



## RESOLUCIÓN DEFENSORIAL N° 0002-2022-DP

Lima, 10 de enero de 2022

### VISTO:

El Informe Defensorial N.º 187-2021-DP, «**Conflictos sociales y cumplimiento de acuerdos**», elaborado por la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo; y,

### CONSIDERANDO:

#### Primero.- Antecedentes

El diálogo para resolver conflictos está continuamente acechado por actos violentos, respuestas tardías, actitudes intransigentes, falta de capacidad técnica para abordar los problemas, ausencia de una mirada intercultural. Todo ello lo debilita y, en ocasiones, crea una sensación de tiempo perdido. Pero, en verdad, el impacto mayor proviene del incumplimiento de los acuerdos. Cuando la población pasa por experiencias de frustración o engaño, reduce sus niveles de confianza y credibilidad en las instituciones. El tipo de relación que con esfuerzo se consigue establecer y que está basada en la palabra, la racionalidad, la expectativa de justicia, la interacción horizontal que se buscó establecer como un mecanismo de solución de problemas, se deteriora mucho.

**Segundo.-** Pese a ello, desde hace más de 15 años el diálogo es el principal recurso del que los gobiernos han echado mano para enfrentar grandes descontentos, viejos problemas reeditados cada cierto tiempo, multitudes enardecidas que buscan ser escuchadas, etc. No hay propiamente una política de gestión y transformación de conflictos sociales, pero sí algunos sentidos comunes que se vertebran para darle un rumbo a esta tarea. Con avances y retrocesos, insuficiencias, desarticulaciones, podemos decir que hay una trama de diálogo en el Perú como no la ha habido en ninguna etapa de nuestra historia. Los tres actores primarios de los conflictos sociales se han encontrado miles de veces para tratar de comprenderse, disolver prejuicios, analizar problemas y buscar salidas. Y aunque los hechos violentos cada cierto tiempo suelen empañar esta voluntad colectiva de dialogar, al final el balance es positivo. Estamos aprendiendo a dialogar y a cumplir la palabra empeñada.

#### Tercero.- Objetivos de la investigación y metodología

Para fines de la investigación, se analizaron 4258 acuerdos contenidos en 774 actas correspondientes a 29 conflictos sociales en fase de diálogo desarrollados entre el 2012 y el 2019. Asimismo, se remitieron cuestionarios a 19 secretarías generales y 13 oficinas de gestión de conflictos sociales del Poder Ejecutivo



y a 25 gerencias generales regionales de los gobiernos regionales y a la Municipalidad Metropolitana de Lima; así como entrevistas a funcionarios y exfuncionarios de entidades públicas relacionadas directamente con el cumplimiento de acuerdos. El Informe Defensorial N° 187 tiene por objetivo buscar explicaciones sobre la naturaleza jurídica o política de las actas que se firman, de su trazabilidad en la administración pública, y de la necesidad de gestionar su cumplimiento mediante mecanismos internos de las entidades comprometidas a cumplir, y de la acción supervisora de un órgano constitucional autónomo como la Defensoría del Pueblo. Todo ello enmarcado en principios cardinales del funcionamiento de la democracia y el estado de derecho como la transparencia, la rendición de cuentas, y el control del poder.

#### **Cuarto. - Resultados del análisis cuantitativo y cualitativo del cumplimiento de acuerdos derivados de actas suscritas en procesos de diálogo.**

Las principales conclusiones del Informe Defensorial N° 187 son las siguientes:

1. Los procesos de diálogo para resolver conflictos sociales se han constituido con los años en un mecanismo legitimado por las partes, que aporta amplitud y flexibilidad en el tratamiento de los temas, cercanía entre los actores primarios del conflicto, e interacción constructiva para la elaboración de soluciones. El decurso de cada proceso de diálogo sigue siendo imprevisible, y su producto principal, los acuerdos, despiertan preocupación por la forma cómo se construyen y, especialmente, por la falta de seguridad respecto de su cumplimiento.

2. La Defensoría del Pueblo sostiene que el incumplimiento de acuerdos debilita los espacios de diálogo, afecta la legitimidad de las entidades estatales, deteriora las relaciones de confianza entre Estado y ciudadanos o profundiza la desconfianza, y abre las puertas al reinicio de acciones colectivas de protesta que podrían intensificarse a partir de la frustración experimentada. Según la última actualización realizada por la Presidencia del Consejo de Ministros sobre la situación de los compromisos asumidos por el Estado, las empresas y la sociedad en estos espacios, publicada en el Reporte Willaqniki del mes de diciembre del 2019, y que correspondería al periodo 2010-2019, hay registrados 6876 compromisos; 3768 (55%) son compromisos que atienden demandas sociales y 3108 (45%) son compromisos procedimentales. De los compromisos que atienden demandas sociales, 2050 estaban pendientes de cumplimiento, lo que representa el 54.5%.

3. Los costos (institucionales, económicos, personales) de no cumplir los acuerdos son altos y, por ello, el Estado debe tener reglas claras para sus participaciones en los procesos de diálogo, especialmente al momento de adquirir compromisos; y una estrategia de cumplimiento incorporada a la gestión pública y con procedimientos de seguimiento interno ágiles y transparentes, y en contacto frecuente con los actores participantes en el espacio de diálogo.





4. El nivel de cumplimiento de acuerdos revela que el Estado no ha sido lo suficientemente prolijo y precavido a la hora de adquirir compromisos. Siempre que una entidad pública se comprometa a algo debe verificar si cuenta con recursos, si los acuerdos están dentro de la ley, si se enmarca en las políticas públicas previamente definidas, y si los plazos de cumplimiento son razonables. Hoy existe un considerable número de acuerdos pendientes de cumplir, muchos de ellos heredados de gobiernos anteriores. Si bien el Estado no puede desentenderse de ellos, es necesario que realice una evaluación para definir si debe o no volver a o dar amplias explicaciones sobre aquellos acuerdos que se consideren de difícil cumplimiento.

5. Los funcionarios públicos están en la obligación de rendir cuentas de cada uno de los actos que realizan en el marco de sus competencias, mostrando los avances, dificultades y resultados de su gestión. La participación en mesas de diálogo y el cumplimiento de los acuerdos que suscriben forman parte de las funciones de las que deben rendir cuentas.

6. El acta es el documento en el que se deja constancia de acuerdos de procedimiento, acuerdos parciales y acuerdos finales de un proceso de diálogo. Su importancia es capital porque a ella se recurre para probar los compromisos que se adquirieron y verificar su cumplimiento. No obstante, las actas con acuerdos, no han sido objeto de análisis y fortalecimiento, no se ha estudiado su trazabilidad al interior de la administración pública, ni se ha diseñado un mecanismo de cumplimiento.

7. Las decisiones políticas tomadas por las entidades estatales para llegar a acuerdos dentro de procesos de diálogo, deben ser entendidas como actos de gobierno que requieren ser convertidos en actos de administración para su trazabilidad en los procesos de gestión pública. Es por ello que el acta es percibida como un documento político que expresa la voluntad de las entidades públicas de resolver los problemas en el sentido acordado. Por tanto, es necesario que el cumplimiento de los acuerdos siga los procedimientos y normas establecidos en los marcos de competencias legales dentro de los que se adquirieron los compromisos.

8. Se analizó 4258 acuerdos que constan en 774 actas, correspondientes a 29 procesos de diálogo desarrollados durante el periodo 2012-2019. La revisión de estas actas nos permite identificar elementos que caracterizan los procesos de diálogo y la elaboración de actas:

- a) Se identifica la presencia de pueblos indígenas u originarios en el 41% de los procesos de diálogo. Estos se desarrollan en el ámbito rural.
- b) Sobre el lugar donde se suscribieron las actas, el 44.8% se ubica dentro de la zona del conflicto, el 35.3% en la ciudad de Lima y el 18.9% se firmó en lugares fuera de la zona del conflicto que no eran Lima Metropolitana.
- c) Con relación a los actores, el Estado participó en el 99.6% de las reuniones. Según el nivel de gobierno, los y las representantes del Gobierno nacional estuvieron presentes en el 98.4% de las reuniones. En el caso de los gobiernos locales, sus representantes participaron en el 69.1%, quienes muchas





veces canalizan las demandas de la sociedad y las elevan al gobierno regional y nacional.

- d) Según la clasificación de los acuerdos, el 58% del total son acuerdos de procedimiento, seguido de los acuerdos parciales con el 29% y los acuerdos finales con el 13%. Y con relación a la clasificación de subtipos de acuerdos, en el caso de los acuerdos parciales y finales, cerca del 40.0% está relacionado al financiamiento, ejecución o viabilidad de proyectos o actividades en beneficio del actor social.
- e) Existe una relación entre el tipo de acuerdos suscritos y el lugar donde se desarrolla el proceso de diálogo. Del total de acuerdos finales que buscan atender directamente las demandas sociales, el 57.4% fue firmado en reuniones que se desarrollaron en la ciudad de Lima, lo mismo ocurre con los acuerdos parciales, con el 40.0%.
- f) La brecha de género es un problema que se replica en los diferentes roles que se asumen en los procesos de diálogo. De acuerdo con el análisis de actas, por cada tres reuniones facilitadas por hombres una es facilitada por mujeres. Una explicación amplia y detallada sobre las causas de la poca presencia y participación de las mujeres en los espacios de diálogo se puede encontrar en el Informe Defensorial N° 185-2020-DP, "Participación de las mujeres en procesos de diálogo para resolver conflictos sociales".
- g) Sobre el actor responsable del cumplimiento, el 72.5% fue asumido por el Estado, el 19.0% por las empresas, mientras que la sociedad asumió la responsabilidad del 14.4%. Cabe señalar que un acuerdo puede ser asumido por más de un tipo de actor. En 411 acuerdos no se identificó al responsable de cumplimiento, limitando la posibilidad de exigir su cumplimiento.
- h) En el 57.7% no se precisó el plazo de cumplimiento, dejando abierta la posibilidad de gestionar su cumplimiento posteriormente sin tomar en cuenta el riesgo existente de reactivación de conflicto.
- i) El seguimiento de acuerdos tiene como objetivo garantizar el cumplimiento de los mismos, lo cual fortalece el diálogo y refuerza la credibilidad de los actores responsables del cumplimiento. No obstante, se verifica que en el 87% de los acuerdos no se encargó a una entidad o comisión de actores la responsabilidad del seguimiento.

**9.** Las funciones de seguimiento de acuerdos en los ministerios están asignadas en la mayoría de los casos a las oficinas de gestión de conflictos sociales. Estas oficinas, si bien no tienen competencias legales para ejecutar los acuerdos, están comprometidas con el proceso de cumplimiento, dada su activa participación en los espacios de diálogo.

**10.** Los procedimientos y prácticas seguidos en el cumplimiento de acuerdos por los ministerios y gobiernos regionales y que fueron informados a la Defensoría del Pueblo, permite sostener lo siguiente:



- a) En los ministerios de Estado no existe un procedimiento uniforme y homogéneo para cumplir con los acuerdos. Solamente en 3 de 11 respuestas de los secretarios generales se declaró la existencia de un procedimiento para el cumplimiento de acuerdos. Los protocolos que mencionan en las respuestas de las secretarías generales se refieren a acciones de monitoreo o seguimiento de acuerdos. En adición a ello, la mayoría de las secretarías generales que respondió el cuestionario consideró necesario contar con lineamientos para cumplir con los acuerdos suscritos en actas.
- b) En la mitad de los cuestionarios absueltos dirigidos a las secretarías generales se declaró contar con mecanismos de transparencia o rendición de cuentas para informar a la ciudadanía sobre el cumplimiento de los compromisos. Estos se refieren principalmente a los espacios de diálogo en los que brindan información a la población, o a las comunicaciones que se tendrían con autoridades, dirigentes y otras partes involucradas en los conflictos sociales.
- c) En las respuestas recibidas por las oficinas de gestión de conflictos sociales se observó que existen esfuerzos por construir criterios, metodologías y herramientas para enfrentar el problema del incumplimiento, mediante acciones de monitoreo y seguimiento de acuerdos. Las prácticas más comunes son el desarrollo de reuniones y coordinaciones con las oficinas responsables de cumplir, así como el uso de bases de datos y reportes. Estas prácticas, en la mayoría de los casos, no están protocolizadas. En cuanto a las limitaciones identificadas, las más urgentes de superar son el acopio incompleto de actas y la falta de herramientas tecnológicas efectivas. Se observa que el personal que realiza acciones de monitoreo y seguimiento de acuerdos no se dedica exclusivamente a esta tarea, pues tiene otras actividades a su cargo.
- d) Las gerencias de los gobiernos regionales reconocen que deben ser las responsables de dirigir el cumplimiento de los acuerdos dentro del gobierno regional, pero ninguna de ellas cuenta con procedimientos específicos para realizar esta función.



**11.** El Vice Ministerio de Gobernanza Territorial, a través de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo y la Subsecretaría de Seguimiento y Gestión de Compromisos, realiza el “seguimiento estratégico” del cumplimiento de los compromisos asumidos en espacios de diálogo. Sus procedimientos están establecidos en la Resolución de Secretaría de Gestión Social y Diálogo N° 006-2021-PCM/SGSD. Consideramos que este es un avance de particular relevancia, en tanto ordena y explicita una función referida a una etapa que las



partes evaluarán para cerciorarse acerca de la efectividad del diálogo. Sería útil, igualmente, precisar los alcances del concepto “seguimiento estratégico” a fin de que los firmantes de las actas estén debidamente informados y prevenidos. La información sobre el avance en el cumplimiento de los acuerdos debe estar a disposición en plataformas de acceso público y no solo entregarse a pedido de parte. Al respecto la SGSD sostiene que se viene implementando una plataforma digital de conflictos que contempla un módulo de acceso a la información pública.

**12.** Es válida la priorización de los acuerdos siempre que esté justificada en la atención urgente de situaciones de riesgo o afectación de derechos fundamentales, o la oportunidad del uso de determinados recursos. Se debe evitar que las partes firmantes de las actas y en particular los actores sociales perciban que son objeto de un trato desigual. Si los acuerdos tienen plazos los actores comprometidos se deberán ceñir a ellos.

**13.** En el Informe Especial N° 026 “Prevención y Gestión de conflictos sociales en el contexto de la pandemia” la Defensoría del Pueblo recomendó a la Oficina General de Gestión Social del MINEM que “realice una evaluación del nivel de cumplimiento de los compromisos de las empresas mineras, cuyos resultados sean publicados de forma periódica en el portal web del Ministerio de Energía y Minas”. A la fecha el Ministerio de Energía y Minas no ha remitido una respuesta a la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento o no de dicha recomendación.

**14.** El Estado es el responsable del cumplimiento de los acuerdos que firma. Cada entidad pública debe seguir los procedimientos y normas establecidos en el marco de sus competencias. Para que esto sea factible se necesita la aprobación de un decreto supremo (conforme al artículo 11, numeral 3 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo) que transforme las decisiones políticas tomadas para llegar a acuerdos, en actos de administración que permitan la trazabilidad del acta.

**15.** Dada la trascendencia de los acuerdos y de los serios problemas de cumplimiento observados, es necesario que una institución como la Defensoría del Pueblo gestione su cumplimiento activando su competencia constitucional de defensa de derechos y supervisión de la administración estatal. El trabajo de esta institución se apoya, además, en su autonomía institucional, la flexibilidad de sus procedimientos, presencia nacional y experiencia en el monitoreo e intervención en conflictos sociales. Se reconoce la importancia de los procedimientos internos de seguimiento de acuerdos de las entidades estatales, pero no son suficientes. Se necesita un tercero imparcial que actúe desde fuera de dichas entidades con un enfoque de transparencia y rendición de cuentas.

**16.** La función antes mencionada requiere de la creación de una Unidad de Gestión de Cumplimiento de Acuerdos, ubicada en la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, órgano de línea de la institución en materia de gestión de conflictos sociales. Su funcionamiento debe estar normado por un protocolo con pautas y orientaciones específicas. Para su implementación se necesitará de la aprobación del presupuesto correspondiente.

Con los visados de la Primera Adjuntía, de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad y de la Oficina de Asesoría Jurídica;





**SE RESUELVE:**

**Artículo Primero.- APROBAR** el Informe Defensorial N° 187-2020-DP, denominado «*Conflictos sociales y cumplimiento de acuerdos*», elaborado por la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, y que contiene un conjunto de recomendaciones que a continuación se detallan.

**Artículo Segundo.- A la PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS:**

**1. RECOMENDAR** la aprobación de un decreto supremo sobre cumplimiento de acuerdos, de conformidad con el artículo 11, numeral 3 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que formalice el curso del acta dentro de los procesos de gestión pública, el que deberá ser refrendado por los ministerios. La norma deberá tener presente lo siguiente.

- El ámbito de aplicación deberá extenderse a todas las entidades del Poder Ejecutivo.
- La Presidencia del Consejo de Ministros será la entidad encargada de coordinar y evaluar la implementación de la norma.
- Cada ministerio designará como responsable del cumplimiento de acuerdos a la máxima autoridad administrativa del sector o una dependencia ubicada en la Alta Dirección.
- Se deberá incluir reglas específicas de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de acuerdos, en concordancia con lo dispuesto en el artículo II numeral 7 del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Se deberá incluir un modelo de cumplimiento de acuerdos para todos los sectores que comprenda cuatro etapas: i) registro y sistematización de acuerdos, ii) planificación del cumplimiento, iii) ejecución de los acuerdos, iv) evaluación de los acuerdos. Cada ministerio aprobará pautas específicas para el cumplimiento de acuerdos.
- Se deberá incluir una disposición que garantice el acceso público a la información sobre el avance en el cumplimiento de los acuerdos.

**Artículo Tercero.- A los GOBIERNOS REGIONALES:**

**2. RECOMENDAR** la aprobación de ordenanzas regionales que le asignen a las gerencias generales regionales (o la denominación que adopten) la función de coordinar y dirigir el cumplimiento de acuerdos derivados de actas para resolver conflictos sociales, en los términos propuestos en el presente

informe, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.



**Artículo Cuarto.- A los MINISTERIOS DE ESTADO:**

**3. RECOMENDAR** se asigne expresamente a las oficinas de gestión de conflictos (o las que hagan sus veces) funciones de seguimiento de acuerdos, en aquellos sectores que aún no hayan incluido esta función en sus respectivos reglamentos de organización y funciones.

**Artículo Quinto.- A la SECRETARÍA DE GESTIÓN SOCIAL Y DIÁLOGO DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS:**

**4. SUGERIR** la incorporación de los siguientes elementos en el Anexo 7 “Formato de acta de reunión de espacio de diálogo” de la Resolución de Secretaría de Gestión Social y Diálogo N° 008-2021-PCM-SGSD, que aprobó los “Lineamientos y protocolos para la intervención del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y locales, en materia de gestión social y diálogo”:

- Precisar si hubo participación de traductores o intérpretes de lenguas indígenas en los procesos de diálogo intercultural.
- Indicar la norma de creación del proceso de diálogo y su periodo de vigencia, en caso de que hubiera.
- Dejar constancia de la inasistencia de las entidades convocadas a las reuniones del espacio de diálogo.
- Precisar en cada acuerdo el plazo establecido para su cumplimiento, teniendo presente la programación presupuestaria, el cronograma de actividades, la urgencia de atención al problema, entre otros aspectos.

**5. RECOMENDAR** la modificación de la Resolución de Secretaría de Gestión Social y Diálogo N° 006-2021-PCM/SGSD, que aprobó el “Protocolo para el monitoreo y seguimiento de compromisos”, a fin de que se garantice el acceso general a la información sobre el estado del cumplimiento de los acuerdos. Para ello se deberá implementar una plataforma informática que contenga bases de datos de actas y acuerdos, información detallada sobre los acuerdos y el avance de su cumplimiento, y reportes periódicos de evaluación.

**Artículo Sexto.- A la OFICINA GENERAL DE GESTIÓN SOCIAL DEL MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS:**

**6. RECOMENDAR** la publicación de reportes periódicos en el portal web del Ministerio de Energía y Minas sobre el estado del cumplimiento de los compromisos asumidos por las empresas del sector.





**FINANZAS:**

**Artículo Séptimo.- AI MINISTERIO DE ECONOMÍA Y**

**7. RECOMENDAR** la asignación a la Defensoría del Pueblo de los recursos presupuestarios suficientes y específicos que permitan la implementación de la Unidad de Gestión del Cumplimiento de Acuerdos en la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

**Artículo Octavo.- ENCARGAR** el seguimiento de las recomendaciones del Informe Defensorial N°187-2021-DP a la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo.

**Artículo Noveno.- INCLUIR** la presente Resolución Defensorial en el Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República, de conformidad con el artículo 27° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

**Regístrese, comuníquese y publíquese.**

**Walter Gutiérrez Camacho  
DEFENSOR DEL PUEBLO**

