesta estatal - Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales (UAEPCS)
3. Descentralizando la Gestión de Conflictos - Unidad de Análisis de Conflictos (UAC)
4. Institucionalizando la Gestión de Conflictos - Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCS) y Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS)

Gráfico 2. Etapas de la respuesta estatal frente a los conflictos



3.1. Etapa 1: Invisibilidad del problema

A partir de la caída del régimen fujimorista, la protesta social en el Perú empezó a cobrar mayor énfasis en la remoción de alcaldes y regidores:

[...] los principales reclamos de la población en cuanto a la gestión pública local tuvieron que ver, en este período, con decisiones administrativas o judiciales; con supuestas o reales irregularidades en el manejo de recursos económicos; y con reclamos por gestiones no transparentes (ONDS, 2013, p. 7).

Posterior a esto, el gobierno de Toledo se enfrentaba a varias dificultades, tales como la herencia de la corrupción institucionalizada y las crecientes protestas y demandas sociales. Estas demandas respondían a un consenso, producido tras la caída de Fujimori, entre la clase política, los gremios, el empresariado y la ciudadanía en torno a la importancia de la promoción de la defensa de los valores democráticos. De la misma manera, el gobierno de Toledo intentaba incentivar la democratización, lo cual se tradujo en la reactivación de

movimientos de protesta importantes (regionales y de algunos gremios), sin embargo el gobierno no tenía la capacidad de actuar en los momentos en que las masas salían a protestar (Ford, 2004, p. 150).

Una de las protestas más fuertes en este periodo es la que se produjo en 2002 después de que Toledo anunciara la privatización de las empresas eléctricas arequipeñas Egasa y Egesur. Esta medida desencadenó protestas violentas de la población, que incluso llevaron a denominar a este conflicto como el «arequipazo».

En este conflicto se resaltan hechos como la mala información que el entonces prefecto Luis Gutiérrez Cuadros dio al presidente Toledo, asegurando que los que protestaban eran unos cuantos, esto atizó el conflicto social. Los ministros emitieron frases ofensivas, dejando entrever que los arequipeños eran ignorantes y que el reclamo era muy reducido (La República, 2012). Finalmente, el diálogo se produjo en el colegio San José y se firmó un acta que puso fin al «arequipazo». Se dejó sin efecto la privatización y el gobierno de Toledo pedía disculpas por las agresiones verbales de sus ministros.

Al igual que el «arequipazo», el gobierno de Toledo enfrentó diversos problemas, entre otros el asesinato del alcalde de Ilave y conflictos laborales. Por otro lado, también tenemos el conflicto en Tambogrande con la empresa Manhattan en Piura, que comienza sus trabajos de exploración en 1999.

Cuando Alejandro Toledo asume la presidencia del país, tenía como objetivos fundamentales reducir la pobreza, mejorar la educación, descentralizar el Estado y mantener la disciplina fiscal. «La condición *sine qua non* de gobernabilidad, en aquel momento era mantener los equilibrios macroeconómicos y recuperar el crecimiento económico para luego encarar el problema de la pobreza, la educación, la salud y la infraestructura» (Gonzales de Olarte, 2007). Al tener estos objetivos como prioridades, la problemática de los conflictos sociales no era visibilizada por el Estado. Los diferentes ministerios estaban concentrados en reorganizar cada una de sus instituciones, así como garantizar su asignación presupuestaria. Es así que esta invisibilidad de la problemática de la conflictividad social en el país queda de manifiesto y más explícitamente vemos como dentro del Estado no existía ninguna oficina, unidad o comisión que se encargara de enfrentar esta creciente problemática.

3.2. Etapa 2: Primera respuesta estatal

En esta etapa tenemos la primera oficina encargada de los conflictos sociales que se crea en la PCM. Como vimos en la primera etapa, tanto el gobierno de transición como el gobierno de Alejandro Toledo enfrentaron protestas

y conflictos sociales, que llevaron al gobierno a crear la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales (UAEPCS) en el año 2004, como un intento desesperado e inmediato para atender a la creciente problemática de la conflictividad social.

En el año 2002 se suscribió el Acuerdo Nacional, este acuerdo es un conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática. De esta manera, las actividades de la UAEPCS debían articularse en la PCM con las actividades del Acuerdo Nacional, sobre todo con la cuarta política de Estado (primer bloque sobre «Democracia y Estado de derecho»), que busca promover la institucionalización del diálogo y la concertación. Por ello, se la adscribe a la Oficina de Coordinación Intergubernamental (OFICIN) de la PCM.

La UAEPCS contaba con un número total de siete funcionarios y un presupuesto anual aproximado de S/. 1 008 000, que eran cubiertos en su totalidad gracias a un proyecto de cooperación internacional canalizado mediante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); cabe resaltar que este presupuesto cubría exclusivamente los salarios de los trabajadores de la unidad. Estas características nos dejan ver que si bien es cierto que existía interés del Estado por responder a los conflictos sociales, esta era solo una respuesta apresurada que no contaba con la estructura institucional clara, además que el interés aún era limitado; el hecho de que el presupuesto haya sido asignado por un cooperante y no se haya destinado recursos del Estado, nos deja ver este bajo interés en la problemática.

Entre las funciones que tenía asignadas esta unidad estaba la relacionada con la generación de información sobre los diversos conflictos que se presentaban en el país, de esta manera la unidad tenía que realizar el recojo de información de ámbito local, priorizando las zonas afectadas por la violencia interna. Un primer programa piloto se aplicó en Ayacucho; luego, en una segunda fase, se hicieron intervenciones en Cajamarca y Cusco. En la primera etapa piloto del proyecto se elaboró un mapa de conflictividad del departamento de Ayacucho, y se iniciaron los análisis de Cusco y Cajamarca. Sus principales aportes fueron visibilizar la temática y ponerla en la agenda del Poder Ejecutivo, así como diseñar herramientas para abordar la conflictividad como un fenómeno complejo y multidisciplinario (ONDS, 2013, pp. 16-17).

En el año 2005 esta unidad fue transferida al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) (decreto supremo 056-2005-PCM), que

aprobó su reglamento; allí pasó a llamarse Unidad de Análisis de Conflictos, adscrita al área de Estudios y Análisis Prospectivo, dentro del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Esto agregó algunas funciones a las ya desempeñadas por la UAPECS. La unidad debía estar integrada a un sistema de alerta temprana que permitiría desarrollar un rol preventivo, cuyo objetivo final era «la incorporación de un planeamiento estratégico sensible a conflictos en el sector público» (ONDS, 2013, p. 18). Finalmente, diversas dificultades, como la debilidad institucional y la creciente conflictividad social, hicieron que esta unidad retornara a ser parte de la PCM.

Analizando las funciones que tenía esta unidad, vemos que eran bastante limitadas; además de ser analíticas y teóricas, ya que sus principales acciones tenían que ver con el recojo de información sobre los conflictos, no se trabajó en mecanismos ni acciones que puedan presentar algún tipo de resolución a los conflictos sociales. De la misma manera, retornando a los criterios utilizados para clasificar esta etapa, vemos que la escasez de funcionarios, además de contar con un presupuesto bajo que solo cubría los sueldos de sus trabajadores, no permitió establecer una respuesta mucho más activa y formal para contener los problemas que generaban los conflictos sociales; a estas dificultades debemos añadir que el presupuesto que tenía esta unidad era provisto completamente por la cooperación internacional, lo cual no deja ver un verdadero interés por parte del Estado para enfrentar esta problemática y más bien nos dejaría entender que la creación de la UAPECS puede haber sido solo un intento desesperado y apresurado por frenar la creciente conflictividad social.

Entre los principales aportes que dejó esta etapa tenemos que se visibilizó la temática y se puso en la agenda del Poder Ejecutivo, así como el diseño de herramientas para abordar la conflictividad como un fenómeno complejo y multidisciplinario. Por otro lado, las actividades que desarrolló esta oficina fueron el recojo de información de ámbito local, priorizando al inicio las zonas afectadas por la violencia interna. Un primer programa piloto se aplicó en Ayacucho; luego, en una segunda fase, se hicieron intervenciones en Cajamarca y Cusco.

3.3. Etapa 3: Descentralizando la gestión de conflictos

En esta etapa consideramos a una oficina en dos momentos, esta era la Unidad de Análisis de Conflictos (UAC), que en un inicio estaba adscrita al Ceplan para luego pasar a ser adscrita a la Secretaría de Coordinación de la PCM. En 2005 la UAPECS fue transferida al Ceplan (decreto supremo 056-2005-PCM), que aprobó su reglamento; allí pasó a llamarse Unidad de Análisis de Conflictos,

adsrita al área de Estudios y Análisis Prospectivo, dentro del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

Esta transferencia agregó funciones a dicha oficina. Según el decreto supremo, la UAC tenía como funciones principales: a) acopiar la experiencia acumulada por centros académicos y de investigación; b) establecer una red de comunicación conformada por líderes de opinión regionales y locales comprometidos con la gobernabilidad democrática; c) emitir recomendaciones a la Presidencia del Consejo de Ministros a través de su oficina de coordinación intersectorial para el tratamiento estratégico de la conflictividad en el contexto de la gobernabilidad democrática (decreto supremo 056-2005-PCM).

Posteriormente, en 2006 se conforma la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales, encargada de coordinar las acciones necesarias para la prevención y atención de los conflictos, así como de proporcionar al presidente del Consejo de Ministros la información y asesoría para la implementación de estrategias, políticas y acciones que anticipen, prevengan y contribuyan a resolver situaciones de riesgo o amenaza a la gobernabilidad democrática (decreto supremo 380-2006-PCM). Esta comisión debía estar integrada por un representante de la PCM, quien lo presidiría; un representante del Ministerio de Energía y Minas; un representante del Ministerio del Interior; un representante del Ministerio de Agricultura; un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; un representante del Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena); un representante del Ministerio de Salud; un representante de la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa); y un representante del Consejo Nacional del Ambiente (Conam).

A su vez, esta comisión le otorga las funciones de: a) proponer un Plan de Acción y Ejecución de las acciones necesarias para la prevención y atención de los conflictos sociales; b) analizar la información recibida y proponer formas de actuación en materia de conflictos sociales; y c) asesorar en materia de prevención de conflictos sociales, desplazándose a los lugares en que se requiera su presencia, en los casos que resulte necesario (decreto supremo 380-2006-PCM).

La UAC tenía dentro de sus funciones establecer una red de comunicación conformada por líderes de opinión regionales y locales comprometidos con la gobernabilidad democrática, de la misma manera se debía asesorar en materia de prevención de conflictos sociales, desplazándose a los lugares en que se requiera su presencia, en los casos que resulte necesario (decreto supremo 380-2006-PCM). Tanto el surgimiento de conflictos como el trabajo que venía realizando esta oficina dejaron ver la necesidad de fortalecer la función estatal para abordar los conflictos.

Según la entrevista con Manuel Figueroa, secretario de coordinación durante el periodo 2007-2011, la necesidad de trabajar conjuntamente con otras instituciones el tema de la gestión de conflictos se vio impulsado debido a que las regiones iban teniendo mayor autonomía gracias al proceso de descentralización, y el aumento de conflictos sociales dejaba ver la necesidad de dotar de capacidades a los gobiernos locales y regionales para que pudieran gestionar estas demandas, ya que muchos de estos problemas eran de competencia regional; además, se necesitaba «descongestionar» al gobierno central, ya que su capacidad de respuesta frente a los conflictos estaba notablemente saturada (Figueroa, 2014).

Una de las principales acciones realizadas en este periodo, además de la conformación de la comisión multisectorial, fue el establecimiento de las «mesas de diálogo» y la firma de actas de compromiso como principales mecanismos para solucionar los conflictos y lograr que los manifestantes depusieran medidas de fuerza. Por otro lado, podemos resaltar el establecimiento formal de la prevención y el manejo de conflictos como una función de la PCM. Esto permitió disponer de recursos ordinarios del presupuesto público. El proyecto incluyó la publicación de manuales de capacitación para prevención y manejo de conflictos socioambientales, la guía metodológica de un sistema de alerta temprana (SAT) y un manual de gestión municipal de conflictos para el buen gobierno local.

3.4. Etapa 4: Institucionalizando la gestión de conflictos

En esta etapa tenemos a las oficinas OGCS y ONDS, Oficina de Gestión de Conflictos Sociales y Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad.

En el año 2010, mediante el decreto supremo 010-2010-PCM se creó la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCS), que reemplazó a la UAC. El decreto otorgó a esta oficina el carácter de órgano técnico especializado, encargado de «dirigir el proceso de gestión de los 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», bajo la dependencia del presidente del Consejo de Ministros. El decreto supremo adscribió también a la PCM a la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales, a través de la OGCS (ONDS, 2013, p. 20).

Esta oficina contaba con presupuesto propio (S/. 2 500 000); asimismo, contó con el apoyo financiero de la cooperación internacional por medio de fuentes cooperantes como PNUD, UE, USAID y la Cooperación Española. De

forma paralela, la PCM desarrolló, mediante su Secretaría de Coordinación, el proyecto llamado Prevcon (Prevención de Conflictos), financiado por la Unión Europea, que espera generar un aporte, principalmente teórico, a la mejora de la gestión y prevención descentralizada de los conflictos sociales.

Esta oficina, a diferencia de la anterior Unidad de Análisis de Conflictos, tiene, entre otras, las funciones de:

- Diseñar, formular y proponer lineamientos y estrategias para realizar acciones de prevención, gestión y resolución de conflictos sociales en los tres niveles de gobierno.
- Diseñar e implementar programas de fortalecimiento de capacidades en materias de prevención, gestión y resolución de conflictos sociales, dirigido a los gobiernos regionales, gobiernos locales y sectores del Poder Ejecutivo, coordinando con las áreas competentes para su implementación.
- Diseñar y proponer mecanismos de coordinación y articulación con las entidades públicas, en todos los niveles de gobierno, así como con los actores de la sociedad civil que se requieran, a efectos de prevenir o resolver conflictos sociales.

Como segunda parte de esta etapa tenemos a la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS). Hacia julio de 2012 se realizan cambios en la OGCS y pasa a denominarse Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) mediante el decreto supremo 106-2012-PCM que modifica el artículo 5, la nominación del Capítulo 111 del Título VII y los artículos 50-A y 50-8 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, contemplado el decreto supremo 010-2010-PCM.

Esta oficina cuenta con cuarenta funcionarios, un poco más del doble respecto a la oficina anterior, organizados en tres unidades: Unidad de Análisis e Investigación, Unidad Técnica de Prevención y Unidad de Gestión del Diálogo y Prevención de Conflictos. La ONDS cuenta con un presupuesto de S/. 5 000 000, que cubre el costo por concepto de salarios, además esta oficina cuenta con el apoyo de la cooperación canadiense a través del proyecto «Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales», gestionado por el PNUD, que permitió el ingreso de mayores funcionarios a esta oficina.

Por medio del decreto supremo 106-2012-PCM, además de otorgar un nuevo nombre a esta oficina, se le incorpora funciones como:

- Promover una cultura de paz, de promoción y respeto a los derechos humanos y demás valores democráticos, a través del diálogo para la sostenibilidad y la defensa del Estado de derecho.
- Implementar con los diversos niveles de gobierno los mecanismos de alerta temprana y prevención de controversias, diferencias y conflictos, con el propósito de promover el diálogo como mecanismo de solución, dentro de un marco de coordinación, participación y respeto de competencias.
- Requerir a todas las entidades públicas información en materia de conflictos sociales en el ámbito de su competencia, para su sistematización y análisis.
- Desarrollar y difundir metodologías para la prevención y mejor gestión de las controversias, diferencias y conflictos sociales.

En cuanto a las funciones asignadas a la ONDS, analizando la normativa de esta oficina vemos que los cambios son menores, además de otorgarle otra denominación a la oficina, básicamente se le otorga la función de participar en la mediación y negociación de conflictos cuando sea requerido por los sectores e instancias de gobierno, también se le asigna implementar mecanismos de alerta temprana y prevención de conflictos en los diferentes niveles de gobierno dentro de un marco de coordinación, participación y respeto de competencias.

Por otro lado, un cambio que se resalta es la conceptualización de los conflictos sociales, los cuales pasan a diferenciarse entre controversias, diferencias y conflictos sociales. Este cambio viene junto con la función de promover una cultura de paz, de promoción y respeto a los derechos humanos y demás valores democráticos, mediante el diálogo para la sostenibilidad y la defensa del Estado de derecho.

Gracias a los cambios realizados mediante la Unidad de Información y Análisis, la ONDS pudo desarrollar, como uno de sus aportes más importantes, la publicación del informe mensual *Willaqniki*, para dar a conocer los enfoques y las posiciones de la ONDS, con análisis y reportes periódicos sobre la conflictividad. Este reporte permite a la PCM manejar sus propios números y nomenclaturas acerca de los conflictos que se desarrollan en nuestro país, además que permite medir los avances que realiza esta oficina.

Como hemos visto en esta cuarta etapa de respuesta estatal, si bien es cierto encontramos dos oficinas con denominaciones diferentes, podemos ver patrones semejantes para ambos casos. Ambas oficinas tienen el mismo peso dentro de la PCM, ambas cuentan con un presupuesto asignado y en cuanto a las funciones otorgadas, las modificaciones dadas para la reciente ONDS no

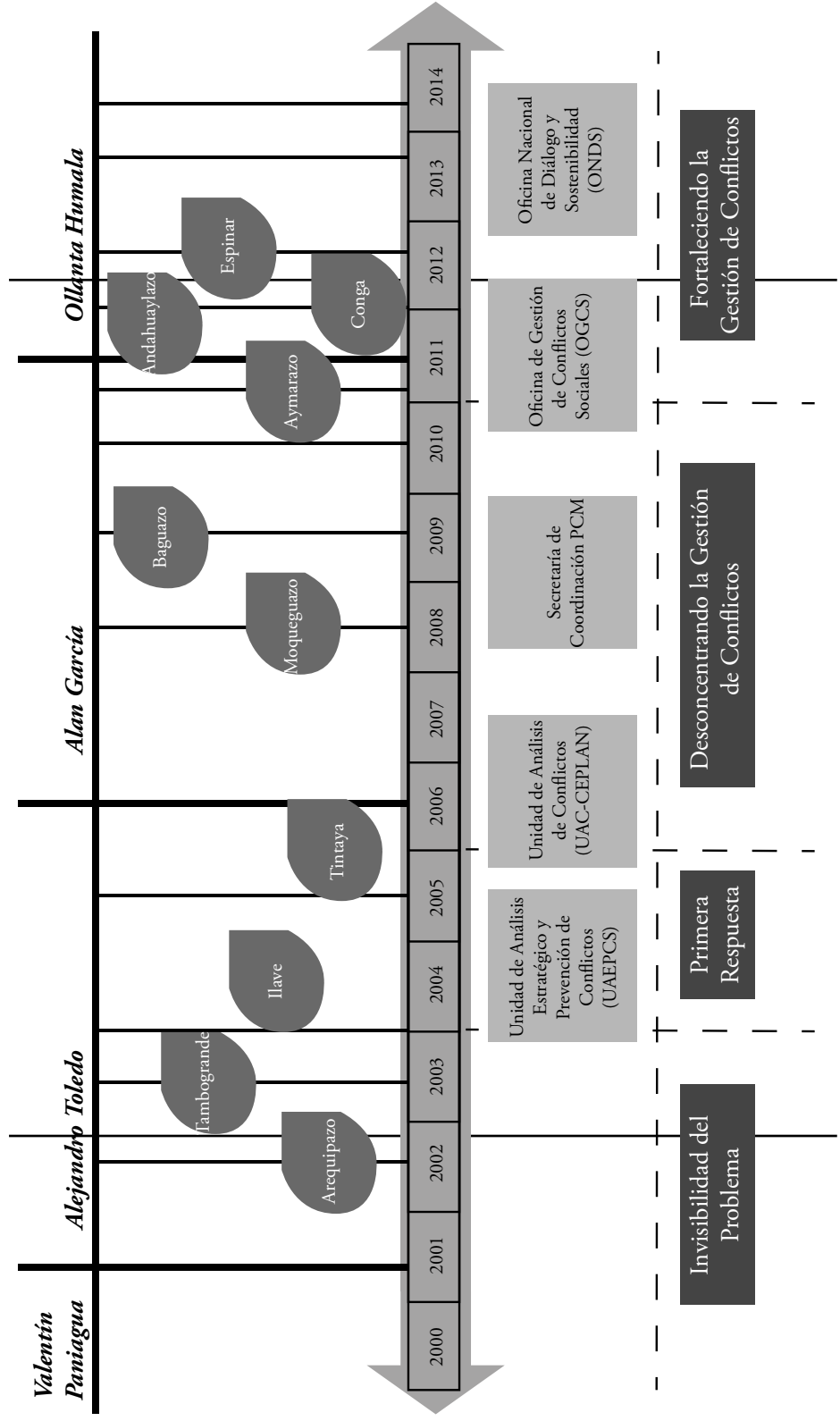
significan cambios sustanciales. Estos aspectos no resultan siendo perjudiciales, al contrario, nos muestran la continuidad y por lo tanto el interés del Estado en fortalecer la gestión de conflictos.

En su primer año de implementación la ONDS decidió elaborar el Programa de Alerta y Respuesta Temprana (PART), como responsabilidad de la Unidad Técnica de Prevención; como parte de este programa se desarrolló un taller internacional de prevención de conflictos, patrocinado por la OEA, que reunió a profesionales de distintos países. Por otro lado, la Unidad de Información y Análisis publica el informe mensual Willaqniki, para dar a conocer los enfoques y las posiciones de la ONDS, con análisis y reportes periódicos sobre la conflictividad.

A modo de conclusión de esta sección, podemos decir que a lo largo de este periodo (2000-2014) se ha ido generando progresivamente el fortalecimiento de la respuesta estatal frente a los conflictos, en tanto el cambio para cada etapa producía mayor formalización de la función de gestión de conflictos en el Estado.

Finalmente, para graficar de mejor manera este proceso de respuesta estatal, a continuación podemos observar una escala de tiempo que nos muestra los periodos de gobierno, los conflictos más resaltantes, las oficinas que se establecieron a lo largo de este periodo y las etapas de estudio que este trabajo propone.

Gráfico 3. Escala de tiempo sobre la respuesta estatal



4. FACTORES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE CAMBIO

Como hemos visto a lo largo de este periodo de respuesta estatal, frente a los conflictos existen momentos de cambio de una etapa a otra, estos cambios responden a diversos factores.

A continuación mostramos un gráfico que indica los factores presentes en los momentos de cambio, tomando como factor con gran relevancia el estallido de una crisis a causa de la escalada de un conflicto social. Como segundo factor está el liderazgo del premier, que si bien es cierto no es tan significativo como el estallido de una crisis, sí es un elemento que ha podido facilitar el momento de cambio junto con la crisis. Posteriormente tenemos la ayuda de la cooperación internacional, que más allá de ser un factor que produce cambio, es más bien un componente importante en la sustentación de este cambio, es decir, permite la ejecución de estas medidas y por lo tanto es un elemento importante en la tarea de fortalecer la respuesta estatal.

Gráfico 4. Factores presentes en los procesos de cambio



4.1. Estallido de crisis, conflictos sociales violentos

Un primer factor que aparece en los momentos de cambio es el estallido de grandes crisis, es decir conflictos sociales que escalaron a tal punto de poner en juego la gobernabilidad democrática y al Estado mismo. Este factor es uno de los que tiene mayor influencia para generar un cambio en cada etapa.

Según la teoría, la existencia de un conflicto social es la expresión de un problema de fondo que debe ser atendido, por lo cual debería ser procesado a través de canales institucionalizados adecuados (De Echave, 2007, p. 186); sin embargo, a lo largo de estos catorce años el Estado no siempre tuvo algún mecanismo institucionalizado que atienda y gestione estas demandas. Es así

que en varias ocasiones conflictos menores llegaron a generar grandes crisis gracias a la falta de coordinación entre los actores (Estado, población, empresa), lo cual no permitía recoger adecuadamente las demandas y por lo tanto plantear soluciones que satisfagan a las partes.

Si regresamos al gráfico 3, podemos ver la correlación existente entre crisis y cambio, por ejemplo: el «arequipazo» en 2002 y el conflicto de Tambogrande en 2003, en estos casos, en un primer momento el Estado minimizó las protestas, pero frente a los hechos de violencia se tuvieron que tomar medidas de extrema seguridad que no permitieron llegar a un acuerdo entre las partes, teniendo como resultado que el Estado peruano tenga que retractarse de conceder estos proyectos.

Debido a estas desbordantes crisis, quedó en evidencia la falta de capacidad que tenía el Estado para lidiar con problemas de conflictividad social, es así que en 2004, en un primer intento de responder y evitar estas crisis, se crea la UAEPSC como primera oficina de gestión de conflictos, que además constituye la etapa de primera respuesta estatal.

Para un siguiente momento tenemos el conflicto en Espinar-Tintaya, este proyecto comenzó a presentar problemas desde el año 2000, cuando se dejaron ver las demandas de inclusión de la actividad minera al desarrollo económico de Espinar, otorgando empleo, servicios básicos y obras públicas de infraestructura. Esta agenda también incluía las demandas de los miembros de las comunidades, a las cuales se les expropiaron sus tierras al iniciarse el proyecto (Guevara y Sosa, 2012). Es recién en el año 2003 que el FUDIE y la Federación Única de Campesinos de Espinar encabezaron una toma del local de la empresa, logrando acelerar el proceso de diálogo firmando el Convenio Marco el 3 de setiembre de 2003. Sin embargo, en el año 2005 se produjo un nuevo enfrentamiento que terminó con una violenta toma de local bajo el reclamo de la lentitud del proceso y se exigió la reformulación del Convenio Marco.

Esta nueva crisis dejó en evidencia que los esfuerzos por responder y contener los conflictos no estaban dando mayores resultados y por lo tanto la UAEPSC no era suficiente. Es así que se crea la UAC en el año 2005, como intento de fortalecer la anterior unidad que había tenido un rol mucho más pasivo frente a los conflictos y además dejó ver la necesidad de trabajar con los diferentes niveles de gobierno para contener las crecientes protestas.

Otro momento de cambio se dio tras el estallido de la crisis del conflicto de Bagua, que tiene su origen en la demanda de los pueblos indígenas hacia el Gobierno peruano, argumentando que este incumplía con el Convenio 169 de la OIT al dictar normas que afectan sus condiciones de existencia sin su

participación y consentimiento. En agosto de 2008, los pueblos indígenas amazónicos liderados por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep) protestaron exigiendo la derogatoria de los decretos legislativos 1015 y 1073. Luego de una jornada de protesta y movilización, el 20 de agosto, el Congreso aprobó el dictamen que propuso derogar ambas normas. Este acuerdo se intentó dejar sin efecto, lo cual desembocó en lo que conocemos como el «bagoazo», ocurrido el 5 de junio de 2009.

Este hecho dejó ver al Gobierno que era necesario contar con una normativa clara para la inversión, además de tener protocolos de acción y una institucionalidad que pueda gestionar de manera adecuada los conflictos sociales, para que eviten el desencadenamiento de grandes crisis que como en este caso tomaron la vida de pobladores y policías que participaban del conflicto.

Es así como se da paso a la creación de la OGCS en el año 2010, el Gobierno se había visto obligado a dar marcha atrás gracias a que el 10 de junio de 2009 el Congreso suspendió indefinidamente los decretos legislativos 1090 y 1064 (FIDH, 2009, p. 40); por lo tanto se tuvo que continuar con los trabajos de negociación con las poblaciones indígenas.

Finalmente, otra gran crisis que nos deja ver un cambio, aunque no sea de etapa pero sí de oficina, es el conflicto de Conga. Ya desde el año 2010 se aprobó el estudio de impacto ambiental del proyecto Conga y en julio de 2011 se autoriza la utilización del terreno a la empresa Yanacocha. Este proyecto afectaría cuatro lagunas ubicadas en cabeceras de cinco cuencas hidrográficas. Cabe señalar que, según el gobierno central, la inversión programada es de casi cinco mil millones de dólares y, de concretarse, sería el proyecto minero más grande del país, hasta la fecha. Sin embargo, la explotación minera supondría graves consecuencias ecológicas, pues afectarían las fuentes naturales de agua y con ello la sostenibilidad del uso agropecuario y poblacional. Tras el paro indefinido, iniciado el 24 de noviembre de 2011 en contra del proyecto Conga, y al no poder concretarse ningún acuerdo con las autoridades regionales, locales y de la sociedad civil organizada, el presidente de la República, mediante decreto supremo 093-2011-PCM, declara estado de emergencia en cuatro provincias de Cajamarca; asimismo, mediante resolución suprema 591-2011-DE se autorizó la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú.

4.2. Liderazgo político del premier, la conflictividad como tema de prioridad

Este factor de liderazgo político tuvo especial incidencia en la generación de cambios en las oficinas de conflictos. Una vez visualizada la necesidad de replantear la respuesta del Estado, resulta importante tener el respaldo del premier y su liderazgo para posicionar la demanda en la agenda gubernamental y llevar adelante estos cambios, que se traducen en el establecimiento de una nueva oficina de gestión de conflictos. De la misma manera, la figura del premier es determinante en los procesos de gestión de conflictos, ya que estos se han manejado durante mucho tiempo bajo la lógica del «bombero», lógica por la cual la población espera y demanda la presencia del premier en los procesos de negociación, en tanto es visibilizado como figura de poder, uno de los máximos representantes del Estado, con capacidad de acción, transformación y atención a demandas.

De esta manera podemos notar en dos momentos puntuales de cambio de oficinas cómo la influencia y liderazgo político del premier fueron factores bastante influyentes en la consolidación de estos cambios. Para el caso de la OGCS, tenemos como premier en este periodo a Javier Velásquez Quesquén, quien buscó fortalecer la labor de la oficina de conflictos.

Para Velásquez Quesquén la estrategia de gestión de conflictos debía dejar de lado la figura del primer ministro como actor principal para la resolución de los conflictos, lo cual era la característica principal de los premiers precedentes. Según lo señalado por Velásquez Quesquén: «los sectores y los gobiernos subnacionales serían los encargados del tratamiento de los conflictos. La PCM intervendría en aquellos casos que por la multiplicidad de temas que lo subyacen hace necesario su rol de articulador entre los distintos sectores» (Velásquez, 2004).

Si bien es cierto que tanto el discurso político del premier como su estrategia de trabajo para esta oficina son elementos importantes para generar un cambio respecto a la oficina precedente, la cercanía del premier con el presidente Alan García, debido a la militancia política que ambos comparten, representó un factor importante que permitió que las intenciones y estrategias para establecer esta nueva oficina que tenía Velásquez Quesquén se vieran reflejadas en acciones concretas, y es así como se pudo dar pase a la creación de la OGCS.

Otro premier que tuvo gran influencia y liderazgo político fue Juan Jiménez, quien en 2012 permitió la creación de la ONDS, que si bien es cierto es una continuidad de la OGCS, ya que tiene como concepto rector la primacía del

diálogo como método de gestión de conflictos, también representó la creación de una nueva oficina, con una nueva denominación y una estrategia mejorada. En su discurso, Jiménez señalaba la necesidad de establecer una visión positiva del conflicto, convirtiéndolo al mismo en una oportunidad de desarrollo; de la misma manera, aseguraba que se buscaría reformular los protocolos de intervención de la Policía y las Fuerzas Armadas en relación a todos los conflictos sociales, además que las labores de control interno respetarán los derechos humanos, pero también «serán firmes» en el objetivo de garantizar la tranquilidad de la población (Jiménez, 2012).

Este discurso caló fuerte en la política de gestión de conflictos del gobierno de Ollanta Humala, que venía de enfrentar una gran crisis a causa del conflicto de Conga. Esta crisis dejaba clara la necesidad de fortalecer la función gestora de conflictos y la necesidad de que el gobierno central atiende de manera integral y con una estrategia adecuada la problemática de la conflictividad social; ya que el estallido de este tipo de crisis genera pérdidas humanas, un estancamiento de las actividades económicas de las regiones involucradas, fuga de capitales de inversión y una gran desaprobación política. Es gracias a estos costos, mayoritariamente políticos, y al notable descenso de Humala en las encuestas de aprobación que Jiménez posiciona su estrategia y logra iniciar una «reestructuración integral» y una «reingeniería» de la Oficina de Gestión de Conflictos de la PCM, transformándola en la actual ONDS.

4.3. Apoyo de la cooperación internacional como factor que ayuda al fortalecimiento

Finalmente tenemos el factor de cooperación internacional, que si bien es cierto es un factor que se encuentra presente a lo largo de todas las oficinas de conflictos, no podemos considerarlo uno que genera cambios en cada periodo, pero más bien es importante resaltarlo como factor que fortalece la respuesta estatal y que se encuentra presente en la función gestora de conflictos sociales a lo largo de estos catorce años.

En las primeras etapas, donde se encuentran la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales (UAEPCS) y la Unidad de Análisis de Conflictos (UAC), encontramos que estas oficinas fueron financiadas al 100% por la cooperación internacional, teniendo como principales aportantes al PNUD y a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); si bien es cierto que el presupuesto era básicamente para cubrir los sueldos del personal de estas oficinas, este factor nos permite ver la atención que el Estado le brindaba al tema. Al no destinar un presupuesto

ni brindar personal para el manejo y la gestión de conflictos, entendemos que la problemática no era parte de la política estatal y difícilmente estaba presente en la agenda, lo cual nos permite ver cómo el Estado se ve acorralado en momentos de estallidos de grandes crisis sociales y su capacidad de respuesta termina siendo insuficiente, ineficaz y muchas veces con el uso de la fuerza.

Para las siguientes etapas, principalmente en las oficinas de OGCS y ONDS, encontramos el apoyo de la cooperación internacional mediante proyectos, asesoramiento y pasantías con la finalidad de fortalecer la función gestora de conflictos. Como mencionamos anteriormente, estas oficinas ya contaban con autonomía de presupuesto, sin embargo la cooperación internacional continuó y continúa apoyando a estas oficinas con la finalidad de lograr mejores resultados en cuanto a diálogo y prevención de crisis.

En este sentido, podemos ver que el aporte de la cooperación internacional a nivel económico y de capacidades ha sido un aporte constante en la formación y fortalecimiento de estas oficinas, que aunque no representa un factor que genere un cambio de etapa en el periodo estudiado, es un factor importante para el fortalecimiento de estas oficinas, gracias a la dotación de recursos y el compromiso de estos agentes cooperantes en los temas relacionados a la gestión de conflictos sociales.

De la misma manera, esta atención por parte de la cooperación internacional nos demuestra que de no haberse contado con ese financiamiento, no se hubiera podido dar la respuesta del Estado a los conflictos; en todo caso, esta hubiera tardado mucho más en darse y hubiera sido mucho más ineficaz.

Como hemos visto en esta sección, los factores que han contribuido o influenciado el cambio en este periodo de estudio básicamente son tres, teniendo en cuenta que el factor que mayor incidencia y constancia ha tenido al momento de generar cambios ha sido el estallido de una crisis producto del escalamiento de un conflicto. De esta manera, este factor constituye el elemento más importante que nos ayuda a identificar en qué momento se produce un cambio en la respuesta del Estado; tal como lo mencionábamos líneas atrás, este cambio responde a que el estallido de una crisis deja en evidencia las carencias estatales para manejar los conflictos, llama la atención de la sociedad civil, la prensa y la comunidad internacional, lo cual genera presión en el Gobierno para contestar a este malestar, ya que de no presentar una respuesta, el costo político de esta inacción podría ser bastante alto.

Por otro lado, tenemos el factor del liderazgo del premier, que es más bien complementario al cambio que produce el estallido de una crisis, ya que resulta favorable que el premier impulse una política de fortalecimiento de la capacidad

estatal para la gestión de conflictos, sin embargo este no es un factor que determina los cambios en la respuesta estatal.

Finalmente, el factor de ayuda de cooperación internacional no es un factor que genera cambio en la respuesta estatal, pero sí se ha encontrado presente a lo largo de todo este proceso de fortalecimiento del manejo de conflictos, y al ser una fuente que dota de recursos financieros a estas oficinas, es un elemento importante a lo largo de este proceso, ya que permitió la subsistencia de las oficinas que hasta ahora se han tenido.

5. CONCLUSIONES

A partir del estudio y análisis de todas estas características presentes en la respuesta del Estado frente a los conflictos sociales desde el periodo de transición democrática, podemos ver que esta respuesta no fue inmediata al problema, en un primer momento no se visibiliza la problemática de la conflictividad social y cómo esta podría ser perjudicial para el proceso de asentamiento de la democracia y fortalecimiento de sus instituciones. De la misma manera en las etapas posteriores, los cambios se realizaron a partir de ciertos eventos violentos, no se realizó un trabajo constante y preventivo de evaluación sobre las estrategias que el Estado venía utilizando para manejar los conflictos sociales y así generar cambios paulatinamente.

Bajo la misma idea, los cambios que se producen después del estallido de una crisis de conflictividad social nos dejan ver una falta de planificación en la política de gestión de conflictos sociales. Por ejemplo, para los casos Tambogrande, Tintaya, Bagua y Conga, el Estado se vio completamente doblegado, teniendo que retroceder en cuanto a los proyectos que tenía para estas localidades.

Además de la falta de planificación, las diversas estrategias de gestión de conflictos que han venido utilizando las diferentes oficina de conflictos de la PCM han carecido de un monitoreo y evaluación, lo cual no ha permitido medir el impacto y los resultados que estas estrategias han arrojado, por lo que no se han podido realizar los cambios pertinentes a modo de mantener una mejora continua de los procesos de intervención en conflictos, y por lo tanto el fortalecimiento de dichas oficinas se ha dado como un proceso largo y reactivo frente a crisis.

De la misma manera, el estudio prevé que dadas ciertas condiciones, las posibilidades de cambio y generación de una nueva oficina son altamente posibles; en tanto el estallido de una gran crisis de conflictividad, el liderazgo político del premier y su capacidad de posicionar problemáticas en la agenda de

gobierno y la existencia de apoyo por parte de organismos internacionales, pueden representar la generación de una nueva oficina y un cambio en la estrategia estatal de tratamiento de conflictos.

Si nos detenemos a analizar la efectividad de esta respuesta estatal frente a la problemática de conflictividad social en los últimos catorce años, sobre todo si es que este proceso ha tenido algún impacto positivo en cuanto a solucionar o mitigar el problema, encontraremos fortalezas y debilidades.

Por el lado de las fortalezas, se puede resaltar la evolución y por lo tanto fortalecimiento de esta función, que como vimos fue teniendo una respuesta lenta pero progresiva para enfrentar los diferentes conflictos sociales. En este punto resaltamos el paso de una etapa de «invisibilidad» hacia una etapa en la cual se propone normativa específica para tratar conflictos sociales, además de obtener mayor atención por parte del Gobierno, en tanto se dota de capacidades y recursos para que la gestión y resolución pacífica de conflictos pueda ser una política de Estado.

Por otro lado, también nos detenemos a ver cuáles son las debilidades de este modelo. Por ejemplo, según un estudio realizado por la revista *Perú Económico* sobre los potenciales detonantes de conflictos:

Las conclusiones del estudio arrojaron que sólo el 15.66% de los conflictos fueron generados por la falta de cumplimiento de los compromisos hechos por las empresas, mientras que un alarmante 44.88% obedece a casos de contaminación y percepción de potencial contaminación causada por la actividad minera y petrolera. En los casos vinculados a contaminación, encontramos que sólo 17% está interesado en entablar un proceso de diálogo y renegociación de compromisos, lo que evidencia la falta de confianza de las comunidades hacia la inversión privada o desconfianza frente a una eventual fiscalización por el Estado (*Perú Económico*, 2013).

De la misma manera, existen factores referentes a las condiciones socioeconómicas y realidad de los ciudadanos que representan potenciales amenazas de emergencia de conflictos sociales y por lo mismo podrían ser una gran dificultad en los procesos de gestión y negociación de conflictos. Por ejemplo, en las zonas rurales de la sierra y selva se suelen desarrollar proyectos de gran envergadura.

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 (*Perú Económico*, 2013).

Estas cifras nos dejan ver que la estrategia de gestión de conflictos no es suficiente para mitigar el impacto de los conflictos, ya que es necesario incidir en

la presencia estatal por medio de servicios en aquellos lugares donde el Estado suele estar ausente o con servicios ineficientes. De la misma manera, la presencia estatal debe garantizar la prestación adecuada de los servicios, ya que gran parte de las controversias y dificultades que impiden una negociación adecuada se deben a la baja o nula confianza de los pobladores en el Estado.

Si bien es cierto que encontramos un Estado que no cuenta con la capacidad suficiente para responder y adaptarse al fenómeno de la conflictividad social, lo es también que a través del tiempo se ha incrementado el interés en los conflictos y en cuáles serían los mecanismos más adecuados para manejarlos; también podemos rescatar el interés que han tenido algunas autoridades y funcionarios de estas oficinas por fortalecer y continuar con la función gestora de conflictos y que consideran todos estos factores presentes en la conflictividad social como llamadas de atención sobre los aspectos a mejorar.

A modo de recomendación, podríamos decir que es importante mejorar sustancialmente la gestión ambiental con el compromiso de los gobiernos, en todos sus niveles, y de los propios ciudadanos. También se debe continuar el trabajo de fortalecer el desarrollo sostenible que conjugue la necesidad de crecimiento económico con el desarrollo social de los pobladores, así como la conservación ambiental. Por otro lado, es importante que se fortalezca el trabajo de articulación entre los sectores públicos y entre los diferentes niveles de gobierno, que tienen una intervención directa en las zonas de riesgo y alta conflictividad asociadas a las actividades extractivas.

Finalmente, para acotar al tema es preciso reflexionar sobre el Estado peruano en general y cuál es la respuesta y capacidad que tiene este para enfrentar los diversos retos del país, considerando, sobre todo, que somos un país que recuperó su democracia hace tan solo catorce años y muchas, por no decir la gran mayoría, de sus instituciones no poseen la capacidad de responder a las demandas de la sociedad. Ya sea por la herencia de la corrupción institucionalizada en los años noventa, un aparato burocrático totalmente ineficiente, la primacía de los intereses económicos en las clases políticas, la falta de cuadros técnicos especializados y definitivamente la no continuidad de las políticas, generan que el Estado no tenga la capacidad de recoger demandas y transformarlas en opciones de políticas para resolver estos problemas sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Awapara, Omar (2010). Despacio se llega lejos: cambio institucional e instituciones latentes. El caso de la Presidencia del Consejo de Ministros. *Apuntes*, 67, segundo semestre 2010, 5-36. Lima.
- Azpur, Javier y otros (2006). *La descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Lima: CIES-Grupo Propuesta Ciudadana. <<http://old.cies.org.pe/files/elecciones/Descentralizacion1.pdf>>
- Camacho, Luis y Felix Lossio (2005). *La Mesa de Diálogo de la provincia de Espinar: solucionando conflictos entre sociedad civil local y empresa minera sin la presencia del Estado*. Lima. <http://blog.pucp.edu.pe/media/251/20120603mesa_de_dialogo_de_tintaya_final_30_mayo-1-.pdf>
- COOECI (2013). *Seis desafíos de la Cooperación Internacional en el Perú Definiciones, implicancias y Recomendaciones*. Lima: COECCI-Colectivo de ONG Belgas. <http://www.propuesta-ciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/6%20desafios%20de%20la%20cooperaci%C3%B3n%20internacional%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>
- Cueva, Steven (2012). *El impacto de las transferencias monetarias mineras en el desarrollo de los distritos del Perú*. Tesis de maestría en Economía. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado.
- De Echave, José (2007). *Gobernabilidad e industrias extractivas en Ecuador, Perú y Guatemala: el caso de la minería*. En FOCAL web. Consulta: 8 de febrero de 2016. <http://www.focal.ca/pdf/indigenous_Peru_De%20Echave_Gobernabilidad%20industrias%20extractivas%20Ecuador%20Peru%20Guatemala_2007_s.pdf>
- Ford, Elaine (2004). El proceso de transición democrática en el Perú y el liderazgo de Toledo. *Enfoques*, 2, 143-156. Santiago <http://www.ucecentral.cl/prontus_ucecentral2012/site/artic/20131229/asocfile/20131229014955/articulo11r2.pdf>
- Glave, Manuel y Juana Kuramoto (2002). Minería, minerales y desarrollo sustentable en Perú. En MMSD, *Minería, minerales y desarrollo sustentable en América del Sur* (pp. 529-591). Coeditado por: Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA) y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras (IIPM). <http://oldwww.wbcsd.org/web/publications/mmsd_south_america.pdf>
- Gonzales de Olarte, Efraín (2007). La economía política peruana de la era neoliberal 1990-2006. En *Blog Economía Peruana: Temas relacionados con las políticas económicas en el Perú*. Consulta: 8 de febrero de 2016 <<http://blog.pucp.edu.pe/item/9028/economia-politica-de-la-era-neoliberal-peruana-1990-2006>>
- González, Fernando (2009). Gobernabilidad y gobernanza. Las relaciones intergubernamentales: concepto y marco teórico. El contexto y concepto. Características. Modelo. Estructuras. En Cuerpo Superior, especialidad de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, *Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A1*. Toledo. <http://empleopublico.castillalamancha.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=6a218564d67040db9bac21a2106b3b45&groupId=10129>
- Guarango (2004). Agricultura versus minería. Una guía ilustrada del histórico conflicto. *Revista Educativa-Tambogrande vale más que oro*. Octubre, 10-11. <http://www.guarango.org/tambogrande/downloads/booklet_es.pdf>
- Guevara, Daniel y Paolo Sosa (2012). El conflicto de Espinar y Xstrata. La moneda que fue lanzada y dio vueltas tantas veces. En *NoticiasSer.pe*. Perú. <<http://www.noticiasser.pe/20/06/2012/informe/el-conflicto-de-espinar-y-xstrata>>

- Huamaní, Guiselle, Sandro Macassi, Julio Alegría y Telmo Rojas (2012). *Hacia una mejor gestión de los conflictos socioambientales en el Perú*. Lima: CIES.
- Hurtado, Isabel y César Bedoya (2013). *Évolution des Conflits Sociaux et Environnementaux au Pérou: une Lecture Générale*. París.
- ICMM (2008). Perú: ¿Del auge minero al desarrollo de amplia base? El desafío de la riqueza mineral: cómo usar la dotación de recursos para fomentar el desarrollo sostenible. Londres.
- Jiménez, Oscar (2012). *Los conflictos sociales en el Perú y otros países de América del Sur*. Lima: DIDP <[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/dgp/ciae.nsf/vf07web/F4D9535F8890B32D052579B80058D0F6/\\$FILE/INFTEM10.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/dgp/ciae.nsf/vf07web/F4D9535F8890B32D052579B80058D0F6/$FILE/INFTEM10.pdf)>
- La República (2012). Arequipazo, la semilla de la protesta social en democracia. *La República*. Lima, 10 de junio <<http://larepublica.pe/09-06-2012/arequipazo-la-semilla-de-la-protesta-social-en-democracia>>
- Muqui (2011). El caso Conga, en Cajamarca. En *Publicaciones Muqui, Red de Propuesta y Acción*. Sección Comunicaciones. Lima: Peruenlinea.org <http://muqui.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4328:el-caso-conga-en-cajamarca&catid=122:casos-emblematicos&Itemid=162>
- Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (2012). *Willaqniki. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales*. Lima: PCM.
- Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (2013). *Institucionalizando el diálogo a un año de gestión. Experiencias y aportes de la OND- PCM 2012-2013*. Lima: ONDS-PCM.
- Olvera, Alberto (1999). *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México. <http://www.lead.colmex.mx/docs/s4/02_sociedad%20civil%20y%20ONG/OLVERA_introduccion.pdf>
- Oszlak, Oscar (1994). Estado y sociedad: las nuevas fronteras. Buenos Aires. <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan040064.pdf>>
- Pajuelo, Ramón (2004). *Perú: crisis política permanente y nuevas protestas sociales*. Buenos Aires: Clacso.
- Peru Económico (2013). Ranking de conflictos: guía de detonantes por región. Lima <<http://perueconomico.com/ediciones/80/articulos/1457>>
- Prats, Joan (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10,103-148. Barcelona. Consulta: 13 de abril de 2014. <<http://www.hegoa.hhu.es/dossierra/gobernanza/3-Prats2001.pdf>>
- Presidencia del Consejo de Ministros (2005). Decreto supremo 056-2005-PCM. 28 de julio.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2006). Decreto supremo 380-2006-PCM. 23 de octubre.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2007). Decreto supremo 063-2007-PCM. 14 de julio.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2010). Decreto supremo 010-2010-PCM. 18 de enero.
- PricewaterhouseCoopers (2013). *Industria Minera. Guía de Negocio en el Perú*. Lima. <<https://www.pwc.pe/es/doing-business/assets/pwc-doing-business-mining-espanol.pdf>>
- Repetto, Fabián (2004). Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Washington. <<http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/2220291.pdf>>
- Revesz, Bruno (2009). Tambogrande: de la defensa del agro a la defensa del derecho a decidir. En José De Echave, Alejandro Diez, Ludwig Huber, Bruno Revesz, Xavier Ricard Lanata y Martín Tanaka. *Minería y conflicto social*. Lima: IEP, CIPCA; CBC, CIES. <<http://colegiodesociologos-peru.org/nw/biblioteca/mineria-y-conflicto-social.pdf>>

- Rivadeneira, Dánae (2014). Guía sencilla para entender lo complejo: El Baguazo cinco años después. En *Utero.pe*. Consulta: 8 de febrero de 2016. <<http://utero.pe/2014/06/05/guia-sencilla-para-entender-lo-complejo-el-baguazo-cinco-anos-despues/>>
- RPP (2013). Conga, fallo de La Haya, inseguridad: Los temas de los que habló Ollanta Humala. *RPP Noticias*. Lima: Grupo RPP. <http://www.rpp.com.pe/ollanta-humala-conga-fallo-haya-inseguridad-noticia_658277.html>
- SER (2011). *El Estado y la gestión del conflicto 2006-2011; conflictos mineros por usos del territorio*. Lima: SER. <http://www.procasur.org/extractiveindustries/wpcontent/uploads/2012/07/Estado-y-Gesti%C3%B3n-Conflicto_Asociaci%C3%B3n-SER.pdf>
- Sikkink, Kathryn (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista. *Desarrollo Económico*, 32(128), 1-46. Buenos Aires. <http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/Sikkink.pdf>
- Subirats, Joan y Ricard Gomà (1997). Políticas públicas en España (1976-1996): la economía política de la democratización. *Gestión y Política Pública*, 6(2), 391-419. <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI_No.II_2dosem/SJ_Vol.6_No.II_2sem.pdf>
- Tanaka, Martín (2013). *El futuro de los conflictos sociales en el Perú*. Lima: Ceplan. <<http://www.ceplan.gob.pe/sites/default/files/conflictossocialesfuturo.pdf>>
- Tauzin, Isabelle (2001). La transición peruana: Actos simbólicos y vida cultural. Ponencia presentada en el coloquio *Transitions politiques et évolutions culturelles dans les sociétés ibériques et ibéro-américaines contemporaines*. Montpellier. Consulta: 27 de abril de 2014. <<http://halshs.archivesouvertes.fr/docs/00/67/18/58/PDF/TransitionPerou.pdf>>
- Vega, Jorge (2008). *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú*. Lima: MEF. <https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Descentralizacion_Fiscal_Peru.pdf>

Entrevistas

1. Valery Niño de Guzmán, Comisionado Macrosur de la ONDS. Entrevista realizada el 22 de noviembre de 2013.
2. Ángela Acevedo Huertas, Asesora de la ONDS 2010-2012. Entrevista realizada el 25 de abril de 2014.
3. Ronald Ibarra Gonzales, Jefe de la OGCS 2010-2011. Entrevista realizada el 07 de mayo de 2014.
4. Víctor Caballero Martín, Jefe de la OGCS 2011-2012. Entrevista realizada el 13 de mayo de 2014.
5. Manuel Figueroa Quintana, Secretario de coordinación de la PCM 2007-2011. Entrevista realizada el 10 de junio de 2014.
6. Pamela Maldonado García, Asesora del alto comisionado de la ONDS. Entrevista realizada el 16 de junio de 2014.