

Sabemos que el diálogo no sustituye el funcionamiento regular del Estado, más bien lo complementa. Pero ese complemento evita que una parte del sistema se agriete y dé pie a la violencia. Es ahí donde la Defensoría del Pueblo concentra toda su capacidad de acción y experiencia. Nuestro objetivo siempre será que los ciudadanos gocen de los mismos derechos, sin discriminación ni exclusión alguna.

La experiencia de los funcionarios y funcionarias de la Defensoría del Pueblo ha sido indispensable al plantear soluciones y, entre otros aspectos, hallar las falencias del Estado, sustentados en análisis rigurosos e intervenciones oportunas. Una de las propuestas en las que se basa el análisis de este documento es que el diálogo es indispensable para evitar el conflicto y generar paz social y desarrollo económico. En las siguientes páginas encontrará una presentación detallada de la cultura del diálogo en el Perú, además de propuestas de solución para actuar de forma más rápida y eficiente en los conflictos.

A lo largo de estos trece años en los que la Defensoría del Pueblo ha intervenido en conflictos sociales, hemos puesto nuestra cuota en la creación de mejores condiciones para el diálogo. No siempre se ha logrado, pero perviven las lecciones del esfuerzo desplegado. Nos satisface haber colocado este tema en la agenda de las prioridades nacionales cuando en el 2003 nadie se refería a él en el Estado. Es muy esperanzador ver cómo se han ido multiplicando las oficinas de prevención de conflictos sociales, la cantidad de libros escritos sobre la materia, los espacios de discusión abiertos, los cursos de pregrado y de postgrado que se ofrecen a los estudiantes en las universidades y otros centros de estudios, y el interés creciente de las defensorías del pueblo de Iberoamérica en el tema.



DEFENSORIA DEL PUEBLO

EL VALOR DEL DIÁLOGO

Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales
y la Gobernabilidad

Lima, setiembre del 2017

Serie Documentos Defensoriales - Documento N° 01



DEFENSORIA DEL PUEBLO

EL VALOR DEL DIÁLOGO

Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales
y la Gobernabilidad

Lima, setiembre del 2017

Serie Documentos Defensoriales - Documento N° 29



Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 394-398
Lima 1- Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Correo electrónico:
defensor@defensoria.gob.pe
Página web:
www.defensoria.gob.pe
Línea gratuita: 0-800-15170

Primera edición: Lima, Perú, setiembre del 2017
Primera impresión, setiembre 2017
400 ejemplares
Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-09204.
Diseño de carátula: Defensoría del Pueblo

Esta investigación ha sido elaborada por el equipo de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, bajo la conducción de Rolando Luque y la colaboración de Julie Drolet (asesora del Programa Uniterra). La edición final estuvo a cargo de Giselle Huamaní, consultora en Prevención de conflictos de la Defensoría del Pueblo.

La presente publicación se realizó con el auspicio de una canasta de fondos* es financiada por Canadá (2006-2018), AECID (2007-2017), ASDI (2007-2010), Bélgica (2012-2014) y COSUDE (2006-2011).

*www.defensoria.gob.pe/canastadefondos

Índice



Presentación	9
Introducción	13

CAPÍTULO I

Competencia de la Defensoría del Pueblo y objetivos del Documento de Trabajo	23
---	-----------

1.1. El diálogo en el sistema jurídico-político del Estado peruano	23
1.2. El contexto político-histórico del diálogo	27
1.3. El diálogo intercultural.....	31
1.4. El diálogo como valor público.....	35

CAPÍTULO II

Procesos de diálogo basados en la voluntad de las partes, 2009-2015	37
--	-----------

2.1. Características generales de los conflictos sociales y de los procesos de diálogo desarrollados entre 2009 y 2015	38
2.1.1. Tipos de conflictos.....	38
2.1.2. Distribución geográfica de los conflictos sociales	39
2.1.3. Conflictos sociales abordados a través del diálogo.....	41

2.1.4. Conflictos sociales que no se abordaron a través del diálogo	42
2.1.5. Fase del conflicto en la que empezó el proceso de diálogo	44
2.1.6. Violencia en los conflictos sociales	47
2.2. Actores de los procesos de diálogo	49
2.2.1. Tipo de actores que participan en los procesos de diálogo	49
2.2.2. Actores convocantes del diálogo	51
2.2.3. Diversidad etnolingüística de los actores que participaron en procesos de diálogo	53
2.3. Estructuración del diálogo	55
2.4. Facilitación y desarrollo del proceso de diálogo	61
2.5. Acuerdos alcanzados en los procesos de diálogo	66
2.6. Análisis de los factores que contribuyen al éxito de los procesos de diálogo	70

CAPÍTULO III

La cultura del diálogo en el Perú 77

3.1. Valoración del diálogo	81
3.2. Conocimiento y evaluación de la eficiencia de los mecanismos de actuación ciudadana	85
3.2.1. Mecanismos de diálogo institucionalizados	86
3.2.2. Mecanismos no institucionalizados de transmisión de demandas	90
3.3. Percepción de las demandas de la sociedad civil y su atención	92
3.3.1. La legitimidad de las demandas	93
3.3.2. La representación y atención de las demandas	94
3.4. El desempeño de los actores involucrados en los conflictos sociales	100
3.4.1. Responsabilidad de los actores en los conflictos socioambientales	100
3.4.2. Confianza de la sociedad civil hacia las instituciones para resolver conflictos sociales	102
3.4.3. Percepciones de la sociedad civil con respecto a la intervención de las instituciones en los conflictos sociales	103
3.5. El diálogo como herramienta para prevenir y solucionar los conflictos sociales	106

CAPÍTULO IV

La respuesta del Estado: Los espacios de diálogo creados por ley..... 113

4.1. Espacios de diálogo creados por el Gobierno Nacional	123
4.1.1. Composición de los espacios de diálogo.....	123
4.1.1.1. Representación del Estado.....	124
4.1.1.2. Representantes de la sociedad civil.....	126
4.1.1.3. Promoción de la creación de espacios de nivel regional y local	127
4.1.2. Construcción de decisiones.....	128
4.1.2.1. Dinámica para la toma de acuerdos.....	128
4.1.2.2. Proporción de representantes.....	129
4.1.2.3. Alcance de los acuerdos adoptados.....	130
4.1.3. Naturaleza de la temática que se aborda	131
4.1.3.1. Temáticas identificadas.....	131
4.1.4. Reflexiones finales respecto de los espacios de diálogo creados por el Gobierno Nacional	133
4.2. Algunos hallazgos de los espacios de diálogo creados por ley en el nivel de gobierno regional.....	135
4.2.1. Composición de los espacios de diálogo.....	137
4.2.1.1. Representantes del Estado y la sociedad civil	137
4.2.2. Estructuras subnacionales.....	140
4.2.3. La construcción de las decisiones.....	141
4.2.4. Nivel de funcionamiento de los espacios regionales.....	143

CAPÍTULO V

La respuesta del Estado: Mecanismos de gestión de conflictos sociales.. 149

5.1. La Secretaría de Gestión Social y Diálogo	150
5.1.1. Antecedentes.....	150
5.1.2. Marco conceptual.....	154
5.1.3. Funciones y organización interna	164
5.1.4. Instrumentos de trabajo.....	171
5.1.5. Fortalecimiento de capacidades	173
5.1.6. Promoción y conducción del diálogo	175
5.2. Gestión de los conflictos sociales desde los ministerios.....	180
5.2.1. Creación de órganos especializados en gestión de conflictos sociales	180

5.2.2. Características y funcionamiento de los órganos especializados en gestión de conflictos de los ministerios ...	186
5.2.2.1. Oficina General de Gestión Social (OGGS)–Minem	186
5.2.2.2. Oficina de Asesoramiento en Asuntos Socioambientales (OAAS)–Minam.....	189
5.2.2.3. Oficina de Diálogo y Gestión Social–MVCS.....	192
Conclusiones	195

Presentación

El gran reto de las sociedades democráticas es que todos los ciudadanos gocen de igualdad de derechos. Para conseguirlo, la población, sin excepciones, debe estar incluida en los procesos políticos a través de los espacios de decisión ciudadana. Estos deben ser medios efectivos, plataformas por las que su voz sea escuchada y halle soluciones concretas gracias a acuerdos donde el diálogo es fundamental. En países con sistemas democráticos en consolidación como el nuestro, con una vasta pluralidad social y étnica, y donde la pobreza permanece enraizada, el desafío es mayor que en los países desarrollados y con tradición democrática.

Desde que el Perú reestableció la democracia en el año 2001, los conflictos sociales aumentaron considerablemente. El retorno de la democracia vino de la mano con un impulso de las inversiones internas y externas, puesto que el empresariado suele confiar más en los gobiernos constitucionales que en los autoritarios. Sin embargo, los proyectos de inversión privados muchas veces no coinciden con las pretensiones de las comunidades donde surgen. Los medios de reclamo muestran una tendencia a no seguir la vía del diálogo. Por el contrario, suele presentarse a través de la violencia.

La Defensoría del Pueblo, al notar el grave problema que los conflictos sociales representan para la convivencia pacífica, llenó el vacío que existía en

el Estado para afrontarlos por la vía democrática. A mediados del gobierno de Alejandro Toledo (2004–2006), la Defensoría empezó a publicar reportes de conflictos sociales, que no han dejado de presentarse hasta hoy. Unos años después se creó la Adjuntía de Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad, con el propósito de establecer un organismo especializado y con mayores herramientas para analizar y plantear soluciones.

La experiencia de los funcionarios y funcionarias de la Defensoría del Pueblo ha sido indispensable al plantear soluciones y, entre otros aspectos, hallar las falencias del Estado, sustentados en análisis rigurosos e intervenciones oportunas. Una de las propuestas en las que se basa el análisis de este documento es que el diálogo es indispensable para evitar el conflicto y generar paz social y desarrollo económico. En las siguientes páginas se encontrará una presentación detallada de la cultura del diálogo en el Perú, además de propuestas para actuar de forma más rápida y eficiente en los conflictos.

A lo largo de estos trece años en los que la Defensoría del Pueblo ha intervenido en conflictos sociales, hemos contribuido en la creación de mejores condiciones para el diálogo. No siempre se ha logrado, pero perviven las lecciones del esfuerzo desplegado. Nos satisface haber colocado este tema en la agenda de las prioridades nacionales cuando en el 2003 nadie en el Estado se refería a esta problemática. Es muy esperanzador ver cómo se han ido multiplicando en la organización estatal las oficinas de prevención de conflictos sociales, la cantidad de libros escritos sobre la materia, los espacios de discusión abiertos, los cursos de pregrado y de postgrado que se ofrecen a los estudiantes en las universidades y otros centros de estudios, y el interés creciente de las defensorías del pueblo de Iberoamérica en el tema.

Una herramienta vital de la Defensoría del Pueblo para alertar y prevenir conflictos sociales es el Sistema de Monitoreo de Conflictos (Simco). Recientemente ha sido modificado para hacer un análisis digital de data y procesos. De esta manera, la Defensoría contará con una herramienta que nos permitirá actuar más rápido, y así alcanzar acuerdos pacíficos basados en el diálogo.

El presente Documento de Trabajo entrega datos que revelan y profundizan en el problema de los conflictos sociales. Uno de los más delicados es que en cada dos de tres conflictos sociales en el Perú, el diálogo se inicia después de un hecho de violencia. Esto muestra que la cultura del diálogo en el país recién está construyéndose, motivo por el que muchas personas no le encuentran utilidad real para solucionar los problemas.

Los conflictos generan graves daños a la sociedad peruana, siendo el peor de ellos el perjuicio al derecho a la vida y la integridad. Del 2006 a la fecha han muerto en conflictos sociales 271 personas y 4662 han resultado heridas. Una sociedad dialogante, ante cualquier problema –más allá de si escala a nivel de

conflicto— lo afronta a través del diálogo desde el primer momento, garantizando la calidad de la comunicación entre las partes. Puede haber muchas explicaciones sobre por qué los peruanos no promovemos el diálogo de manera mayoritaria, pero lo que queda claro es que el derecho a la vida y a la integridad deben ser plenamente respetados y que proponer el diálogo a tiempo podría evitar desenlaces trágicos.

Además, los conflictos tienen un impacto negativo en la economía. Paralizan obras, estancan la inversión y mantienen a las poblaciones en la pobreza. En la Defensoría del Pueblo estamos convencidos de que la inversión tiene que brindar bienestar social a todo el país, pero especialmente a las sociedades que viven donde la inversión se realiza. Consideramos que es inaceptable que una empresa extractiva con características del primer mundo se levante alrededor de un cinturón de pobreza, donde en muchos casos la población no accede siquiera a servicios básicos. Una gran inversión tiene que, además de elevar los indicadores económicos, beneficiar directamente a las personas.

Una manera de conseguirlo es que las empresas establezcan el diálogo como una premisa al emprender un proyecto. En su planificación de inversión tienen que considerar la negociación con la ciudadanía, que presente sus necesidades y la empresa muestre a cuáles puede responder. Con un acuerdo previo entre la empresa y la población, los conflictos se reducirían sustancialmente, y al mismo tiempo el bienestar social llegaría directamente a la población. Para garantizarlo, bastaría mantener las reglas del juego previamente establecidas.

Sabemos que el diálogo no sustituye el funcionamiento regular del Estado, más bien lo complementa. Pero ese complemento evita que una parte del sistema se agriete y dé pie a la violencia. Es ahí donde la Defensoría del Pueblo concentra toda su capacidad de acción y experiencia. Nuestro objetivo siempre será que los ciudadanos gocen de los mismos derechos, sin discriminación ni exclusión alguna.

Walter Gutiérrez Camacho
Defensor del Pueblo

Introducción

Las defensorías del pueblo, en el Perú y el mundo, son instituciones que investigan casos individuales o amplias problemáticas, con el objetivo de restituir –allí donde corresponda– los derechos de las personas afectadas e influir en las políticas públicas. Dos procesos adicionales son consubstanciales con su misión: el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el desarrollo de una cultura del diálogo y la paz. Estos cuatro procesos se presentan de manera simultánea en nuestro país, en un escenario diverso y complejo, al que la Defensoría del Pueblo ha dedicado gran parte de sus capacidades y competencias en sus últimos trece años de vida institucional: la conflictividad social.

Las entidades estatales y unidades orgánicas dedicadas al análisis de los conflictos sociales y a su intervención, al igual que las organizaciones sociales, muestran en la actualidad esfuerzos por presentar sus demandas con precisión y realismo. A su vez, es palpable la mayor preocupación de las empresas por mejorar sus estrategias de relacionamiento comunitario y el progresivo involucramiento de las comunidades en el desarrollo de sus entornos. También en las instituciones académicas se ha avanzado en el fomento de investigaciones especializadas, particularmente en conflictos sociales e industrias extractivas, además de diplomados y maestrías en estas materias. Por su parte, las organizaciones no

gubernamentales (ONG) hacen un seguimiento de casos delicados, reflexionan sobre la materia y brindan asesoramiento a las organizaciones sociales.

En esta dinámica incesante de la conflictividad social no ha habido, sin embargo, una particular dedicación a investigar un aspecto fundamental, que es el correlato de los problemas de conflictos: el diálogo. Prácticamente no hay estudios sobre la naturaleza del diálogo en el Perú, su ubicación en la historia política, en particular dentro de los periodos democráticos, ni sobre su relevancia en la cultura de peruanos y peruanas de diversas regiones, estratos sociales o cosmovisiones. Siendo la herramienta por excelencia de las relaciones humanas y de la generación de consensos, es indispensable ahondar en las experiencias acumuladas en estos años, examinando nuestro talante como sujetos dialogantes y el perfil de nuestras instituciones.

El Perú ha iniciado su cuarto periodo de gobierno democrático continuo. Nada hace pensar que este curso histórico vaya a ser alterado en los próximos años. La duración de las democracias está atada a la legitimidad del sistema y a su eficiencia en la prestación de servicios básicos como educación, salud, seguridad, justicia, transparencia, políticas económicas que garanticen el acceso de todos a oportunidades en el mercado, y, desde luego, una representación política bien distribuida y efectiva.

En nuestro caso, la búsqueda de estos altos objetivos se hace paradójicamente desde aparatos estatales poco modernizados, entre desigualdades sociales que limitan el crecimiento económico y la participación política, y una cultura democrática todavía en formación. No obstante, a lo largo de más de tres lustros hemos tenido procesos electorales confiables en los tres niveles de gobierno, que han supuesto para la mayoría de los peruanos un ejercicio del derecho de sufragio y una apertura a la intervención en los debates electorales. La gran ventaja de las democracias es que son capaces de renovarse a sí mismas sin grandes traumas sociales y políticos, siempre que se sostengan en una sociedad interesada en los asuntos públicos y resuelta a hacer sentir su voz.

Esta experiencia ininterrumpida de participación política ha ido familiarizando a los ciudadanos con los valores, principios y procedimientos de la democracia. A lo anterior se debe añadir dos procesos centrales: los resultados económicos positivos han permitido crecer, reducir la pobreza y mejorar las posibilidades del Perú hacia el futuro; y la diseminación de la información vía las nuevas tecnologías de la información, que han multiplicado las relaciones entre los distintos actores del Estado, la sociedad y el mercado, transparentado el conocimiento de las realidades diversas al sumarle datos estadísticos, informes técnicos o marcos jurídicos a la vasta y rica experiencia de vida en sus respectivas localidades.

A pesar de estos avances, el sistema democrático peruano no se ha consolidado. Hay todavía reformas políticas e institucionales pendientes y que son, a no dudarlo, la principal tarea de la etapa actual de la historia del país. Según

el Barómetro de las Américas del 2014, la confianza en los partidos políticos es de 24,7%; en el Congreso de la República, de 27,4%; y en el sistema de justicia, de 34,2%. El apoyo al sistema político llegó a alcanzar 62% en octubre del 2016, en los primeros meses del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, superando el 50% por primera vez desde el 2006; sin embargo, este nivel de aprobación cayó rápidamente. Estas cifras revelan la insatisfacción ciudadana con el funcionamiento del Estado y la preocupación por las reformas institucionales continuamente postergadas.

El contexto de desconfianza influye en la persistencia de la conflictividad social, ya que la población la adopta como una vía para presentar sus demandas y discutirlos en espacios en los que el diálogo debe ser el instrumento clave. De este modo, la suerte que corran los grandes temas de la agenda nacional, así como la gestión y transformación de conflictos, dependerá de cuán convencidos estemos de optar por el diálogo en lugar de la conflictividad social, y de cuán diestros seamos en su uso.

La Defensoría del Pueblo ha sido a lo largo de su existencia desde 1996, y especialmente desde el año 2003 en que inicia un trabajo sistemático y sostenido en conflictos sociales, un observador privilegiado de las distintas maneras utilizadas por los actores sociales, estatales, empresariales, etc., para comunicar sus perspectivas sobre el conflicto y establecer relaciones entre sí dentro de procesos de diálogo.

El Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (Simco), que está siendo relanzado con el apoyo de la cooperación alemana (GIZ), ha permitido a la Defensoría organizar la vasta información sobre los casos individuales de conflicto e ir aproximándonos al perfil de los actores, la naturaleza de los problemas y las formas de solución que se vayan ensayando. Nada previene mejor la manifestación violenta de un conflicto que tener información de calidad al alcance de la mano y una auténtica convicción en favor del diálogo.

Según la coyuntura y necesidades de la realidad nacional, la Adjuntía de Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad presentó la investigación "Violencia en los conflictos sociales" en el Informe Defensorial N°156 de marzo del 2012; propuso reformulaciones y adaptar las leyes peruanas a la legislación internacional en el Informe de Adjuntía N° 1 "Intervención humanitaria en situaciones de violencia en conflictos sociales", de mayo del 2013; y dedicó el Informe de Adjuntía N° 2 a una problemática específica como los "Conflictos Sociales y Recursos Hídricos", en noviembre del 2015. Corresponde ahora profundizar en el significado del diálogo, en su valoración social y política, en la forma como se practica, en el grado de institucionalización alcanzado, en el lugar que ocupa en nuestra democracia, en su real eficacia para resolver conflictos, etc.

El diálogo produce dos efectos en direcciones que se entrecruzan: de un lado establece una relación entre las personas, dotadas o no de autoridad estatal, académica, social o empresarial, en un trasvase de subjetividades que van trenzando las perspectivas y los mundos de unos y otros; y, de otro lado, contribuye al fortalecimiento y legitimación de las instituciones democráticas, hechas de competencias legales, reglas técnicas, políticas confiables, experiencias exitosas, sanas costumbres y procedimientos consagrados por la propia ciudadanía.

Reiteramos: los estudios sobre el diálogo en el Perú son casi inexistentes. El hecho de que a lo largo de nuestra historia prevalezcan las salidas impositivas y hasta confrontacionales a los problemas, la recurrencia a la autoridad jerárquica y una idea del poder como un recurso de uso vertical, quizá explique esta omisión. El conflicto social ha sido visto como un problema de seguridad, tipificable como "disturbios". En ese esquema lo que prevalece es la acción policial y la persecución penal de los manifestantes, no el análisis de las causas del conflicto y la recurrencia al diálogo como herramienta *ad hoc* para gestionar conflictos.

Desde luego, no han escaseado las alusiones al diálogo en los discursos políticos y las muestras de apertura a los adversarios –sinceras o no– que transmiten cierto interés por darle un lugar al diálogo en medio de la trama generalmente confusa, interrumpida y precaria con que se ha desarrollado la vida política y social del país. Empero, dejan la impresión de haber sido empleados –y aún es así– como un recurso de segundo orden, al que recurrimos cuando las salidas "fuertes" no funcionan.

Esta combinación de mirada represiva, escasa proclividad al consenso, verticalidad en las relaciones interpersonales, familiares, laborales y públicas, ha dado como resultado una limitada cultura del diálogo en el Perú y una débil valoración del diálogo como medio capaz de producir soluciones estables a los problemas.

Estudiar el conflicto (y su expresión más negativa, la violencia) y no el diálogo es romper la secuencia en el tratamiento de un problema. Las demandas y sus posiciones, los problemas y sus causas, deben, desde una perspectiva normativa y axiológica, estar atados al diálogo y sus posibilidades. Este vínculo no es retórico, es esencial y operativo.

Este Documento de Trabajo presenta la actual situación del diálogo en el Perú, especialmente de aquellos procesos organizados para resolver los problemas que motivan el surgimiento de conflictos sociales. También incide en nuestros estándares de cultura del diálogo y aborda los espacios creados por ley, en los que se espera que el encuentro entre entidades estatales y ciudadanos o entre las propias entidades estatales, produzcan entendimientos mutuos y consensos en torno a visiones de Estado, políticas públicas, normatividad legal, códigos de conducta, entre otros aspectos.

Como corresponde a un Documento de Trabajo de la Defensoría del Pueblo, el objetivo central es investigar un tema para contribuir a su comprensión y –como en este caso– abrir el debate acerca de la realidad del diálogo en el Perú, y sobre todo de sus posibilidades de desarrollo a mediano y largo plazo. El documento arriba a conclusiones que son el punto de partida para investigaciones futuras y para producir cambios en las políticas públicas y el funcionamiento del Estado, desde la mirada de respeto a los derechos fundamentales y el fortalecimiento de la democracia.

Competencias de la Defensoría del Pueblo

Desde el 2003, cuando se inició el debate interno en la Defensoría acerca de la conflictividad social en el Perú y el papel que podría corresponderle al *ombudsman* en ese campo, se han observado cambios positivos en los actores estatales, sociales y empresariales. Es destacable el mayor conocimiento de las complejas realidades en las que se incuban los conflictos, la creciente capacidad de análisis y gestión de las demandas sociales y, especialmente, una actitud en favor del diálogo como mecanismo y proceso orientados a producir acuerdos.

Los cambios mencionados no son suficientes para enfrentar la conflictividad social. Su frecuencia e intensidad constituyen una evidencia de que estamos ante un fenómeno a tener muy en cuenta por su impacto en el respeto a los derechos fundamentales, en las estructuras de gobierno de una democracia todavía joven, en las inversiones tan necesarias para el desarrollo, y en la educación para el diálogo y la paz. Por eso, abordarlos no es tan sencillo.

Si hubiera que resumir la intervención de la Defensoría del Pueblo en conflictos sociales en tres tareas, estas son: la prevención y control de la violencia, la promoción del diálogo, y la investigación para la transformación de conflictos. La primera de ellas se asienta en la función clásica de un *ombudsman* de la vertiente de los derechos humanos, preocupado por evitar afectaciones a la vida, la integridad física, la tranquilidad, la propiedad, etcétera, que suelen ponerse en riesgo en los conflictos que escalan a la violencia.

En ese marco, la Defensoría busca persuadir a los actores sociales de no recurrir a medios violentos en sus protestas públicas, y le recuerda a las fuerzas del orden los límites en el uso de la fuerza. Cuando se dice *control de la violencia* no se está diciendo que se vayan a realizar acciones directas para neutralizar a los actores que trasgreden la ley, sino que se recurrirá a los medios legales y a la persuasión para contribuir a generar el mayor clima de tranquilidad que permita pasar a soluciones dialogadas sobre los problemas.

Justamente, la segunda tarea es esa: promover el diálogo entre los actores en conflicto para que las demandas sociales se traten en espacios de colaboración antes que de competencia. La flexibilidad de sus procedimientos

y la autoridad moral ponen en buen pie a la Defensoría del Pueblo en el difícil encargo de crear confianza, explicar los beneficios de optar por el diálogo, contribuir a la eficacia del proceso y que se respeten los acuerdos.

El análisis de las demandas sociales muestra que los objetivos, intereses o valores que subyacen a aquellas pueden, en la mayoría de los casos, ser interpretadas desde la perspectiva de los derechos, sea porque han sido afectados o porque están en riesgo. No siempre en las plataformas de lucha, memoriales o pliegos de reclamos los actores sociales enuncian los problemas en términos de derechos afectados. Corresponderá al análisis jurídico de los equipos de la Defensoría traducir las demandas a derechos –allí donde sea posible–, de modo que la intervención institucional esté alineada con el mandato constitucional. Esto, desde luego, no reduce la interpretación general del conflicto al tema de los derechos. Hay otros aspectos que analizar como el poder, la cultura, las expectativas, los temores, etcétera, más cerca de otras disciplinas, por ejemplo las ciencias sociales, que del Derecho.

Del mismo modo debe entenderse nuestra tarea de convocar o propiciar la convocatoria de actores estatales con competencia en el control de la violencia y en la atención de los problemas planteados en las demandas. Si las partes lo acuerdan, la Defensoría del Pueblo actuará como mediador o facilitador del proceso de diálogo, si no será colaborador o garante, pero sobre todo supervisará la defensa de los derechos ciudadanos. Esta última es una función derivada del mandato constitucional de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal, y se ejerce tanto en las quejas o pedidos, en las recomendaciones derivadas de informes defensoriales, como en los conflictos sociales.

Se supervisa, entonces, a la Policía Nacional para que restablezca el orden público de la manera más profesional y respetando derechos fundamentales. Lo mismo en el caso de un ministerio cuyas obras públicas están inconclusas, o de un municipio que dispone inadecuadamente de los residuos sólidos de su jurisdicción, ocasionando perjuicios a los vecinos. Es decir, a lo largo de todo el ciclo del conflicto hay obligaciones estatales que están bajo nuestra supervisión y, aunque se trate de un proceso de diálogo en el que las partes deliberan y acuerdan basados en su voluntad, no se puede ignorar los marcos legales ni los derechos de las personas.

La tercera tarea está enmarcada dentro de las facultades de la Defensoría de elaborar informes sobre problemáticas amplias, reiterativas o particularmente perjudiciales para la población. Estas investigaciones concluyen con recomendaciones, sugerencias, propuestas, advertencias, recordatorios de deberes dirigidos a las entidades estatales en cuyas políticas se desea influir. En el caso de la conflictividad social, las investigaciones buscan generar cambios

de una profundidad tal que las causas que dieron origen al conflicto (como la contaminación de fuentes de agua) no provoquen en la población la necesidad de recurrir a medios públicos de reclamo. Se busca también asegurar que los procedimientos utilizados para encarar la conflictividad sean los apropiados (por ejemplo, evitar el uso desproporcionado de la fuerza).

La transformación del conflicto tiene el objetivo de ir más allá de sus causas inmediatas y tratar con los motivos de fondo, de modo que las raíces que permitieron el surgimiento de los conflictos cambien por completo. Nos estamos refiriendo a situaciones asentadas en las estructuras de la sociedad y el Estado, de difícil remoción, pero cuya transformación es absolutamente necesaria para propender a una paz duradera.

Estas competencias han sido ejercidas por la Defensoría del Pueblo de manera sistemática desde el 2004, cuando se organizó internamente para monitorear la conflictividad social e intervenir en ella. Para tal efecto, se elaboró un Protocolo de intervención en conflictos sociales y políticos, y se dio sustento teórico y práctico a una nueva política institucional, la que se vio fortalecida a partir del 2006 con la creación de una unidad orgánica y la implementación de nuevas herramientas.

De esta manera, el abocamiento al estudio del principal instrumento de resolución de conflictos sociales, el diálogo, está dentro de los alcances de la función defensorial y del mandato de defender derechos y supervisar a la administración pública, establecido en el artículo 162° de la Constitución Política de 1993.

El diálogo desde la perspectiva de la Defensoría del Pueblo

Desde su creación, la Defensoría del Pueblo definió su mandato como la magistratura de la persuasión. Más importante que hallar responsables de las afectaciones a los derechos es que los derechos sean restituidos a los ciudadanos. En ese esfuerzo, el instrumento de trabajo por excelencia de la institución es el diálogo. A través de él se busca convencer con argumentos jurídicos, y de otras disciplinas, a las autoridades y funcionarios estatales responsables de tomar una decisión respecto del derecho presuntamente afectado. Pero también se intenta persuadirlos, ya que se trata de una acción dirigida a movilizar la voluntad de la autoridad y, eventualmente, del ciudadano, para un cambio en la lectura de un dispositivo legal, la orientación de una política o su propia conducta frente a la población. En medio de este intercambio, la Defensoría construye su propia opinión sobre los hechos y la manera de enfrentarlos.

Con los años y frente a los frecuentes e intensos conflictos sociales, el diálogo pasó a convertirse en un instrumento más sofisticado. Para alcanzar una visión conjunta del fenómeno, se hizo indispensable incorporar a actores múltiples, abordar problemas complejos y desarrollar dinámicas cultural y po-

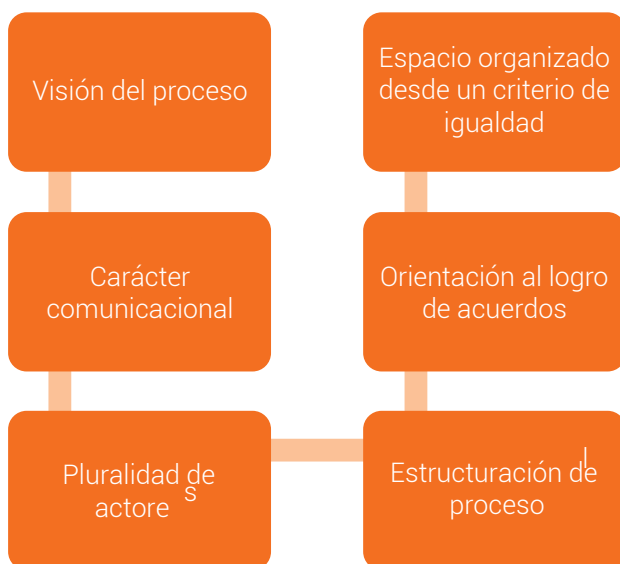
líticamente diversas. En ese contexto se tuvo claro que la definición de diálogo tomaría en cuenta las experiencias por las que estábamos pasando en este campo y las definiciones que a nivel académico se habían dado.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo define el diálogo¹ como un:

Proceso comunicacional en el que dos o más partes en conflicto, de manera directa o asistida, informan, argumentan, debaten, crean opciones, negocian, con la intención de llegar a acuerdos, en un espacio ordenado e igualitario.

El sustento de esta definición se fundamenta en los siguientes aspectos:

Fundamentos del diálogo



⁽¹⁾ "[...] el término diálogo proviene de la palabra griega *diálogos*, una palabra compuesta de la raíz *logos* que significa 'palabra', 'razón' (o en nuestro caso, 'el significado de la palabra') y el prefijo *día*, 'a través de'. Bohm, David. *Sobre el diálogo*. Barcelona: Kiriós. 1997, p. 29.

Por su parte, Mariflor Aguilar señala: "El prefijo *día* en griego es un prefijo procesal y relacional, se refiere a una acción que se piensa no como un hecho terminado, sino como un hecho en devenir, como un proceso; y por otra parte, se refiere a una acción que se realiza siempre como intermediación, como estableciendo un vínculo –positivo o negativo– entre dos o más elementos". Tubino, Fidel. *Óp. cit.* p. 160.

Diálogo es, entonces, a partir de su interpretación etimológica, el desenvolvimiento de la razón, del conocimiento, de las creencias, que presupone la interacción entre dos o más partes o perspectivas.

Objetivos del presente Documento de Trabajo

Según el Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (Simco) de la Defensoría del Pueblo, entre el 2006 y el 2017, las protestas violentas que generalmente enfrentaron a grupos de manifestantes con unidades de la Policía Nacional han llevado a que mueran 271 personas y 4662 resulten heridas entre civiles, policías y militares. En algunos casos estos sucesos ocurrieron por enfrentamientos entre grupos sociales o afectaron a personas ajenas al conflicto.

Las consecuencias de este tipo de violencia alcanzan también las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, elevando los niveles de desconfianza, particularmente en la representación política en todos los poderes y niveles de gobierno. A esto hay que añadir los perjuicios económicos que las paralizaciones de actividades generan en los cientos o miles de negocios que funcionan en las ciudades, el comercio de bienes de las zonas rurales hacia las urbanas, las inversiones en industrias extractivas y, en general, las horas-persona dejadas de trabajar en los sectores privado y público.

Los reiterados conflictos sociales han incrementado la capacidad de respuesta del Gobierno Nacional, generando a lo largo de los años más recursos y herramientas, además de una convicción más férrea en las posibilidades del diálogo, aumentando la experiencia en la gestión de los conflictos. Por su parte, en los gobiernos regionales la situación es desigual, ya que algunos han implementado oficinas de prevención de conflictos sociales que vienen operando, otros las han creado formalmente pero no las han implementado, y están aquellos que no tienen este tema entre sus prioridades. En los gobiernos locales, esta capacidad es prácticamente inexistente, a pesar de que en algunas zonas del país los conflictos por asuntos de gobierno local se presentan con frecuencia.

Lo anterior explica que a lo largo de estos años se haya mantenido en alrededor del 60% los procesos de diálogo que se inician después de un hecho de violencia. Es decir, la capacidad de prevención del conflicto (intervenciones rápidas que eviten la radicalización de los actores sociales y el escalamiento a la violencia, conduciendo el conflicto por la vía del diálogo y la ley) no está desarrollada.

Frente a esta situación es indispensable que el Estado muestre convicción en el diálogo como mecanismo de prevención de los conflictos sociales, destinando recursos para generar una política y una organización que responda a este reto y se comprometa a escuchar, debatir, negociar y acordar con los actores sociales y, desde luego, cumplir con los acuerdos a los que se arribe. Vivimos una etapa en nuestra historia político democrática que es un punto de inflexión, donde el Estado puede dar un salto hacia una comprensión integral de la conflictividad social o mantenerse como un organismo que reacciona frente

a cada caso de conflicto. Es momento de darle al diálogo el valor que requiere en la resolución de los conflictos sociales.

Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad

CAPÍTULO I

Competencia de la Defensoría del Pueblo y objetivos del Documento de Trabajo

1.1. El diálogo en el sistema jurídico-político del Estado peruano

La Constitución Política de 1993 no tiene ninguna referencia al concepto de diálogo. La Constitución de 1979 tampoco, pero en su preámbulo señala lo siguiente: "Conscientes de la fraternidad de todos los hombres y de la necesidad de excluir la violencia como medio de procurar solución a conflictos internos e internacionales". Esta declaración, a tono con los valores universales de la democracia y los instrumentos de protección de los derechos humanos, fija el propósito explícito de fundar nuestras relaciones sobre medios pacíficos, prescindiendo absolutamente de la violencia y, al excluirla, tácitamente afirma los procedimientos legales y el diálogo.

Se puede, igualmente, inferir de la condición humana el respeto por el componente fundamental de la racionalidad centrada en la capacidad lingüística de comunicar mensajes (dar razones sobre lo que dice o hace; elegir entre alternativas que le parezcan preferibles), fuente de cultura y de historia que nos distingue de otras especies animales. El lenguaje le ha permitido a la especie humana la cooperación social para la supervivencia y la reproducción. Es evidente que la constatación de esta condición ha llevado a la humanidad a su protección bajo el concepto general de dignidad.

En el artículo 1° de la Constitución del Perú se establece que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. No hay cultura sin comunicación y sin diálogo y, por ende, los valores concentrados en la idea de dignidad constituyen el sustento ético de la vida humana, de su identidad, de su integridad moral, psíquica y física; de su desarrollo y bienestar, tal como lo establece el artículo 2°, inciso 1 de la Constitución.

Dialogar en sentido amplio o dialogar para resolver problemas es un elemento constitutivo de la racionalidad humana y por ende forma parte de su dignidad. A partir de este fin supremo, todas las acciones que realicen los individuos, los grupos, las grandes sociedades, los empleados públicos, las autoridades estatales, los gobernantes, etcétera, deberán tener como fundamento ético y objetivos prácticos la satisfacción de la dignidad humana.

Pero el diálogo tiene una dimensión política extensa e intensa, que abarca distintas formas de relacionamiento de los ciudadanos con los gobernantes. Puede haber formas directas, espontáneas, o formalizadas mediante procedimientos regulados por dispositivos legales. El artículo 43° de la Constitución dice: “La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes”. En esta norma está resumido el sistema político y, como se ve, tampoco hace referencia directa al diálogo. Es en el funcionamiento de la democracia, en su desenvolvimiento histórico donde se debe hallarlo.

El Perú atraviesa un proceso de democratización a través de la incorporación activa de la sociedad civil en el debate sobre los grandes temas; y la ampliación del mercado, que ha incorporado a millones de personas en la producción y el consumo, despertando en ellos exigencias relacionadas con la previsibilidad jurídica, la transparencia en la información, el respeto a los contratos, el acceso al conocimiento, el ejercicio de derechos, etc.

La dinámica social se ha visto potenciada por el uso cada vez más extendido de las nuevas tecnologías de la información, que facilitan la participación, la organización y la llegada a los medios de comunicación. La notoriedad de la sociedad civil en el espacio público es mayor aún en el contexto actual de debilitamiento de los partidos políticos que han perdido conexión con la sociedad, tienen poca iniciativa en la canalización de demandas por vías regulares y sus militancias alcanzan a un porcentaje muy pequeño de los ciudadanos.

Un proceso de democratización del Estado y la sociedad implica necesariamente la posibilidad de que gobernantes y gobernados, administradores y administrados, Estado y ciudadanos puedan interactuar a través de representantes de las entidades estatales competentes, de la sociedad civil y en algunos casos también del empresariado, con la

finalidad de deliberar sobre temas de interés común. En las agendas del diálogo vinculadas a conflictos sociales se ventilan problemas de infraestructura para el desarrollo, titulación de tierras, riesgos de contaminación ambiental, acceso a servicios o a beneficios de los ingresos por explotación de recursos naturales. Todos ellos son asuntos que atañen claramente a las personas en sus distintas facetas dentro de la sociedad.

Dado que las demandas sociales siempre serán más rápidas que las respuestas, y que pueden producirse situaciones que apremien al Estado, aparece como una necesidad que al lado de los procedimientos basados exclusivamente en el voto o en las decisiones de un tercero mandatado (autoridad administrativa o jurisdiccional) surjan prácticas de diálogo que tejan una nueva legitimidad. En el caso peruano, estos espacios han buscado oxigenar la democracia y brindar respuestas más rápidas y de consenso a problemas acuciantes. En los últimos quince años se ha ido pasando del intercambio de información o de reflexiones a la deliberación, negociación y acuerdos. En el primer caso se buscaba sobre todo compartir conocimiento y fortalecer relaciones y, en el segundo, resolver conflictos.

Existen distintos derechos vinculados al diálogo. La libertad de expresión, de reunión, el acceso a la información o la petición son derechos en los que el diálogo está presente, aunque la realidad lleva a que no necesariamente se establezca una relación directa. En los procedimientos administrativos o jurisdiccionales, y de la prestación de un servicio público, el ciudadano actúa ante el poder público y pone en marcha un proceso impulsado por un conjunto de principios, garantías, pruebas, plazos y recaudos, o de procedimientos regulados en dispositivos legales que definen de un lado al prestador de un servicio y de otro al usuario del servicio. La autoridad competente se pronuncia sobre el contenido de lo reclamado, demandado o denunciado, brinda el servicio, etc. Sin embargo, se trata de un intercambio de mensajes entre el Estado y los ciudadanos que no suponen diálogo. La autoridad escucha, en algunos casos interroga, evalúa los instrumentos presentados, eventualmente pregunta en las audiencias orales, pero no entra en diálogo con el ciudadano para deliberar con él sobre el fondo del asunto.

Aunque haya intercambio, en estas relaciones no hay propiamente diálogo. Pero el diseño funcional del Estado no queda ahí. Existen espacios creados por dispositivos legales que reúnen a agentes del Estado con representantes de organizaciones de la sociedad para tratar temas de interés colectivo que competen a la entidad pública correspondiente: consejos de coordinación, presupuesto participativo, comités de cuenca, etcétera. La expresión más compleja y ambiciosa de estos espacios es el Acuerdo Nacional, que incluso tiene de manera explícita una política referida al tema del diálogo, la N° 4, que dice:

Nos comprometemos a fomentar el diálogo y la concertación entre todas las organizaciones, tanto políticas como de la sociedad civil, en base a la tolerancia, la afirmación de las coincidencias y el respeto a las diferencias de identidad, garantizando las libertades de pensamiento y de propuesta.

Con este objetivo el Estado: (a) promoverá y consolidará una cultura del diálogo y concertación; (b) institucionalizará los canales y mecanismos de participación ciudadana que contribuyan al mejor ejercicio de las funciones ejecutivas y legislativas en los niveles nacional, regional y local; y (c) institucionalizará la concertación en los procesos de prospectiva nacional, formulación presupuestal y planeamiento estratégico.

Por su parte, el Congreso de la República y otras autoridades elegidas incluyen en sus prácticas políticas el contacto con ciudadanos para recibir pedidos, brindar información, absolver consultas, entre otros dentro de su función de representación. Estas prácticas tienen las características de una atención al ciudadano más que de un diálogo en los términos de esta investigación. Desde luego, lo más intenso del diálogo en el Congreso como en los consejos regionales o locales se da entre el oficialismo y la oposición, en lo que es propiamente una forma de diálogo político intraestatal.

Pero también existen los procesos de diálogo basados en la voluntad de las partes, en los que el Estado y un sector de la sociedad acuerdan examinar determinados problemas en espacios participativos, igualitarios, en los que primen los argumentos por encima de toda otra consideración y se busque soluciones de consenso. Estos espacios son las mesas de diálogo, que pueden tener en algunos casos objetivos técnicos específicos o más amplios vinculados al desarrollo.

Es claro, entonces, que el sistema democrático está diseñado para dirimir disputas entre los administrados y entre estos y el Estado, de modo que la acción directa y violenta no tenga lugar. La declaración de los derechos fundamentales y la garantía de su respeto es la mejor manera de prevenir conflictos. Cuando estos se presentan, se activan las competencias estatales en diversas materias con el fin de resolver los problemas; también en el caso peruano se incluye como mecanismos a considerar, formas estructuradas normativamente o decididas por las partes en las que prima el diálogo para alcanzar consensos.

Finalmente, si bien el concepto de diálogo no está presente en la Constitución, debe ser entendido como un supuesto de la democracia que actúa como principio ordenador de las relaciones entre los ciudadanos, y entre estos y el Estado. Se trata de un valor implícito en las sociedades, absolutamente necesario en la configuración de los grandes consensos que dan lugar al sistema jurídico y político de un país; un factor de legitimación asentado en la racionalidad

dad humana y proyectada a las formas políticas y sociales;² un medio al alcance de las partes que por su plasticidad facilita la comprensión y la respuesta a problemas complejos. Un claro ejemplo del diálogo en democracia es la paz alcanzada entre los países democráticos después de la Segunda Guerra Mundial, que en gran parte es el resultado de largas jornadas de diálogo coronadas en tratados internacionales.

1.2. El contexto político–histórico del diálogo

Hay momentos de la historia política peruana en los que el diálogo aparece como una necesidad imperiosa, por ejemplo en los procesos de transición democrática,³ en los que se requiere acordar las condiciones mínimas del traslado del poder; en la generación de consensos sobre las grandes políticas o en la resolución de conflictos sociales. En otros momentos, por el contrario, queda patente la imposibilidad de dialogar, puesto que las acciones de violencia extrema no dejan resquicio alguno para intentar un acercamiento, como en el caso de la vorágine de terror durante los años ochenta y noventa.

La situación actual es distinta. Estamos en el cuarto periodo de gobierno constitucional continuo, con serias carencias en el sistema político y en el funcionamiento de las instituciones públicas, pero en los que se observa la voluntad de construir una cultura del diálogo. Los márgenes de violencia presentes en los conflictos sociales en algunos casos terminan en muertos y heridos, pero también pueden ser neutralizados y reconvertidos en espacios de diálogo.

El actual proceso democrático es auspicioso, sin embargo, aún no ha logrado brindar una mejora sustancial en los niveles de calidad democrática, debido a la persistencia de los altos índices de desconfianza en las instituciones públicas, en los políticos y la política:⁴ continuos destapes de corrupción, debilidad de los partidos políticos, limitaciones para extender los beneficios del crecimiento a sectores rurales y, desde luego, conflictos sociales, cuya gestión es todavía insuficiente.

La capacidad de dialogar entre gobernantes y gobernados para resolver problemas o entre los actores políticos para generar consensos ha sido históricamente muy limitada en el país, debido a contextos donde prevaleció el

(2) "El diálogo da vida a las reglas de juego", señala Laura Baca al referirse al funcionamiento de la democracia, particularmente al abuso de la regla de la mayoría que pondría en riesgo a las minorías. El diálogo le asegura un lugar a los discrepantes y una oportunidad al consenso.

(3) "El diálogo se ha encontrado presente en todos los procesos transicionales de un régimen autoritario a uno democrático, el cual se ha reflejado de diversas formas, ya sea por medio de la negociación o el establecimiento de concesiones recíprocas". Schmitter, Philippe. (2010). "Veinticinco Años, Quince Hallazgos". En: *Journal of Democracy*. Vol. 21. N°1. Estados Unidos: National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, p.18.

(4) Latinobarómetro 2015. Aunque el apoyo a la democracia como forma de gobierno pasa la media Latinoamérica (56 de 100), el nivel de satisfacción con la democracia en el Perú es uno de los más bajos de Latinoamérica (25 de 100).

caudillismo, las dictaduras, la exclusión de grandes sectores de la población, corrupción, etc. Las interrupciones al orden constitucional echaban por tierra el aprendizaje político de los ciudadanos para entender y practicar las formas democráticas. La democracia es un proyecto educativo que requiere continuidad en el tiempo para producir cambios a nivel de la consciencia del sujeto. Cuando prevalece la tradición autoritaria, el diálogo es una práctica ajena que no se valora y que no se ejerce de forma óptima.

El Perú, como un país con una realidad múltiple y a la vez con un desafío de comprensión mutua, tiene el reto de formar una cultura del diálogo en una sociedad aún fragmentada en la que coexisten una mayoría castellanohablante, urbana, insertada en el mercado y con mayores posibilidades de acceder a servicios básicos, con un Perú en el que habitan 55 pueblos indígenas originarios que hablan 47 lenguas distintas, y cuya población asciende a unas cuatro millones de personas.

El lado desafiante de la diversidad cultural radica en dos aspectos. El primero es de carácter axiológico, y consiste en la valoración social de las culturas que no se enmarcan dentro de los paradigmas de la cultura occidental o lo "socialmente aceptado" en los grandes espacios urbanos inscritos dentro de lo que se conoce como "modernidad". Las formas diferentes de concebir el mundo, de organizarse como pueblo, de procurarse recursos de subsistencia y desarrollo, de resolver sus problemas o de relacionarse con sus propios dioses, suelen ser objeto de menosprecio y por ende de exclusión. A la hora de hablar sobre el Perú o de elaborar las políticas públicas, esos rasgos singulares de las culturas diferentes generalmente no son tomados en cuenta.

El comportamiento del Estado, como el de la sociedad, en muchas circunstancias percibe los elementos culturales como manifestaciones de atraso y los borra de sus imaginarios. Esta negación genera condiciones que exacerban las reacciones de la población excluida y la impulsan a optar por el conflicto, en vez de hacerlo por la ley y el diálogo.⁵

El segundo aspecto es el del método. ¿Los procedimientos legales garantizan el reconocimiento real de las culturas de base ancestral? ¿Cuánto se ha avanzado en hacer más simétrico el diálogo con los pueblos indígenas? Sobre la primera pregunta, hoy contamos con marcos legales más completos y mejor estructurados que constituyen referentes importantes para la defensa de los

⁽⁵⁾ La tragedia de Bagua, en la que murieron treinta y tres personas y una permanece desaparecida, a raíz de la emisión de un paquete de decretos legislativos considerados por los pueblos indígenas como atentatorios y sobre los cuáles pedían ser consultados, llevó a que los derechos de los pueblos indígenas pasen a ser un tema relevante en la agenda pública. Se derogaron los decretos objetados, se crearon comisiones para investigar los hechos de Bagua, elaborar una agenda de problemas históricos, y desarrollar por vía legislativa y reglamentaria el derecho a la consulta previa establecido en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Estado peruano en 1994. Se creó, además, un Ministerio de la Cultura y dentro de él un Viceministerio de Interculturalidad con competencias para formular políticas de interculturalidad e inclusión, y defender los derechos de los pueblos indígenas, en particular frente a actos de discriminación, entre otras.

derechos de los pueblos indígenas, y también hay avances en el reconocimiento no solo legal sino real de estos derechos. Pero el retraso en esta materia es tal que estos avances se pueden ver relativizados frente a las carencias aún no resueltas.

En relación al diálogo, la principal dificultad para los pueblos indígenas y para el Estado es la falta de un mutuo conocimiento de cómo está constituida cada cultura en particular, cuáles son sus mecanismos internos de resolución de conflictos, y cuáles las mentalidades que sustentan sus decisiones; y, a su vez, el conocimiento de la lógica que subyace al funcionamiento de las entidades estatales y sus miembros. Sin duda, el racismo es una actitud presente en un sector de la sociedad frente a los pueblos indígenas. Este es un viejo mal en el Perú. Su subsistencia es un duro escollo, a pesar de que las nuevas tecnologías de las comunicaciones, la ampliación del mercado y el consenso sobre una mayor inversión en educación hacen de la aproximación entre sociedades diferentes un fenómeno indetenible.

Todavía estamos lejos de tener un Estado intercultural, pero se debe destacar la implementación de procesos de consulta previa en hidrocarburos, minería y la creación de áreas protegidas. Las relaciones entre los pueblos indígenas, el Estado y otros sectores de la sociedad se han intensificado en los últimos diez años, lo que nos hace ver con esperanza que el diálogo intercultural es posible y puede ser fructífero para superar la pobreza, acortar las desigualdades e integrarnos más como nación.

Las acciones de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) no solo representaron la negación absoluta del diálogo, sino que en aquellos lugares donde tuvieron una mayor presencia, afectaron gravemente la relación de la población con el Estado y entre los miembros de comunidades distintas. Las secuelas de la violencia terrorista provocaron un debilitamiento de la sociedad civil y de los partidos políticos, debido especialmente al asesinato de dirigentes y autoridades tradicionales y estatales. Las formas de lucha contrasubversiva implementadas por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en muchos casos exacerbaban la violencia en lugar de neutralizarla.

Las consecuencias de la violencia extrema aún se perciben en la cultura de la población. Fueron veinte años en los que nadie fue ajeno a la violencia y de diversos modos impactó en sus vidas. La agresividad de la gente en las calles, la violencia de los conflictos sociales, los abusos del poder y el irrespeto a la ley se acentuaron a partir de esta experiencia límite.

Es evidente que la onda expansiva de la violencia llegó también a nuestra capacidad de dialogar. Esta etapa de nuestra historia, caracterizada por la merma de las estructuras políticas, la desintegración social, la sensación de menosprecio y el miedo limita la capacidad de proyectarse hacia los demás sobre la base de la

confianza, el reconocimiento y la tolerancia hacia las perspectivas discrepantes. Una cultura de la imposición acentuada por varios lustros de violencia directa, lleva a que el diálogo sea visto como un medio inefectivo, casi una pérdida de tiempo. Pero la realidad se va encargando de desmentir esta creencia.

El diálogo, para que prospere, requiere de interlocutores con crédito y abiertos a escucharse entre sí con atención. La confianza es el valor fundamental a la hora de dialogar, y si la palabra del Estado, de los empresarios o de los dirigentes sociales pierde peso moral por sus antecedentes, entonces el diálogo será una farsa. Cuando la corrupción se infiltra en el diálogo, lo vicia absolutamente, volviéndolo inviable.

Nuestra condición de país pluricultural nos exige una mayor coordinación entre el sistema de justicia estatal y el de las comunidades campesinas, a fin de que el marco de respeto a los derechos fundamentales esté garantizado. En consecuencia, la representación política seguirá siendo un lado débil de la democracia, como lo demuestran las innumerables investigaciones y encuestas en las que estos poderes del Estado son desaprobados por la población:

La crisis de la representación dinamiza los conflictos sociales; no los explica en la medida que el argumento del conflicto implica una demanda que emerge de la sociedad contra el Estado más que contra los representantes de manera particular. Si el Perú tuviese un sistema de partidos más organizados y legítimos, y representantes con mayor grado de legitimidad es probable que los conflictos sociales no dejaran de expresarse. Sin embargo, estos tendrían mayores posibilidades de deliberación, diálogo y solución.⁶

De la relación de la ciudadanía con el Estado depende que los problemas –antiguos y nuevos– sean atendidos, así como que las demandas sociales no se salgan de curso y se expresen en el espacio público bajo modalidades propias de las acciones colectivas de protesta, con el riesgo siempre presente de que se produzcan hechos de violencia. No son pocos los casos que escapan a los procedimientos previstos en las normas legales y, por ende, el Estado debe incorporar en sus capacidades el tratamiento de estos casos por la vía del diálogo.

En ese sentido, el Estado debe estar siempre dispuesto a entender las demandas de la sociedad y tomar la iniciativa en el diálogo, demostrando su aptitud para el respeto y protección de derechos. Un Estado que escucha a la gente y que es permeable a sus reclamos se legitima continuamente. Pero, a la vez,

⁽⁶⁾ Ídem. p.12.

debe desarrollar capacidades especiales de diálogo para abordar problemas complejos. Hay avances que son destacables en el Poder Ejecutivo y en algunos gobiernos regionales, pero por la envergadura de la situación, sigue siendo un gran desafío.

Los problemas históricos que llegan al presente bajo nuevas modalidades pero con la misma fuerza perniciosa, están en la base de nuestras limitaciones actuales para utilizar ampliamente la vía del diálogo. La democracia en el Perú es un proyecto en construcción, y el diálogo es, sin duda, su principal herramienta.

1.3. El diálogo intercultural

Los procesos de diálogo sustentados en la voluntad de las partes no sustituyen el funcionamiento regular de las entidades estatales. El ejercicio de las competencias y procedimientos en los ámbitos administrativo, judicial, constitucional o político para resolver problemas debe prevalecer y asentarse institucionalmente. El diálogo es un medio para ejercer derechos fundamentales, legitimar la institucionalidad democrática y generar oportunidades para el desarrollo. Por ello, lo justo es asignarle la condición de *valor público* y también la de reproductor de valores públicos en los espacios en los que ha sido utilizado para enfrentar problemas.

Teóricamente se pueden diferenciar los distintos mecanismos de intervención como la negociación, la mediación, la conciliación, la concertación, entre otros, así como las distintas formas de interacción comunicativa (para compartir, para comprender, para convencer, para informar, para acordar, para resolver); todos ellos pueden ser parte del proceso de diálogo y coadyuvar al logro de sus objetivos. El diálogo es un proceso abarcador de las distintas modalidades para abordar y tratar los problemas, y de las formas positivas y negativas de comunicación porque no siempre se dialoga de manera transparente, con conocimiento de los hechos y sus implicancias técnicas, jurídicas y económicas. El lenguaje puede ser utilizado para distorsionar la realidad, manipular a las personas, sembrar dudas, generar malentendidos, engañar, etcétera, y eso formará también parte del proceso de diálogo. Es conveniente ser conscientes de ello.

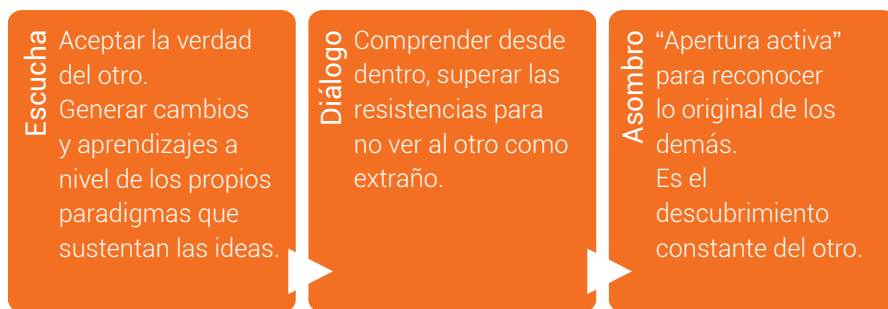
En los catorce años en los que la Defensoría del Pueblo interviene en conflictos sociales han sido numerosos los casos en los que el diálogo ha transformado situaciones difíciles, relaciones deterioradas, y hasta ha logrado cambiar el temperamento de personas enojadas o escépticas, despejando el camino hacia las soluciones. Nos consta la capacidad constructiva que tienen las personas cuando se deciden a dialogar.

La Defensoría del Pueblo define el diálogo intercultural como:

[...] una forma de comunicación mediante la cual actores provenientes de culturas diversas interactúan para compartir información en procura de lograr un entendimiento. Durante el proceso, los participantes experimentan cambios en sus puntos de vista, percepciones y conocimientos. El propósito del diálogo intercultural no es eliminar las diferencias ni reducir una cultura a otra, sino garantizar la coexistencia sobre bases comunes.⁷

Es necesario que los actores que participen en los procesos de diálogo, ya sea como partes o terceros, y cuenten con competencias a nivel procedimental y actitudinal para afrontar los desafíos que plantean los contextos interculturales. Esta necesidad parte de entender la realidad de la conflictividad social peruana en la que, según los datos del Sistema de Monitoreo de Conflictos de Conflictos Sociales (Simco) de la Defensoría, así como del seguimiento de los conflictos sociales realizado desde la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad o las oficinas defensoriales, de los 299 casos en diálogo registrados entre el 2009 y el 2015, en 121 de ellos, es decir, el 40,5%, participaron las comunidades campesinas como actores primarios. Si sumamos la participación de las comunidades nativas, federaciones indígenas y rondas campesinas, el número se eleva a 58,5%.

Las capacidades para gestionar el diálogo en un encuentro de tipo intercultural, según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), requieren:



El diálogo intercultural, al poner en interacción a sujetos con formas de pensamiento y deliberación distintas, debe generar que los participantes no solo se respeten, sino que además sean capaces, primero, de aprender de los otros; luego, de evidenciar aquellas cosas que son asumidas como sentido común desde sus culturas; y, por último, reflexionar críticamente acerca de sus hori-

⁽⁷⁾ Ídem, p. 43.

zontes de comprensión. Con esto, se logra no solo una adecuada comunicación acerca de los asuntos que les competen, sino que también llegan a reflexionar acerca de sí mismos, desde las posiciones de los demás.⁸

Desde esta perspectiva, los conflictos plantean un conjunto de afirmaciones de parte de unos actores, que son negadas por los otros. Esta situación obstaculiza la gestión de los conflictos, ya que se requiere que los actores puedan construir una visión compartida de la realidad, lo que podemos denominar como *verdad compartida*.

Hay conflictos sociales cuyas causas tienen que ver con asuntos muy específicos y de inmediato tratamiento; en otros se va a necesitar un diálogo más extenso porque la materia está referida a problemáticas más profundas que no se resuelven con un acta de acuerdos sino a través de decisiones políticas y jurídicas de mayor alcance, o de cambios culturales que tomarán más tiempo. Aquí ya estamos poniendo un pie en la llamada transformación de conflictos.

Este enfoque plantea la posibilidad de visualizar y responder a los flujos y reflujos de los conflictos sociales como "oportunidades vitales, para crear procesos de cambio constructivo que reducen la violencia e incrementan la justicia en la interacción directa y en las estructuras sociales, y responden a los problemas de la vida real en las relaciones humanas".⁹ Este enfoque se construye sobre la base de contar con la capacidad de visualizar el conflicto de manera positiva, con potencial para generar crecimiento positivo y la voluntad de dar respuesta, de manera que se optimice el potencial para el cambio constructivo.¹⁰ Es necesario señalar que este enfoque, al igual que la prevención y la resolución del conflicto, no son excluyentes, sino que se complementan para lograr procesos de transformación de conflictos de mayor profundidad y alcance.

En el contexto de los conflictos sociales, el diálogo es un mecanismo que se instala para contener su escalada, evitando que lleguen a situaciones de crisis o violencia o para salir de esa situación y encausarlo dentro del marco de la gobernabilidad democrática y el respeto de los derechos humanos (gestión del conflicto); pero es también el mecanismo que permite la interacción de todos los actores involucrados en un proceso que busca formular cambios constructivos en las relaciones existentes y en las estructuras (transformación del conflicto).

En la Defensoría del Pueblo compartimos la idea de que el diálogo promueve la comprensión y la generación de confianza entre los actores, y que

(8) "Interculturalizar es transformar los mensajes, ampliarlos, enriquecerlos en contacto con otros horizontes culturales. El diálogo intercultural no es un acto adaptativo, es un acto creativo, poético". Tubino, Fidel. (2008). "Aportes y límites de la hermenéutica diatópica al diálogo intercultural sobre los derechos humanos". En: *Actas de las Cuartas Jornadas Peruanas de Fenomenología y Hermenéutica*. Lima: PUCP, p. 159.

(9) Lederach, John Paul. *El pequeño libro de la transformación de conflictos*. (2003). Traducción de Alba Olvera y María Lucía Zapata. Bogotá: Amanda Romero Medina, p. 19.

(10) Ídem, p. 20.

este es un primer gran objetivo, pero no el fin último del proceso. Se busca también que las partes lleguen a soluciones acordadas respecto a los reclamos planteados mediante negociaciones y búsqueda de consensos. Desde allí será posible construir nuevos espacios de diálogo.

Los acuerdos a los que se llegue dependerán de las “verdades” que las partes sean capaces de compartir. El diálogo será el vehículo para acceder a ellas. No olvidemos que el punto de partida es una demanda social que resume una posición, una manera de experimentar y enunciar ciertos hechos que se consideran una amenaza o que han producido un daño. Pero, generalmente, las posiciones son aproximaciones iniciales a la realidad, percepciones que requieren pasar por medios más seguros de verificación. Se necesita que las posiciones, los intereses o las necesidades que se vayan vislumbrando, sean problematizados en relación a los hechos y los contextos, para que la interacción entre las partes tenga una referencia lo más objetiva posible.

El diálogo, cuando es participativo, tiene la capacidad de empoderar, no solo a los representantes de las instituciones, sino principalmente a los liderazgos sociales. Además genera nuevas formas de relacionamiento entre los actores involucrados, mayores niveles de confianza y promueve comportamientos colaborativos. Para que esto ocurra, el diálogo no puede ser entendido únicamente como un mecanismo. Debe convertirse en una política para la gestión pública que se concrete en la construcción de espacios permanentes de coordinación entre el Estado y la sociedad civil, contar con un reconocimiento estatal y existir el real compromiso de participar activamente en él.

Si las instituciones no cuentan con la legitimidad que permita la implementación de sus decisiones, la gobernabilidad democrática será cuestionada, apareciendo nuevas fórmulas poco democráticas, o incluso violentas, a través de las cuales los ciudadanos adquieran respuestas a sus demandas. Una gobernabilidad construida únicamente sobre la base de la legalidad de las instituciones y sus decisiones, es una gobernabilidad frágil. Las instituciones democráticas se legitiman cuando son eficientes.

Se requiere, entonces, de espacios de diálogo donde el Estado pueda acceder a información respecto de las reales necesidades y preocupaciones de los ciudadanos, pero que al mismo tiempo sirva para que ellos conozcan los intereses y capacidades con que estas instituciones cuentan para resolver los problemas de la comunidad. Es en este diálogo donde se concertará las necesidades a ser atendidas y las formas como se debe dar respuesta desde las instituciones. En la medida que las instituciones tengan claridad de los asuntos prioritarios para la comunidad y que sus decisiones alcancen niveles de consenso, estas serán percibidas como soluciones eficaces.

1.4. El diálogo como valor público

El diálogo, en sus distintas dimensiones –interpersonal, social, político, institucional–, tiene un valor público y, a su vez, es generador de otros valores públicos. Mediante el diálogo las personas interactúan compartiendo perspectivas y definiéndose mutuamente en sus identidades de un modo incesante; y de manera pública, el diálogo crea los consensos mínimos que las sociedades y los Estados necesitan para ser viables. No hay identidad ni convivencia ni formas democráticas en las que los derechos de las personas tengan mayores posibilidades de ser respetados, si no se instituyen mecanismos básicos o sofisticados de diálogo.

El ámbito de lo público se ha expandido en los últimos veinticinco años con el uso de nuevas tecnologías de la información. Son cada vez más las personas que acceden a asuntos diversos, entre ellos aquellos que son de interés colectivo –lo que nos importa a todos o a un grupo–, es decir, los intereses públicos. La actividad de las redes sociales y la ampliación de la comunicación en la red, suele llevar a que lo que empieza importando a una persona se vuelva tema de interés general, justamente porque es dado a conocer y genera interacciones.

Las demandas sociales tienen un objetivo específico y práctico, pero también son opiniones críticas sobre el comportamiento del Estado, del mercado o de otro sector de la sociedad. Crean inmediatamente espacio público por el carácter explícito de su agenda y se extienden en la medida de su receptividad.

Lo público, entonces, se va configurando en la medida que discurren las acciones comunicativas y el diálogo (tal como es definido en esta investigación) en su forma más compleja y acabada. Visto desde las obligaciones del Estado, el diálogo es un recurso disponible que puede ser elevado a nivel de una política institucional de gestión y resolución de conflictos sociales. En ese marco, el diálogo permitirá evitar muertos y heridos, pérdida de legitimidad de la autoridad estatal; producirá entendimiento para la mejor prestación de servicios o la ejecución de proyectos de desarrollo. Pero, lo más importante es que la solución dialogada de un problema crea y profundiza la confianza entre los distintos actores, legitima los medios pacíficos y fortalece la autoridad democrática.

El diálogo como mecanismo para generar valor público, y al mismo tiempo como valor público, se produce desde múltiples niveles y en múltiples direcciones.

El diálogo es una vía para la generación de valor público, que se refleja en mejores decisiones para la creación de bienes y servicios por parte del gobierno, y en el disfrute y valoración positiva por parte de la ciudadanía. Pero el diálogo es en sí mismo un valor público, debido a que promueve una cultura de interacción entre los miembros de la comunidad y sus representantes basada en el respeto, la tolerancia y el reconocimiento de los derechos humanos.

Un aspecto central es que cuando el diálogo se convierte en parte de la cultura, deslegitima la violencia en todas sus formas, permitiendo el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, no por la ausencia de conflictos, sino porque en la medida en que se fortalezca la cultura del diálogo, los conflictos podrán ser canalizados mediante medios pacíficos, permitiendo su transformación y generando nuevas dinámicas sociales que sustenten un desarrollo social en democracia.

Niveles de diálogo en la generación del valor público

Diálogo político	Diálogo entre liderazgos reconocidos	Diálogo comunitario
• Capacidad de decisión sobre el conflicto. • Logro de acuerdos o consensos para la dirección del Estado. • Diseño e implementación de políticas públicas.	• Generar sinergias para acercar a la comunidad con los tomadores de decisiones. • Generación de capacidades y condiciones para el diálogo entre los participantes. • Promoción del diálogo entre los extremos.	• Para la organización democrática de la población. • Definición de prioridades. • Selección de representantes.

CAPÍTULO II

Procesos de diálogo basados en la voluntad de las partes, 2009-2015

Existen dos grandes ámbitos en los que el diálogo se despliega: i) los espacios y procedimientos de diálogo creados por ley, en los que el Estado y la sociedad (representada por organizaciones sociales, profesionales, académicas o empresariales) deliberan sobre asuntos públicos, como los consejos de coordinación regional y local o el procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas, que serán analizados en el próximo capítulo; ii) los espacios de diálogo creados por la voluntad de las partes, en los que participan múltiples actores para negociar sobre una agenda de temas y problemas, siendo los principales las mesas de diálogo. A este segundo tipo de espacio está dedicado este capítulo.

¿Qué caracteriza a estos procesos de diálogo a los que se ha recurrido con frecuencia en los últimos años? Para aproximarnos a ellos, proponemos un análisis cuantitativo, elaboramos un perfil de ellos para enseguida resaltar los elementos que facilitan o impiden que logren solucionar de manera sostenible los conflictos sociales.

Como es de conocimiento público, la Defensoría del Pueblo, a través de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad (APCSG), cuenta con un Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (Simco) con información clasificada desde el año 2004. Para la presente investigación se ha construido una base de datos de 592 conflictos sociales registrados durante el periodo que va

de enero del 2009 a noviembre del 2015. Estos casos se desarrollaron durante los gobiernos de los presidentes Alan García Pérez y Ollanta Humala Tasso.

De los 592 conflictos sociales, 546 casos fueron seleccionados y 46 excluidos por carecer de información que permitiera un análisis adecuado. La recopilación de datos se realizó vía un formulario llenado por los comisionados de la Defensoría que hicieron el seguimiento de los conflictos sociales desde la APCSG o las oficinas defensoriales. Esta tarea se realizó en dos periodos: en el 2013 para los conflictos que iniciaron entre 2009 y 2012; y en diciembre del 2015 para los conflictos que empezaron entre enero del 2013 y noviembre del 2015.

Esta metodología nos ha permitido estudiar los procesos de diálogo de manera global para el periodo entre los años 2009 a 2015, y también detectar cambios entre dos periodos consecutivos (2009-2012 y 2013-2015). Es cierto que el primer periodo es más largo (4 años) y cuenta con más casos (375) que el segundo, con 171 conflictos en el transcurso de tres años. Sin embargo, el análisis detallado muestra que la comparación es posible y fructífera.

De manera más concreta hemos buscado delinear el perfil de los actores involucrados en dichos espacios, la forma como se estructuran y desarrollan, la facilitación o mediación desplegada, los acuerdos alcanzados y su cumplimiento. También hemos resaltado las dificultades experimentadas en los procesos de diálogo, así como las variables que podrían favorecer que dichos mecanismos logren solucionar un conflicto.

2.1. Características generales de los conflictos sociales y de los procesos de diálogo desarrollados entre 2009 y 2015

El diálogo es a menudo presentado como el mecanismo más adecuado para abordar la conflictividad social. Sin embargo, no fue empleado en todos los conflictos, e incluso en ocasiones se espera que las tensiones amenacen el orden público para recién implementarlo. En esta sección abordamos las circunstancias en las cuales se establece el diálogo: primero, las características de los conflictos sociales que registró la Defensoría del Pueblo entre los años 2009 y 2015, prestando atención a la clasificación según los tipos de conflictos y las regiones; luego analizaremos la frecuencia en que el diálogo devino en el principal mecanismo de resolución de conflictos, y las razones por las cuales en ciertos casos no hubo diálogo. Finalmente, nos referiremos a la fase del conflicto en la que se inicia el diálogo.

2.1.1. Tipos de conflictos

En el 2008, la Defensoría modificó su tipología para categorizar y analizar los conflictos sociales que monitorea, como se observa en el cuadro. En total se establecieron diez tipos de conflictos distintos.

Conflictos sociales según tipo (2009-15)

Tipos	Total		2009-2012		2013-2015	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Total	546	100,0%	375	100,0%	171	100,0%
1. Socioambiental	285	52,2%	185	49,3%	100	58,5%
2. Asuntos de gobierno local	65	11,9%	49	13,1%	16	9,4%
3. Laboral	60	11,0%	46	12,3%	14	8,2%
4. Electoral	33	6,0%	22	5,9%	11	6,4%
5. Asuntos de Gobierno Nacional	26	4,8%	16	4,3%	10	5,8%
6. Otros asuntos	25	4,6%	18	4,8%	7	4,1%
7. Comunal	23	4,2%	14	3,7%	9	5,3%
8. Asuntos de gobierno regional	13	2,4%	10	2,7%	3	1,8%
9. Demarcación territorial	13	2,4%	12	3,2%	1	0,6%
10. Cultivo ilegal de hoja de coca	3	0,5%	3	0,8%	0	0,0%

Fuente: Defensoría del Pueblo-APCSG

De los 546 conflictos sociales estudiados, los de tipo socioambiental constituyen los más frecuentes; representan, por sí solos, el 52,2% de los casos. Le siguen los conflictos de asuntos de gobierno local con 11,9% y los conflictos laborales con 11%.

El cuadro también muestra que entre 2009-2012 y 2013-2015, la proporción de conflictos de tipo socioambiental ha aumentado y que, por otro lado, los conflictos por asuntos de gobierno local, laborales y de demarcación territorial han disminuido.

2.1.2. Distribución geográfica de los conflictos sociales

Entre el 2009 y 2015, los 546 conflictos sociales que se registraron en el Perú no se distribuyeron proporcionalmente en el territorio nacional. Ciertos departamentos tuvieron un mayor impacto.

Conflictos sociales según departamento (2009-15)

Departamentos	Conflictos			Departamentos	Conflictos	
	Casos	%			Casos	%
Áncash	76	13,92%		Huancavelica	14	2,56%
Puno	40	7,33%		Ica	14	2,56%
Apurímac	34	6,23%		Pasco	13	2,38%
Ayacucho	33	6,04%		Moquegua	12	2,20%
Lima Provincia	33	6,04%		Lima Metropolitana	11	2,01%
Cusco	31	5,68%		Madre de Dios	9	1,65%
Piura	30	5,49%		Huánuco	8	1,47%
Nacional / Multirregión	29	5,31%		San Martín	8	1,47%
Loreto	27	4,95%		Tacna	7	1,28%
Junín	26	4,76%		Tumbes	7	1,28%
Cajamarca	22	4,03%		Ucayali	7	1,28%
Arequipa	18	3,30%		Amazonas	3	0,55%
La Libertad	17	3,11%		Callao	1	0,37%
Lambayeque	16	2,93%		Total	546	100%

Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

La mayor cantidad de conflictos sociales se ubican en los departamentos de Áncash, Puno, Apurímac, Ayacucho, Lima Provincia, Cusco y Piura. A su vez, Apurímac y Loreto muestran una tendencia de incremento en la proporción de conflictos sociales. Apurímac ocupaba el segundo lugar nacional en inversión minera en el 2014, y Loreto se ubicaba en tercer lugar en la producción de hidrocarburos líquidos.¹¹ Estas tendencias guardan relación con el aumento, en ciertas regiones, de las inversiones vinculadas a la explotación de los recursos naturales, que han despertado en la población preocupaciones acerca de la protección del ambiente, pero a la vez expectativas sobre los posibles beneficios socioeconómicos.

⁽¹¹⁾ Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. (2015). *2014 Reporte Estadístico Mineroenergético*. Recuperado de: <http://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones-snmpe/reporte-estadistico-mineroenergético/año-2014-fecha-de-publicación-abril-2015.html> [Consulta: 27 de enero del 2016].

2.1.3. Conflictos sociales abordados a través del diálogo

Tal como se ha mencionado anteriormente, los conflictos sociales pueden abordarse a través de distintos mecanismos. En el marco de este documento, nos interesa especialmente analizar aquellos conflictos en los que el diálogo fue el mecanismo utilizado para propender a una solución. Vale aclarar que entendemos por *diálogo* un proceso comunicacional en el que dos o más partes en conflicto, de manera directa o asistida, informan, argumentan, debaten, crean opciones, negocian, con la intención de llegar a acuerdos, en un espacio ordenado e igualitario.

Conflictos sociales según la instauración del diálogo

	Total		2009-2012		2013-2015	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Total	546	100,0%	375	100,0%	171	100,0%
Conflicto sin diálogo	247	45,2%	160	42,7%	87	50,9%
Conflicto con diálogo	299	54,8%	215	57,3%	84	49,1%

Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

De los 546 conflictos sociales que ocurrieron entre el 2009 y el 2015, este mecanismo fue empleado en el 54,8% (299) de los casos. Es interesante observar que el promedio de conflictos sociales que se abordaron a través del diálogo disminuyó, pasando de 57,3% en el primer periodo estudiado (2009-2012) a 49,1% en el segundo (2013-2015). También se destaca que la cantidad total de conflictos ha ido bajando. Es cierto que el primer periodo (2009-2012) cuenta con cuatro años y el segundo (2013-2015) con tres pero, a pesar de ello, fue en el año 2009 cuando se registró la mayor cantidad de nuevos conflictos sociales en el Perú.

En los conflictos sociales, los actores ejercen presión para que sus demandas sean atendidas. El Estado, por su parte, debe buscar mecanismos pacíficos para abordarlas. Una opción es el diálogo, pero, según las circunstancias, los mecanismos judiciales o administrativos pueden resultar eficientes para resolver conflictos, siempre que sean percibidos como confiables por los actores sociales. En el cuadro observamos que el diálogo se convierte en el mecanismo de resolución más difundido en cierto tipo de conflictos sociales.

Tipo de conflictos sociales que se abordaron a través del diálogo (2009-15)

Tipo	Conflictos	Conflictos con diálogo	% de conflictos con diálogo por tipo
Asuntos de Gobierno Nacional	26	21	80,8%
Laboral	60	43	71,7%
Socioambiental	285	176	61,8%
Asuntos de gobierno regional	13	8	61,5%
Comunal	23	13	56,5%
Demarcación territorial	13	5	38,5%
Asuntos de gobierno local	65	22	33,8%
Electoral	33	0	0,0%

Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

Nota: No se consideraron en este cuadro los conflictos de cultivo ilegal de hoja de coca, dado que la base de datos contiene solamente tres conflictos de este tipo.

Entre los años 2009 y 2015, los actores involucrados en conflictos por asuntos de Gobierno Nacional, laborales, socioambientales y por asuntos de gobierno regional recurrieron al diálogo en mayor proporción que en los otros tipos. Una situación distinta se puede observar en el caso de los conflictos electorales, en los que no se buscó una solución vía el diálogo. Se debe en gran medida a que son conflictos propios de una coyuntura y a que los medios de solución están regulados en normas legales electorales. El diálogo en estos casos se orienta sobre todo hacia la no violencia.

2.1.4. Conflictos sociales que no se abordaron a través del diálogo

Hemos visto que en una proporción significativa de conflictos sociales (45,2%) no se estableció un diálogo para resolver el conflicto. Sin embargo, la ausencia del diálogo no significa necesariamente que los actores no buscaron resolver el conflicto. A continuación, presentamos las principales razones por las que no hubo diálogo en ciertos casos.

Razones por las que no hubo diálogo (2009-15)

Factor que impidió el diálogo		
	Casos ^{1/}	% ^{2/}
El conflicto se ha canalizado principalmente por vías judiciales o administrativas.	122	49,4%
Dificultad para tratar el problema del conflicto en un espacio de diálogo.	52	21,1%
Ninguna de las partes expresa voluntad de dialogar.	50	20,2%
Alguna de las partes se niega a dialogar.	38	15,4%
Dificultad para el acceso a la zona.	5	2,0%
Anterior fracaso del proceso de diálogo.	2	0,8%

^{1/} Se podía indicar más de una respuesta.

^{2/} Los porcentajes fueron calculados sobre el total de conflictos por los cuales no hubo diálogo: 247

Fuente: Defensoría del Pueblo-APCSG

Que en 122 casos (49,4%) una de las razones identificadas para no recurrir al diálogo haya sido que el conflicto se canalizó por vías judiciales o administrativas, demuestra la escasa apertura hacia el diálogo en el país, y en especial en los actores involucrados. En ocasiones, el inicio de un conflicto activa mecanismos institucionalizados en el ordenamiento legal vigente que son percibidos como las vías a seguir, eventualmente más efectivas y seguras que el diálogo. Se observa, igualmente, que en el 35,6% (88) de estos casos, una o más de las partes involucradas no expresaron interés en recurrir al diálogo. Finalmente, en solo dos casos no hubo diálogo porque los actores experimentaron un fracaso en un intento anterior.

Los datos del cuadro muestran que la ausencia de diálogo no indica desinterés en la búsqueda de soluciones, sino que las partes consideran que es mejor ceñirse a mecanismos judiciales o administrativos. Sin embargo, es indudable que en varios casos, algunos o todos los actores se niegan a participar en el diálogo. Este rechazo puede reflejar varios problemas: posiciones inflexibles de los actores, desconfianza hacia el proceso o hacia las partes involucradas, alto nivel de tensión, diferencias culturales, etcétera.¹²

(12) Un conflicto en el cual una de las partes no tuvo voluntad para dialogar fue el que opuso la comunidad campesina de Túpac Amaru, en el distrito de San Marcos en Áncash, a la empresa minera Antamina. Después de un derrame de hidrocarburos que ocurrió en un afluente de la laguna Huachucocha en el 2012, nunca se logró establecer un diálogo, dado que la empresa niega tener responsabilidad en el incidente (ver reportes de conflictos sociales del N° 99 hasta ahora).

Cabe recordar que la voluntad de dialogar de los actores del conflicto es un elemento indispensable para la viabilidad del proceso,¹³ especialmente porque se trata de una convicción que se expresa al inicio y define en gran parte el futuro del diálogo. Durante los altibajos del diálogo, las amenazas de ruptura o la pérdida de rumbo o energía, la voluntad de dialogar es un valor inestimable. Hemos constatado, por ejemplo, que en los casos de Quellaveco en Moquegua y de Tía María en Arequipa, la voluntad de dialogar marcó la diferencia en el desenlace del conflicto: en el primer caso se llegó a acuerdos y en el segundo el conflicto sigue activo.

2.1.5. Fase del conflicto en la que empezó el proceso de diálogo

El momento en el que empieza el diálogo suele tener un impacto en el desarrollo del proceso. Si no se buscan soluciones desde la fase temprana del conflicto, lo más probable es que las relaciones entre las partes se deterioren y surjan enfrentamientos que pueden conducir a desenlaces violentos. En el cuadro de la siguiente página presentamos la distribución de los casos según la fase del conflicto en la que empezó el diálogo.

Fase en la que se iniciaron los procesos de diálogo

Fase	Total		2009-2012		2013-2015	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Total	299	100,0%	215	100,0%	84	100,0%
Temprana	54	18,1%	41	19,1%	13	15,5%
Escalamiento	104	34,8%	72	33,5%	32	38,1%
Crisis	93	31,1%	65	30,2%	28	33,3%
Desescalamiento	46	15,4%	35	16,3%	11	13,1%
No disponible	2	0,7%	2	0,9%	0	0,0%

Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

⁽¹³⁾ Diversos manuales sobre diálogo abordan la necesidad de generar condiciones para que los actores participen voluntariamente en los procesos que buscan resolver problemas a través de consensos. Así, por ejemplo, desde Pro Diálogo, Caravedo y Moreno (2007, p. 28) plantean: "Para que el proceso se inicie, es necesario que los actores sociales tengan la disposición y manifiesten su decisión de participar en él. Sin esta voluntad genuina, podemos construir procesos de diálogo inadecuados, ya que: algunos actores no van a participar efectivamente [y] algunos actores participarán sin una real convicción y, por tanto, no realizarán todo el esfuerzo requerido".

Hemos identificado que en los casos analizados hay una proporción significativa de procesos de diálogo que se inició cuando las tensiones entre las partes eran altas, es decir, durante la fase de escalamiento (34,8%) o de crisis (31,1%). En cambio, solo el 18,1% empezó en la fase temprana y 15,5% en la de desescalamiento.

Esto nos permite visualizar que el diálogo es percibido por el Estado como un mecanismo para frenar situaciones de crisis y no como una herramienta de prevención. Además, observamos que la proporción de procesos de diálogo que se iniciaron en la fase temprana bajó entre los periodos 2009-2012 y 2013-2015, y que, al contrario, los que empezaron en fase de escalamiento o de crisis subieron. Entonces, los datos evidencian que el diálogo no se está convirtiendo en una herramienta de prevención que permita evitar que surjan situaciones de crisis. Esto pese a que el Estado cuenta ahora con órganos especializados en gestión de conflictos en casi todos los ministerios, en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y en algunos gobiernos regionales, y que en algunos de estos se han implementado sistemas de alerta y respuesta temprana.

Hemos visto que una mayoría de procesos de diálogo se establecieron en fase de escalamiento o de crisis, pero esto no revela necesariamente si hubo demora en establecer un diálogo. En efecto, los conflictos pueden pasar rápidamente de una fase a otra. En este sentido, el cuadro mostrado a continuación clasifica los casos estudiados según el tiempo que transcurrió desde que el problema se expuso en la esfera pública y el inicio del diálogo.

Tiempo transcurrido desde que el problema o demanda se expuso en el espacio público hasta el inicio del diálogo

Fase	Total		2009-2012		2013-2015	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Total	237	100,0%	154	100,0%	83	100,0%
Menos de un mes	98	41,4%	49	31,8%	49	59,0%
Entre 1 y 3 meses	75	31,6%	55	35,7%	20	24,1%
De 3 a 6 meses	30	12,7%	25	16,2%	5	6,0%
De 6 meses a 1 año	17	7,2%	13	8,4%	4	4,8%
De 1 año a más	17	7,2%	12	7,8%	5	6,0%

Nota: Información no disponible para 62 procesos de diálogo.

Fuente: Defensoría del Pueblo-APCSG

Si bien es cierto que en varios conflictos no transcurre mucho tiempo entre la expresión de las demandas en el espacio público y el inicio del diálogo, a veces puede tomar más de un año para que este último se establezca. En efecto, en el 41,4% de los casos, no pasó más de un mes, una proporción que sube a 59% cuando consideramos solamente los conflictos que iniciaron entre los años 2013 y 2015. Sin embargo, en el 58,7% de los casos, toma entre un mes hasta más de un año para que los actores busquen soluciones empleando el diálogo.

Comparando los dos periodos de estudio, el tiempo para que se establezca el diálogo se reduce. Esto contrasta con las estadísticas que muestran el incremento de la proporción de conflictos que se inicia en las fases de escalamiento y de crisis. La combinación de ambas perspectivas grafica que en los últimos años los conflictos evolucionan a un ritmo más rápido, tomando menos tiempo para pasar de la fase temprana a la fase de escalamiento y de crisis.

Actores que expresaron voluntad de dialogar desde la fase temprana (2013-15)

Actor	Casos	% ^{1/}
Comunidades campesinas	33	39,3%
Frente o comité de lucha o de defensa	12	14,3%
Gremio	9	10,7%
Sindicatos/trabajadores	7	8,3%
Comunidad nativa/pueblo indígena	4	4,8%
Federación indígena o nativa	4	4,8%
Empresa extractiva	3	3,6%
Gobierno regional	3	3,6%
Rondas campesinas	3	3,6%
Gobierno local	2	2,4%
Mineros informales	2	2,4%
Otros	2	2,4%
Caserío/centro poblado	1	1,2%
Ministerio de Agricultura	1	1,2%
Ministerio de Energía y Minas	1	1,2%
PCM	1	1,2%
Población no organizada	1	1,2%

Nota:

^{1/} Porcentaje respecto a los 84 casos nuevos registrados entre 2013 y 2015.

Fuente: Defensoría del Pueblo - APCSG

Incluso si una mayoría de procesos de diálogo se establecen en la fase de escalamiento o de crisis, esto no significa que los actores del conflicto no tuvieron interés de dialogar desde el inicio del conflicto. Al contrario, tal como se muestra en el cuadro de la página anterior, varios actores expresaron voluntad de dialogar desde la fase temprana, a pesar de que el pedido fue ignorado en un primer momento.

Subrayamos en particular el hecho de que las comunidades campesinas mostraron interés en dialogar al inicio del conflicto en el 39,3% de los casos.¹⁴ En la inmensa mayoría de los casos quien plantea la demanda busca el diálogo. La falta de iniciativa del Estado para proponer el diálogo antes de alguna medida de fuerza, tendría su explicación en las limitaciones para obtener información de calidad y en los ritmos de la administración pública para tomar decisiones fundamentadas. No necesariamente revela negligencia.

2.1.6. Violencia en los conflictos sociales

En el 2012, el Informe Defensorial N° 156 "Violencia en los Conflictos Sociales" sostuvo que la violencia contribuye a debilitar la intermediación política, así como la autoridad democrática. A su vez, refuerza la idea equivocada de que es un medio eficaz para el logro de los objetivos de la ciudadanía. El siguiente cuadro muestra justamente que la mayoría de los procesos de diálogo se establece después de desenlaces violentos.

Procesos de diálogo que iniciaron después de un hecho de violencia

Periodo	Procesos de diálogo	
	Casos	%
Total (2009-2015)	199	66,6%
2009-2012	139	64,7%
2013-2015	60	71,4%

Fuente: Defensoría del Pueblo-APCSG

⁽¹⁴⁾ Por ejemplo, en el conflicto de Vinchos-TGP en Ayacucho, la comunidad campesina pedía, desde el primer plantón que se realizó en el 2013, la instalación de una mesa de diálogo, lo que nunca se dio. La demanda a la empresa Transportadora de Gas del Perú (TGP S.A.) giraba en torno a la renegociación del contrato de servidumbre, así como el resarcimiento por el daño causado al territorio comunal por la construcción del gasoducto (ver reportes de conflictos sociales N° 109 hasta ahora).

De los 299 conflictos sociales en los cuales hubo diálogo, en el 66,6% (199 casos)¹⁵ el proceso se inició después de hechos de violencia.¹⁶ Esta proporción ha ido subiendo entre los dos periodos estudiados, llegando a 71,4% para el 2013-2015. De los 199 conflictos sociales en los cuales hubo hechos de violencia, el Estado recurrió en algunas ocasiones a mecanismos adicionales para garantizar la seguridad en la zona, como se muestra a continuación.

Tipo de respuesta del Estado en conflictos sociales con diálogo en los que hubo hechos de violencia (2009-15)

Respuestas del Estado	Conflictos en que se registró la respuesta	
	Casos ^{1/}	% ^{2/}
Ninguna respuesta	79	39,7%
Declaratoria de estado de emergencia	7	3,5%
Presencia policial	112	56,3%
Presencia militar	4	2,0%
Sin información	2	1,0%

^{1/} Se podía indicar más de una respuesta.

^{2/} Los porcentajes fueron calculados sobre el total de conflictos por los cuales el diálogo empezó después de un hecho de violencia (199 casos).

Fuente: Defensoría del Pueblo-APCSG

En el 56,3% (112) de los casos se buscó restablecer el orden público con la presencia de la Policía Nacional. Con menor frecuencia se declaró el estado de emergencia (3,5%) o se involucró a las Fuerzas Armadas (2%).

Con respecto a la intervención de la Policía Nacional en los conflictos sociales, el Informe Defensorial "Violencia en los Conflictos Sociales" concluyó

⁽¹⁵⁾ Los conflictos pueden pasar por más de un momento de crisis. En efecto, para que la Defensoría considere que un conflicto entra en fase de crisis, debe haberse registrado hechos de violencia graves como bloqueos o enfrentamientos. Hemos constatado que el 66,6% de los procesos de diálogo que ocurrieron entre 2009 y 2015 empezaron después de un hecho de violencia. Por otro lado, solo el 46,5% empezó en fase de crisis o de desescalamiento. Eso deja pensar que en al menos el 20,1% de los procesos de diálogo, el conflicto había conocido en el pasado otro momento de crisis en el cual hubo violencia. Esto se explica por el hecho de que un conflicto puede bajar de intensidad y entrar en latencia, en observación o en fase de diálogo para después reactivarse por diversos motivos (por ejemplo, por acuerdos incumplidos o demandas que no fueron atendidas).

⁽¹⁶⁾ El caso de Pichanaqui, que fue uno de los conflictos en el cual se registró mayor cantidad de heridos desde el 2011, ilustra bien estos datos. En este caso, el Frente de Defensa Ambiental del Distrito de Pichanaqui en la región Junín se opuso a las actividades de exploración realizadas por la empresa Pluspetrol en el Lote N° 108. El diálogo empezó solamente después de un enfrentamiento en el cual falleció una persona y 172 resultaron heridas (ver reportes de conflictos sociales N°127 hasta ahora).

que la PNP “no cuenta con especialización suficiente y tiene carencia logística para el entrenamiento del personal”. Considerando esta deficiencia de capacidades, sería justo preguntarse en qué medida la presencia de la PNP ayuda a reducir la tensión social y si tiene influencia positiva en la resolución del conflicto.

Como se ve, a menudo el diálogo se emplea de manera reactiva en los conflictos sociales. En la mayoría de casos, los actores optaron por el diálogo cuando el conflicto estaba escalando o en plena crisis o después de hechos de violencia, pese a que en ciertas ocasiones los actores pidieron introducir el mecanismo desde la fase temprana. Al parecer, la violencia es un factor que presiona al Estado para optar por una solución dialogante.

2.2. Actores de los procesos de diálogo

La selección de los participantes en el diálogo constituye una etapa que permite asegurar que el proceso reúna a todos los que son considerados esenciales para la comprensión y resolución del problema. Pruitt y Thomas, hablando de esta necesidad, hacen referencia al principio de inclusividad, según el cual “los participantes poseen, colectivamente, las piezas clave de la ‘pericia’ que necesitan para tratar sus propios problemas, y no dependen completamente de otros para encontrar soluciones”.¹⁷ En este sentido, se analiza la composición de los miembros de los procesos de diálogo, con un particular interés en el tema de la interculturalidad.

2.2.1. Tipo de actores que participan en los procesos de diálogo

La Defensoría del Pueblo clasifica a los actores según su vínculo con el conflicto: los actores primarios, que tienen una participación central en el conflicto; los actores secundarios, que participan de una manera indirecta y en algunos casos apoyan a las partes enfrentadas; y los actores terciarios, que son personas u organizaciones percibidas como imparciales y que tienen la posibilidad de actuar como mediadores o negociadores.¹⁸ A continuación se presenta los tipos de actores que participaron en los procesos de diálogo, según si fueron primarios, secundarios o terciarios.

⁽¹⁷⁾ Pruitt, Bettye; Thomas, Philip. (2008). *Diálogo Democrático - Un manual para practicantes*. ACDI, IDEA Internacional, SG/OEA y PNUD, p.89.

⁽¹⁸⁾ Defensoría del Pueblo. (2005). Informe Defensorial “Ante Todo, el Diálogo”. Lima, p.113.

Participación en los procesos de diálogo por tipo de actor según el tipo de participación (2009-15)

Tipo de actor	Frecuencia (f) del actor en el proceso de diálogo					
	Primario		Secundario		Terciario	
	f	%	f	%	f	%
Empresa extractiva	155	51,8%	3	1,0%	-	-
Comunidades campesinas	121	40,5%	3	1,0%	1	0,3%
Gobierno local	94	31,4%	59	19,7%	8	2,7%
Frente o comité de lucha o de defensa	63	21,1%	6	2,0%	-	-
Sindicatos/trabajadores	54	18,1%	7	2,3%	-	-
Otros	49	16,4%	44	14,7%	13	4,3%
Gremio	48	16,1%	16	5,4%	3	1,0%
Empresa no extractiva	41	13,7%	7	2,3%	-	-
Gobierno regional	40	13,4%	86	28,8%	43	14,4%
Población no organizada	35	11,7%	1	0,3%	-	-
Caserío/centro poblado	20	6,7%	1	0,3%	-	-
Junta de regantes/Federación agraria	19	6,4%	4	1,3%	-	-
Comunidad nativa	18	6,0%			-	-
Otros ministerios	14	4,7%	53	17,7%	8	2,7%
Federación indígena o nativa	12	4,0%	5	1,7%	-	-
Rondas campesinas	12	4,0%	2	0,7%	-	-
Mineros informales	8	2,7%	-	-	1	0,3%
PCM	6	2,0%	29	9,7%	74	24,7%
Estudiantes	6	2,0%	1	0,3%	-	-
Policía Nacional	5	1,7%	22	7,4%	6	2,0%
Gobernador	4	1,3%	17	5,7%	9	3,0%
Ministerio de Salud	4	1,3%	16	5,4%	1	0,3%
Ministerio de Energía y Minas (Minem)	3	1,0%	73	24,4%	35	11,7%
Ministerio del Ambiente (Minam)	3	1,0%	54	18,1%	4	1,3%
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	3	1,0%	2	0,7%	12	4,0%
ONG	1	0,3%	5	1,7%	3	1,0%

Ministerio de Agricultura/ANA	1	0,3%	39	13,0%	3	1,0%
Organismos constitucionales autónomos	-	-	7	2,3%	1	0,3%
Defensoría del Pueblo	-	-	-	-	229	76,6%
Organización indígena de alcance nacional	-	-	2	0,7%	-	-
Iglesia	-	-	3	1,0%	16	5,4%
Ministerio Público/Fiscalía	-	-	26	8,7%	1	0,3%

*Nota: Los porcentajes se calcularon sobre el total de procesos de diálogo que hubo entre 2009 y 2015 (299).
Fuente: Defensoría del Pueblo-APCSG*

Vemos que en los 299 procesos de diálogo registrados entre el 2009 y el 2015, las empresas extractivas y las comunidades campesinas son los principales actores primarios, actuando respectivamente en 155 (51,8%) y 121 (40,5%) casos. Los gobiernos locales también tuvieron una participación como actores primarios en 94 (31,4%) casos. A nivel de los actores secundarios, notamos la frecuente actuación de los gobiernos regionales (28,8% de los casos) y del Minem (24,4% de los casos). Como actores terciarios, se destaca claramente el desempeño constante de la Defensoría del Pueblo, que intervino en 76,6% de los procesos de diálogo, seguida de la PCM (24,7%), los gobiernos regionales (14,4%) y el Minem (11,7%).

2.2.2. Actores convocantes del diálogo

Para los casos que iniciaron entre el 2013 y el 2015, hemos procurado identificar cuál fue el actor del conflicto social que convocó el diálogo.

Actor que convocó el proceso de diálogo (2013-15)

Actor	Procesos de diálogo que convocó el actor	
	Casos	%
PCM	34	40,5%
Gobierno regional	16	19,0%
Empresa extractiva	11	13,1%
Ministerio de Energía y Minas	10	11,9%
Comunidades campesinas	10	11,9%
Defensoría del Pueblo	8	9,5%
Gobierno local	5	6,0%

Actor	Procesos de diálogo que convocó el actor	
	Casos	%
Ministerio de Trabajo	4	4,8%
Federación indígena o nativa	3	3,6%
Gobernador	2	2,4%
Otros ministerios	2	2,4%
Ministerio de Salud (Minsa)	2	2,4%
Ministerio del Interior/Policía Nacional	1	1,2%
Empresa no extractiva	1	1,2%
Gremio	1	1,2%
Frente o comité de lucha o de defensa	1	1,2%
Rondas campesinas	1	1,2%
Iglesia	1	1,2%
Población no organizada	1	1,2%
Otros	1	1,2%

Nota: Los porcentajes fueron calculados sobre el total de conflictos que iniciaron entre los años 2013 y 2015 en los cuales hubo diálogo (84).

Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

De los 84 procesos de diálogo registrados en este periodo, la PCM, los gobiernos regionales, las empresas extractivas, el Minem y las comunidades campesinas son los que desempeñaron con mayor frecuencia un rol impulsador para establecer este mecanismo. Es importante recalcar que en el 2012 se creó la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) como órgano especializado de la PCM, que tiene como función 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, y contribuir a la generación de capacidades de diálogo, mediación y negociación, para la prevención y gestión de las controversias, diferencias y conflictos sociales.¹⁹ En este sentido, no sorprende que la PCM tenga desde el 2013 un papel activo en el impulso de los procesos de diálogo.

⁽¹⁹⁾ Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Objetivos y funciones. Recuperado de <http://onds.pcm.gob.pe/objetivos-y-funciones/> [Consulta: 27 de enero del 2016].

2.2.3. Diversidad etnolingüística de los actores que participaron en procesos de diálogo

Tal como se ha señalado anteriormente, la Defensoría considera importante para iniciar un proceso de diálogo que todos los actores primarios del conflicto participen en él. Solo en 19 casos, que representan el 6,4% del total de conflictos en los cuales hubo diálogo, se registró la exclusión de alguna de las partes con un interés directo en el problema. Aunque se trata de una proporción menor, la negación a la participación de actores afecta sus derechos y puede tener impactos negativos en el desarrollo del proceso, sobre todo porque debilita su legitimidad.

De manera global, las características de los actores primarios que participan frecuentemente en los procesos de diálogo guardan relación con el desarrollo económico del país. El crecimiento de las inversiones en sectores vinculados a la explotación de los recursos naturales genera mayores preocupaciones a nivel ambiental, así como desafíos de convivencia entre poblaciones locales y empresas. En este contexto, se observa en muchos casos oposición de las comunidades campesinas a proyectos extractivos. Generalmente, los conflictos también involucran al Estado, que actúa como promotor o regulador de las inversiones y proyectos de naturaleza extractiva.

En un proceso de diálogo, no solo es importante que participen todos los actores que forman parte del conflicto, también es necesario que la composición de la mesa refleje la diversidad de la comunidad donde se enmarca el conflicto. Además, los participantes deben tener cuidado de no reproducir las desigualdades que pudiesen existir en la sociedad, para así dar a todos la posibilidad de ser escuchados. Por eso, nos interesa evaluar cuál fue la participación de los diferentes grupos etnolingüísticos originarios, que constituye un sector de la sociedad peruana que frecuentemente es víctima de exclusión.²⁰

Proceso de diálogo con actores cuya lengua materna es distinta al castellano (2009-15)

Idioma	Procesos de diálogo con actor cuya lengua es distinta del castellano		% del total de procesos de diálogo
	Casos	%	
Total	121	100,0%	40,5%
Quechua	95	78,5%	31,8%
Aimara	4	3,3%	1,3%
Lenguas amazónicas	22	18,2%	7,4%

Nota: El porcentaje de la columna “%” se calculó sobre el total de casos (121) y el de la columna “% del total de procesos de diálogo” sobre todos los procesos de diálogo (299).

⁽²⁰⁾ Garavito, Cecilia. Desigualdad en los ingresos: género y lengua materna. (2011). En: Castillo, León Janina; Echevarría Iguíñiz, Javier M. *Desigualdad distributiva en el Perú: dimensiones*. Lima: Fondo Editorial PUCP, pp. 225 y 266.

De los procesos de diálogo estudiados, en 121 (40,5%) se registró al menos un actor social cuya lengua materna era distinta del castellano. Cabe precisar que de estos 121 casos, en el 86% se trataba de conflictos socioambientales y que la mayoría de los actores provenían de comunidades campesinas. Por otra parte, de estos 121 casos, en el 78,5% (95) se identificaron actores quechua-hablantes, y en el 18,2%, actores con lenguas amazónicas.

Proceso de diálogo con actores cuya lengua materna es distinta al castellano que contaron con traductor (2013-15)

Presencia de traductor	Casos	%
Total	34	100,0%
No hubo	5	14,7%
Solo en algunas reuniones	0	0,0%
En la mayoría de reuniones	0	0,0%
En todo el proceso	2	5,9%
No fue necesario (bilingüe)	22	64,7%
No hay suficiente información	5	14,7%

Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

De los 34 procesos de diálogo que ocurrieron entre el 2013 y el 2015, y que contaban con un actor que hablaba un idioma indígena, la presencia de intérpretes solo se pudo verificar en dos casos (5,9%).²¹ Vale anotar que en la mayoría de los procesos de diálogo, los actores eran bilingües y no necesitaban traducción. Sin embargo, en el 14,7% de los casos, resultó necesaria la presencia de intérpretes, pero no los hubo.

Como se observa, existe una proporción significativa de procesos de diálogo (40,5%) en los cuales intervienen actores cuya lengua materna es distinta de la usada para llevar a cabo las discusiones. Estos datos no sorprenden, dado que varios conflictos involucran a comunidades campesinas y se desarrollan

(21) Los dos casos en cuestión se desarrollaron en Loreto: i) Caso Consulta previa–lote 192, en el cual la Federación de Comunidades Nativas del Corrientes (Feconaco), la Federación Indígena Quechua del Pastaza (Fediquep) y la Organización de Pueblos Indígenas Kichuas, Amazónicos Fronterizos del Perú y Ecuador (Opikafpe) demandan al Estado atender los temas que consideran pendientes, luego del proceso de consulta previa del Lote 192 (ver reportes de conflictos sociales N° 139 hasta ahora); y ii) Caso Santa Elena y Pucacuro–Pluspetrol Norte, en el cual las comunidades nativas de Santa Elena y Pucacuro de la cuenca del río Corrientes demandan a la Empresa Pluspetrol Norte S.A. una compensación por uso de suelos e impactos ambientales ocasionados por la actividad hidrocarburífera en el Lote 8 (ver reportes de conflictos sociales N° 132 hasta ahora).

en regiones donde hay presencia de pueblos indígenas. Esta realidad cultural, característica de la conflictividad social en el Perú, debe ser prioritaria al evaluar este complejo fenómeno, dado que influye en la manera de dialogar y percibir los problemas que surgen de los conflictos.²²

2.3. Estructuración del diálogo

La estructuración de un proceso de diálogo puede contribuir a incrementar su eficiencia.²³ Operativamente, podemos definir la estructuración como el proceso mediante el cual los actores involucrados deliberan y deciden acerca de la planificación y las reglas que seguirán durante el diálogo. Según Pruitt y Thomas,²⁴ los beneficios de este proceso se acentúan si se apoya en la participación de todas las partes interesadas. El codiseño del proceso fomenta un sentido de apropiación, permite tomar en cuenta diversas perspectivas y asegura su claridad para todos los participantes. Costantino y Merchant, que siguen la misma dirección, afirman que un sistema de abordaje de conflicto que es resultado de un proceso participativo tiene menos problemas de implementación y de adecuación que uno que no lo sea.²⁵ Estas autoras sugieren que el codiseño ayuda a que los participantes se sientan más responsables e interesados en que el abordaje del conflicto sea exitoso, fomentando por ello un mayor involucramiento.

Por ejemplo, en el caso Conga se puso trabas a la participación de algunos dirigentes, lo que tensó innecesariamente las relaciones con el gobierno y provocó la ruptura del diálogo. El ex Presidente del Consejo de Ministros, Óscar Valdez, accedió luego de varios pedidos a que el Presidente del Consejo Regional y dos dirigentes accedan a la mesa de diálogo. Sin embargo, cuando quisieron hacer uso de la palabra se les dijo que habían ingresado solo para firmar el acta. Esto provocó su retiro de la mesa y el anuncio de nuevas movilizaciones. Desde entonces las partes no se han vuelto a reunir.

En este punto cabe precisar que los componentes que fueron considerados para estudiar el grado de estructuración en los procesos de diálogo en el marco de este estudio fueron los siguientes:

- a) La acreditación de representantes.
- b) Los mecanismos de creación de los espacios de diálogo.

(22) Por ejemplo, en el conflicto de Santa Ana-Huacullani en Puno, la comunidad de una zona aimara se opone a las operaciones mineras que desarrolla la empresa minera Bear Creek Mining Corporation, ante una posible contaminación y pérdida de tierras comunales. En el proceso de diálogo que se lleva a cabo, la comunidad pide expresarse en su lengua materna, el aimara, aunque sus representantes son bilingües (ver reportes de conflictos sociales N° 57 hasta ahora).

(23) Caravedo, Javier Ch.; Moreno, Gustavo H. (2007). *Construcción y fortalecimiento de espacios de diálogo – Guía Metodológica*. Lima, p. 43.

(24) Pruitt, Bettye; Thomas, Philip. Óp. Cit. p. 80.

(25) Costantino, Cathy A.; Merchant Sickels, Christina. (1995). *Diseño de sistemas para enfrentar conflictos*. Buenos Aires: Jossey Bass INC., p. 106.

- c) La frecuencia de las reuniones (o el cronograma).
- d) Las reglas de juego internas para el diálogo.
- e) La presencia de observadores.
- f) La decisión sobre la conducción del diálogo, principalmente en el caso de que se opte por algo distinto a las figuras del mediador o del facilitador.
- g) El lugar de las reuniones.
- h) La presencia de un traductor o intérprete (en los casos en que corresponda).

Nivel de estructuración de los procesos de diálogo

Nivel de estructuración	Total		2009-2012		2013-2015	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Total	299	100,0%	215	100,0%	84	100,0%
No estructurado	56	18,7%	44	20,5%	12	14,3%
Parcialmente estructurado	165	55,2%	113	52,6%	52	61,9%
Estructurado	71	23,7%	51	23,7%	20	23,8%
Sin información	7	2,3%	7	3,3%	-	0,0%

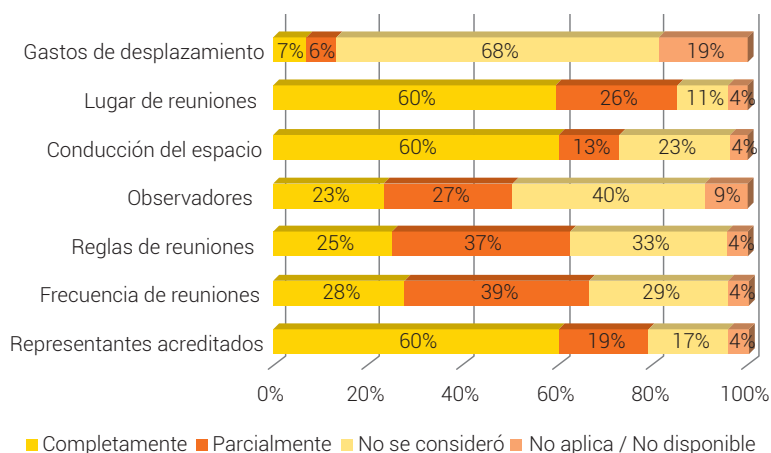
Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

De los 299 procesos de diálogo estudiados, el 23,7% era estructurado y el 55,2 % (165 casos)²⁶ era parcialmente estructurado. Así, en una proporción del 18,7% (56), los procesos no contaron con ningún tipo de estructuración. Se observa una disminución de la proporción de procesos de diálogo que no fueron estructurados y un aumento de los parcialmente estructurados. Por otro lado, la proporción de casos estructurados casi no varió.

La mayoría de los procesos de diálogo que se desarrollaron entre el 2009 y el 2015 fueron parcialmente estructurados, lo que significa que al momento de planificar, ciertos aspectos fueron considerados y otros dejados de lado.

⁽²⁶⁾ Un caso de buena estructuración de un proceso diálogo es el conflicto de Torata SPCC en Moquegua, en el cual las autoridades regionales y locales, así como representantes de la sociedad civil reclaman a la empresa Southern Perú Copper Corporation (SPCC) una compensación por los impactos ambientales. Se estableció una mesa de diálogo en la cual se consideró la acreditación de representantes, la frecuencia y las reglas de las reuniones, la presencia de observadores y la conducción del proceso (ver reportes de conflictos sociales N° 95 hasta ahora).

Estructuración de procesos de diálogo por nivel de consideración (2009-15)



Nota: El análisis se ha realizado sobre la base de los 299 conflictos con diálogo.

Fuente: Defensoría del Pueblo-APCSG

El gráfico muestra que los aspectos que más frecuentemente fueron discutidos al estructurar un proceso de diálogo son: i) el lugar donde se realizarían las reuniones; ii) la conducción del diálogo; y iii) la acreditación de representantes. En menos ocasiones se deliberó sobre la necesidad de contar con la presencia de observadores, las reglas de juego, la frecuencia de las reuniones y los gastos de desplazamiento. Sin embargo, el trabajo colectivo requiere a menudo de normas, objetivos y un cronograma que sea claro para todos.

La estructuración del proceso de diálogo es una etapa dinámica que se realiza con la colaboración de los integrantes de las mesas de diálogo en las primeras sesiones. Dado que obliga a que actores con posiciones opuestas tomen decisiones conjuntas, no son pocas las dificultades que pueden surgir al estructurar el espacio de diálogo.

Dificultades identificadas en los procesos de diálogo completa o parcialmente estructurados (2009-15)

Dificultades	Conflictos en los cuales se identificó la dificultad	
	Casos	%
No hubo mayores dificultades	86	36,4%
Quiénes debían participar en el proceso	78	33,1%
El lugar donde se desarrollarían las reuniones	69	29,2%
La dinámica de las reuniones	75	31,8%
La conducción del proceso	21	8,9%
La participación de observadores/veedores	3	1,3%
Otra	11	4,7%
Información no disponible	6	2,5%

*Nota: se consideraron los conflictos con diálogo estructurado o parcialmente estructurado: 236 casos.
Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG*

Un aspecto problemático en la estructuración de los procesos de diálogo es el de la representación de los actores en el conflicto. En el 33,1% de los casos se percibe que puede haber discrepancias en la designación y aceptación de los participantes.²⁷ Este es un punto central porque de él depende en gran medida la legitimidad del espacio. Otro aspecto considerado problemático es el lugar donde se deben desarrollar las reuniones (29,2%). Generalmente, cuando hay demora en la instalación del espacio de diálogo, la población suele exigir que sea en el lugar de su residencia. El 31,8% considera que la dinámica de las reuniones es un aspecto problemático porque requiere ponerse de acuerdo en las reglas básicas que van a guiar el proceso de diálogo. No obstante, en el 36,4% de los casos no se observó mayor dificultad.

El respaldo legal otorgado a un proceso de diálogo suele darle mayor seguridad, legitimidad y voluntad de cumplimiento de los acuerdos que se alcancen.²⁸ Por ejemplo, en el caso Quellaveco el reconocimiento de la mesa de diálogo a través de una resolución ministerial –aunque llegó meses después de la creación de la

⁽²⁷⁾ El conflicto de Huarmey (Áncash), en el cual se instaló una mesa de diálogo para abordar las demandas de la comunidad hacia la empresa minera Antamina, ilustra bien el reto que constituye la selección de los participantes. Ciertos actores de la sociedad civil han sido excluidos hasta el final de la mesa, a pesar de que querían participar y que la Defensoría del Pueblo realizó gestiones con el fin de permitir su inclusión (ver reportes de conflictos sociales N° 90 hasta ahora).

⁽²⁸⁾ Caravedo, Javier Ch; Moreno, Gustavo H.. Óp. Cit. p. 16.

mesa– reforzó la confianza de los actores. En este sentido, hemos identificado cuáles fueron los mecanismos de creación de los espacios de diálogo estudiados.

Mecanismos de creación de los procesos de diálogo

Mecanismos de creación	Conflictos en los cuales se registró el mecanismo de creación					
	Total		2009-2012		2013-2015	
	Casos ^{1/}	% ^{2/}	Casos ^{1/}	% ^{3/}	Casos ^{1/}	% ^{4/}
Creado solamente por acuerdo verbal entre las partes	127	42,5%	88	40,9%	39	46,4%
Acuerdo formalizado entre las partes (acta)	142	47,5%	101	47,0%	41	48,8%
Decreto supremo	5	1,7%	4	1,9%	1	1,2%
Resolución ministerial	8	2,7%	8	3,7%	-	0,0%
Resolución suprema de la PCM	8	2,7%	7	3,3%	-	0,0%
Resolución ejecutiva del Gobierno Regional	2	0,7%	1	0,5%	1	1,2%
Resolución de Alcaldía	3	1,0%	3	1,4%	-	0,0%
Otros	13	4,3%	13	6,0%	-	0,0%

^{1/} Se podía indicar más de una respuesta.

^{2/} Los porcentajes se calcularon sobre el total de conflictos sociales en los cuales hubo diálogo: 299 casos.

^{3/} Los porcentajes se calcularon sobre el total de conflictos sociales en los cuales hubo diálogo: 215 casos.

^{4/} Los porcentajes se calcularon sobre el total de conflictos sociales en los cuales hubo diálogo: 84 casos.

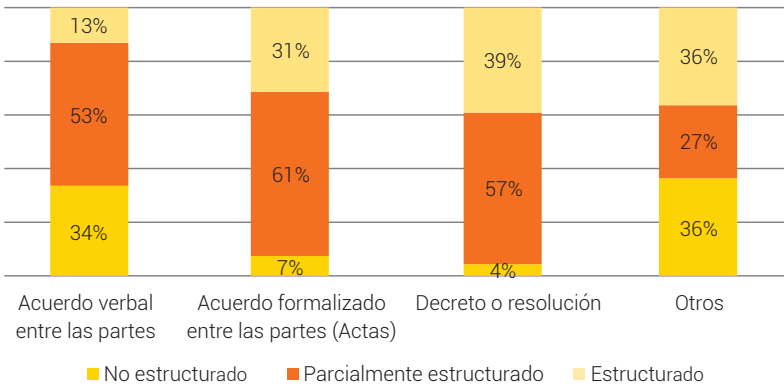
Fuente: Defensoría del Pueblo-APCSG

En 142 casos (47,5%) se inició el diálogo vía actas con acuerdos formalizados entre las partes. En 127 casos (42,5%) los acuerdos entre las partes fueron verbales, porcentaje que sube de uno a otro de los periodos estudiados (2009-2012 y 2013-2015). Notamos también que los decretos o resoluciones del Poder Ejecutivo fueron registrados en solo 7,4% de los procesos de diálogo (22 casos),²⁹ es decir, que el mecanismo que brinda a los procesos de diálogo una mayor formalidad es minoritario.

(29) Los instrumentos legales referidos aquí son: decreto supremo, resolución suprema y resolución ministerial. Se incluye un caso considerado en "Otros" en el que el diálogo se creó a través de un Decreto de Urgencia. Se trata del conflicto laboral entre los trabajadores del INPE y el Ejecutivo reportado en enero del 2012.

En el siguiente gráfico de barras se aprecia que los procesos de diálogo creados mediante acuerdos formalizados (actas, decretos y resoluciones) tienen mayores niveles de estructuración en comparación a los que nacieron de acuerdos verbales entre las partes.³⁰ Consideramos que el respaldo legal a los espacios de diálogo incrementa las posibilidades de que el diálogo sea un éxito.

Mecanismo de creación del diálogo según nivel de estructuración



Fuente: Defensoría del Pueblo-APCSG

Concluimos, entonces, que una minoría de procesos de diálogo en el Perú cuenta con un mediano nivel de estructuración total, y en un alto nivel sí se considera la estructuración parcial. Dentro de los casos que cuentan con una estructuración al menos parcial, se presta más atención a ciertos aspectos, tal como el lugar de las reuniones, la conducción del diálogo y la acreditación de los participantes. Por otro lado, en una minoría de casos se considera completamente la presencia de observadores, la frecuencia de las reuniones y la determinación de reglas de juego, aunque estas últimas pueden ayudar a mantener una buena colaboración entre los participantes. Dado que actores con intereses distintos participan por lo general en el diálogo, es frecuente que se presenten tensiones al momento de estructurar el proceso. La dificultad identificada en un mayor número de casos tiene relación con la acreditación de representantes. Este asunto es particularmente sensible porque implica identi-

⁽³⁰⁾ Un buen ejemplo de un proceso de diálogo estructurado creado por un mecanismo formal es el conflicto de demarcación territorial Puno-Moquegua en el cual las autoridades cuestionan el límite entre estos dos departamentos. Se estableció un proceso de diálogo vía una resolución ministerial y al momento de estructurar se tomó en cuenta la acreditación de representantes, las reglas de las reuniones, la presencia de observadores, la conducción y el lugar de las reuniones (ver reportes de conflictos sociales N° 66 hasta ahora).

ficar a participantes comprometidos con el diálogo y la resolución del conflicto, y no a representantes inflexibles o que busquen sabotear el proceso.

2.4. Facilitación y desarrollo del proceso de diálogo

La facilitación puede jugar un papel decisivo en el desarrollo de un proceso de diálogo, ayudando a que los participantes colaboren de buena fe para entender las preocupaciones de cada uno. Una buena conducción contribuye a que los participantes se sientan cómodos para exponer sus posiciones y argumentos, y confíen en las posibilidades del espacio.³¹ Pese a que no ha sido posible hacer una evaluación de la actuación individual del conductor del diálogo, hemos identificado, en cada uno de los 299 casos, quién fue designado para encargarse de este asunto.

Conflictos en proceso de diálogo según actor conducente (2009-15)

Conductor del diálogo	Conflictos en los cuales los actores condujeron el diálogo	
	Casos ^{1/}	% ^{2/}
Trato directo entre las partes	79	26,4%
PCM	58	19,4%
Gobierno regional	45	15,1%
Ministerio de Energía y Minas	38	12,7%
Defensoría del Pueblo	32	10,7%
Gobierno local	12	4,0%
Otros ministerios	9	3,0%
Ministerio de Trabajo	8	2,7%
Ministerio del Ambiente	5	1,7%
Gobernador	5	1,7%
Ministerio de Agricultura	5	1,7%
Iglesia	3	1,0%
Ministerio del Interior/Policía Nacional	2	0,7%
Otros	2	0,7%
Frente o comité de lucha o de defensa	1	0,3%
Ministerio Público	1	0,3%

^{1/} En algunos casos hay más de un responsable de la conducción del diálogo

^{2/} Los porcentajes se calcularon sobre el total de conflictos sociales con diálogo completa y parcialmente estructurados (299)

Fuente: Defensoría del Pueblo – APCSG

(31) Pruitt, Bettye y Thomas, Philip. Óp. Cit. p.112.

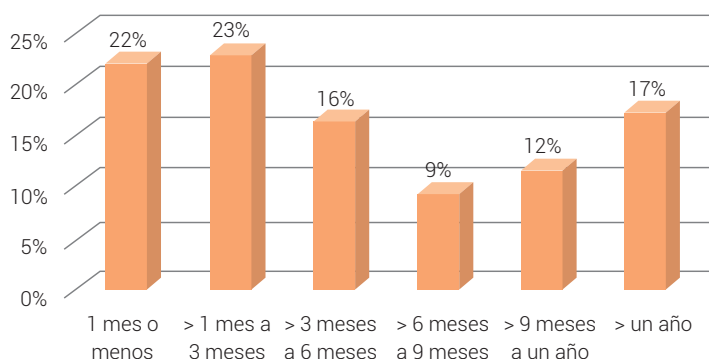
Como se observa, en el 26,4% de los conflictos estudiados, el diálogo se realizó por trato directo entre las partes, es decir, sin la presencia de un actor terciario que lo facilite. Esta proporción ha ido subiendo con el tiempo, pasando del 24,7% al 31% entre los dos periodos estudiados (2009-2012 y 2013-2015). Del 74,8% de procesos de diálogo en los cuales una institución fue responsable de la conducción, los gobiernos regionales (incluyendo las direcciones regionales de los distintos ministerios), la PCM (a través de la ONDS), los gobiernos regionales, el Minem y la Defensoría del Pueblo son los que desempeñaron este papel con mayor frecuencia.

De lo anterior se desprende la frecuente participación del Estado en la conducción de los procesos de diálogo a través de sus gobiernos subnacionales, ministerios y de la PCM. No sorprende este resultado, dado que el Estado en muchas ocasiones tiene competencias vinculadas al asunto en conflicto u obligaciones constitucionales de protección de derechos de la población.

Además, la PCM es la entidad que frecuentemente conduce el diálogo, lo que resulta lógico, dado que esta última se ha dotado de un órgano especializado en conflictos sociales, cuyas denominación, estructura y funciones han ido cambiando con los años. Con la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad creada en el 2012, la PCM tiene ahora la función específica de participar en la facilitación de los procesos de diálogo. Sin embargo, hay que dejar constancia de que las oficinas de conflictos de las entidades no pueden ser en estricto mediadores, dado que en la mayoría de los conflictos son actores primarios.

El tiempo de duración de los procesos de diálogo es diverso y puede depender de factores como la naturaleza del problema, la diversidad de las demandas, la actuación del conductor del espacio, el nivel de tensión entre los participantes, la articulación de las demandas, etc. En este estudio hemos evaluado el tiempo promedio de un proceso de diálogo usando como muestra los 213 procesos de diálogo concluidos hacia el final del periodo de estudio (noviembre del 2015) y de los cuales tenemos información sobre la duración.

Duración de los procesos de diálogo (2009-15)



Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

Según el estudio cuantitativo, la duración de los procesos de diálogo que se desarrollaron entre los años 2009 y 2015 fue en promedio de 8,6 meses (260 días). En once casos,³² el proceso de diálogo duró solo un día y en 61% de los casos, la duración varió entre un día y seis meses. Por otro lado, en el 17% de los casos el proceso de diálogo se extendió durante un año o más y el valor máximo registrado fue de 84 meses (2555 días), en el conflicto de San Antonio de Juprog, en Áncash. En este conflicto, las autoridades y pobladores de este caserío demandaban a la Compañía Minera Antamina S.A. el cumplimiento de acuerdos relacionados a inversiones locales y a contratación de personal, y solicitaban intervención de autoridades ante presuntos impactos ambientales vinculados a sus actividades en la zona. Sin embargo, el largo tiempo transcurrido entre cada reunión, los cambios frecuentes de funcionarios que participaban en la mesa, la modificación de la posición de la empresa y la escasa prisa de ambas partes por llegar a acuerdos definitivos son los principales motivos que explican la prolongación de este proceso de diálogo.

⁽³²⁾ Por ejemplo, en el caso de La Cruz–BPZ en Tumbes, los pescadores de boliche y arrastre iniciaron una medida de fuerza exigiendo a la empresa BPZ Exploración y Producción el pago de los siete días que habrían dejado de laborar, luego del derrame de petróleo crudo en el mar ocurrido el 7 de enero del 2014. Se estableció una mesa de diálogo pero el proceso fue interrumpido, dado que un grupo de pescadores bloquearon la carretera Panamericana Norte (ver Reporte de Conflictos Sociales N° 119).

Duración de los procesos de diálogo según tipo de conflicto (2009-15)

Tipo de conflicto	Duración media del proceso de diálogo (días)	Casos
Total	260	213
Socioambiental	355	106
Demarcación territorial	324	3
Asuntos de gobierno regional	283	7
Comunal	243	10
Asuntos de Gobierno Nacional	175	16
Asuntos de gobierno local	170	20
Laboral	133	40
Otros asuntos	90	8
Cultivo ilegal de hoja de coca	36	3
Electoral	-	-

Nota: Como muestra se usaron los procesos de diálogo que culminaron entre el 2009 y el 2015 en los que había información (213 casos). Los procesos que todavía estaban en marcha al final del periodo de estudio o por los cuales no teníamos información fueron excluidos.

Fuente: Defensoría del Pueblo-APCSG

Cuando comparamos la duración media de los procesos de diálogo entre los distintos tipos de conflictos, observamos que los socioambientales tienden a desarrollarse en un periodo más largo. Esto se podría explicar por la variedad de actores y complejidad de las demandas que se encuentran en estos conflictos. En efecto, a diferencia de otros tipos, los conflictos socioambientales abarcan en varias ocasiones demandas no solo vinculadas a temas ambientales, sino también a asuntos sociales, económicos y laborales. Por ejemplo, en el conflicto de San Antonio de Juprog mencionado anteriormente, los actores reclamaban una mayor tasa de contratación local, la remediación de impactos ambientales e inversiones en el desarrollo local. Además, la resolución de conflictos socioambientales requiere que frecuentemente se realicen estudios ambientales para confirmar la existencia de una supuesta contaminación y determinar al responsable. Estos factores pueden contribuir a extender el proceso de diálogo.

Interrupción de los procesos de diálogo (2009-15)

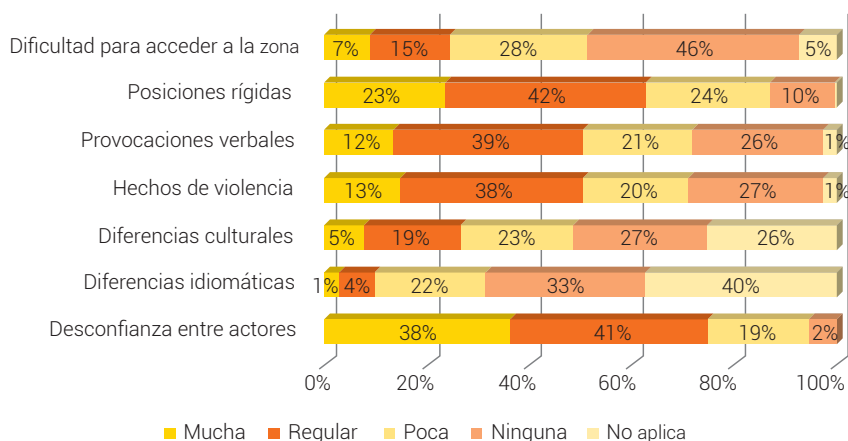
	Casos	%
Hubo una suspensión del diálogo	40	18,8%
Hubo una ruptura del diálogo	29	13,3%
No hubo interrupción	153	71,8%

Nota: Como muestra se usaron los procesos de diálogo que culminaron entre los años 2009 y 2015 donde había información (213 casos).

La suspensión de los procesos de diálogo ocurrió en 40 casos (18,8%), con un tiempo promedio de suspensión de 5,5 meses, aunque hay valores extremos que inflan esta media. Además, en 29 conflictos (13,3%) hubo una ruptura completa del proceso de diálogo y en solo siete casos este se reinició después. Sin embargo, aunque se registran algunas rupturas y suspensiones, los procesos de diálogo en el Perú se desarrollan por lo general de manera continua, dado que no hubo interrupción en el 71,8% de los casos (153).

En lo que concierne al desarrollo del proceso de diálogo, los actores pueden enfrentar varias dificultades que complican las discusiones y que obstaculizan la colaboración y búsqueda de soluciones.

Dificultades encontradas en los procesos de diálogo según importancia (2009-15)



Fuente: Defensoría del Pueblo-APCSG

El gráfico muestra que los elementos que más dificultaron las discusiones son la desconfianza entre los actores y las posiciones rígidas de las partes involucradas.³³ Es muy significativo igualmente el elemento que podríamos denominar "actitudes hostiles", presente en los indicadores Provocaciones verbales y Hechos de violencia.

2.5. Acuerdos alcanzados en los procesos de diálogo

Los acuerdos a los que se llega en un proceso de diálogo expresan la voluntad de las partes. De esta manera se atienden las demandas y se restablece la estabilidad social. Cabe preguntarse por la eficacia del diálogo, si se logró alcanzar amplios consensos que se expresen en compromisos.

Acuerdos en los procesos de diálogo

Tipo de acuerdos	Total		2009-2012		2013-2015	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Total	222	100,0%	182	100,0%	40	100,0%
Acuerdos metodológicos ^{1/}	2	0,9%	2	1,1%	0	0,0%
Acuerdos parciales	57	25,7%	47	25,8%	10	25,0%
Acuerdos conducentes a la resolución del conflicto	136	61,3%	114	62,6%	22	55,0%
Sin acuerdo	23	10,4%	16	8,8%	7	17,5%
Sin información	4	1,8%	3	1,6%	1	2,5%

Nota: Se consideraron los 222 procesos de diálogo que habían culminado entre el 2009 y 2015.

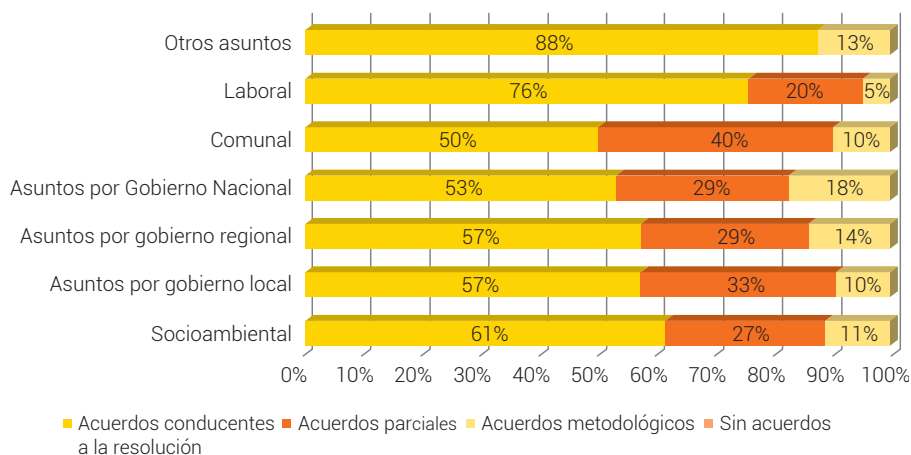
^{1/} Los acuerdos metodológicos son los que permiten el buen desarrollo del proceso de diálogo. No abordan las demandas de los actores involucrados en el conflicto.

Fuente: Defensoría del Pueblo-APCSG

De los 299 procesos de diálogo registrados entre los años 2009 y 2015, concluyeron 222 (74,2%) al final del periodo de estudio –noviembre del 2015– y 77 se mantuvieron en proceso. El análisis de los 222 casos muestra que para la mayoría (61,3%) el proceso fue beneficioso, dado que se alcanzaron acuerdos que condujeron a la resolución del conflicto. En el 25,7% de los casos solo se consiguieron acuerdos parciales, y en 10,4% no se llegó a ningún acuerdo.

(33) Por ejemplo, en un conflicto en Piura, las asociaciones de maricultores y pescadores artesanales no confiaban en la validez del estudio de impacto ambiental del proyecto realizado en previsión a la instalación y operación de tres tuberías submarinas por la empresa Savia Perú. Fue una dificultad importante para el proceso de diálogo (ver reportes de conflictos sociales N° 63 hasta ahora).

Acuerdos alcanzados según tipo de conflicto (2009-15)



Nota: Se excluyeron los conflictos por demarcación territorial y por cultivo ilegal de hoja de coca, dado que las muestras no eran representativas (3 casos cada uno).

Fuente: Defensoría del Pueblo-APCSG

En el gráfico se observa que en los conflictos socioambientales, que son los más frecuentes, el 61% de los procesos de diálogo permitieron acuerdos que solucionaron el conflicto. En los conflictos laborales se logró una mayor proporción de acuerdos que condujeron a su resolución.

El cumplimiento de los acuerdos alcanzados es fundamental para que se mantenga la estabilidad social alcanzada y la confianza en las fórmulas de solución. Al contrario, el incumplimiento puede conllevar la reactivación del descontento y fomentar nuevas protestas sociales.³⁴ Un caso que ilustra esta idea es el de Espinar, que opone a los pobladores con la empresa minera Xstrata Tintaya. La demora en el cumplimiento de los acuerdos que asumió el Estado en el marco de la mesa de diálogo generó tensiones, tanto que se desarrolló un paro pacífico de 24 horas el 20 de mayo del 2016 para denunciar la situación. En este sentido, se aconseja designar explícitamente un responsable del seguimiento de la implementación de los acuerdos.

⁽³⁴⁾ Caravedo, Javier; Moreno, Gustavo H.. Óp. Cit; Defensoría del Pueblo. (s/f). *Protocolo de actuación defensorial en conflictos sociales*. Lima.

Conflictos con acuerdos alcanzados según tipo de responsable del seguimiento (2009-15)

Responsable del seguimiento	Total	
	Casos	%
Total	194	100,0%
No hubo responsable	145	74,7%
Institución	30	15,5%
Comisión	11	5,7%
Sin información	8	4,1%

Nota: No se consideraron los acuerdos metodológicos porque la responsabilidad de implementar corresponde normalmente a la mesa de diálogo.

Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

Conflictos con acuerdos alcanzados según tipo de nivel de cumplimiento (2009-15)

Nivel de cumplimiento	Total	
	Casos	%
Total	194	100,0%
No hubo cumplimiento	9	4,6%
Se cumplieron solo algunos acuerdos	63	32,5%
Se cumplieron la mayoría de los acuerdos	63	32,5%
Se cumplieron todos los acuerdos	52	26,8%
Sin información	7	3,6%

Nota: Se consideraron los casos en los cuales se lograron acuerdos parciales o conducentes a la resolución de conflictos (194)

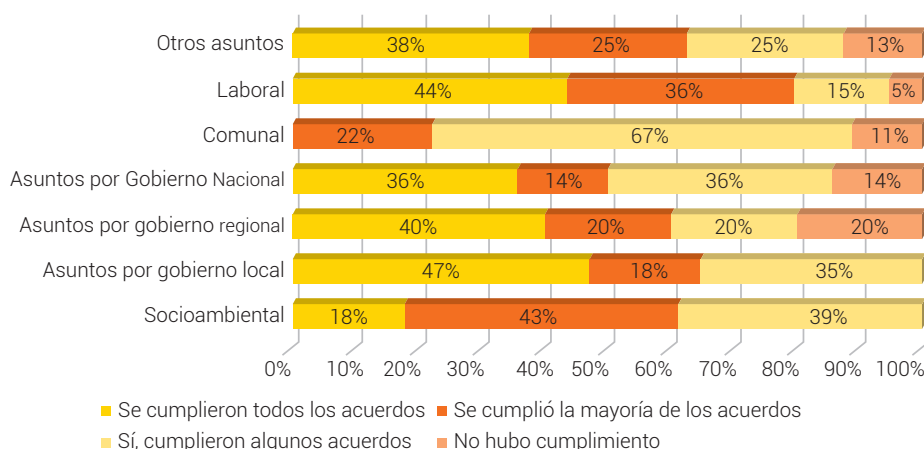
Fuente: Defensoría del Pueblo –APCSG

Se ha detectado, además, que en el 74,7% de los 194 casos en los cuales se ha logrado acuerdos parciales o que condujeron a la resolución del conflicto, no se encargó la responsabilidad de hacer el monitoreo de los acuerdos a ninguna institución o comisión. En el 15,5% de los casos se asignó la responsabilidad a

una institución y en el 5,7% a una comisión.³⁵ Esta debilidad en el seguimiento y gestión de los acuerdos es un factor de riesgo que puede llevar a los actores sociales a considerar el reinicio de las protestas. En lo que respecta al cumplimiento de los acuerdos, los resultados son variados.

Observamos que en los 194 procesos de diálogo en los que se logró acuerdos parciales o conducentes a la resolución del conflicto, solo en el 26,8% de los casos (52 casos) se cumplieron todos los acuerdos, y en el 32,5% (63 casos), la mayoría de ellos. De otro lado, se cumplieron solo algunos en el 32,5% (63) y ningún acuerdo en el 4,6% (9).

Cumplimiento de los acuerdos alcanzados según tipo de conflicto (2009-2015)



Fuente: Defensoría del Pueblo-APCSG

Se observa que los conflictos sociales por asuntos de gobierno local y de tipo laboral muestran un mayor nivel de cumplimiento de acuerdos. Cabe recordar que en estos dos tipos de conflicto también se logró en mayor porcentaje acuerdos conducentes a su resolución. De los 134 procesos de diálogo que habían culminado en noviembre del 2015 en los cuales no se cumplieron todos los acuerdos alcanzados,³⁶ hemos identificado que en 17 casos (12,7%) se reiniciaron los conflictos por este motivo.

⁽³⁵⁾ Por ejemplo, en el caso del río Corrientes, se encargó la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de los acuerdos del Acta Dorisa a la Defensoría del Pueblo, en colaboración con las comunidades afiliadas a la Feconaco y en coordinación con el Estado y Pluspetrol.

⁽³⁶⁾ Los procesos de diálogo en los cuales no se cumplieron todos los acuerdos alcanzados, corresponden a la suma de los procesos donde no se cumplieron, en los cuales solo algunos se cumplieron y los procesos donde se cumplieron la mayoría.

Concluimos que aunque existe una proporción significativa de conflictos que se resuelven mediante un proceso de diálogo donde se alcanzan acuerdos, los resultados son dispares en cuanto a la sostenibilidad de la estabilidad social lograda. Efectivamente, se destaca que en pocas ocasiones se designa a un responsable de asegurar el seguimiento de los acuerdos. En el mismo sentido, se registra también una alta proporción de incumplimiento de los acuerdos alcanzados. En algunas ocasiones, este incumplimiento ocasionó el reinicio del conflicto. Esta carencia en la implementación de los acuerdos logrados vía el diálogo puede generar desconfianza hacia este mecanismo y hacia los responsables de ejecutar los acuerdos, como son el Estado y el sector privado. Por ejemplo, en el siguiente capítulo, que aborda la cultura del diálogo en el Perú, se demuestra que una mayoría de ciudadanos desconfía de la capacidad del Estado de resolver los problemas detrás de un conflicto social.

2.6. Análisis de los factores que contribuyen al éxito de los procesos de diálogo

En esta sección diferenciaremos los procesos que pueden ser considerados exitosos de los que no lograron solucionar el conflicto. De los procesos de diálogo concluidos en noviembre del 2015, se han identificado 89 casos (32%) que pueden ser calificados de exitosos en función a los siguientes criterios:

- Casos que a noviembre del 2015 tenían la condición de resueltos o en observación y que no han vuelto al estado de activos o latentes.
- Se logró acuerdos parciales o conducentes a la resolución de conflictos.
- Se cumplieron todos los acuerdos o la mayoría.
- El conflicto no se reinició por incumplimiento de los acuerdos.

Por otro lado, identificamos 72 procesos de diálogo que consideramos fallaron en resolver de manera permanente el conflicto. Estos últimos estaban todavía registrados como latentes o activos a noviembre del 2015, aunque había concluido el diálogo.

Para destacar las características de los procesos de diálogo que lograron solucionar un conflicto social en contraste con los que no, hemos comparado los 89 procesos de diálogo que consideramos exitosos con los 72 que fallaron en resolver los problemas, prestando atención a las siguientes variables:

- Fase en la cual se inició el diálogo.
- Ocurrencia de hechos de violencia antes del inicio del diálogo.
- Nivel de estructuración del proceso de diálogo.
- Mecanismo de creación del espacio de diálogo.
- Conducción.
- Tipo de conflicto.
- Duración del proceso de diálogo.

Procesos de diálogo por nivel de éxito según nivel de estructuración (2009-15)

Nivel de estructuración	Todos los procesos de diálogo		Procesos de diálogo no exitosos		Procesos de diálogo exitosos	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Total	299	100,0%	72	100,0%	89	100,0%
No estructurado	56	18,7%	19	26,4%	6	6,7%
Parcialmente estructurado	165	55,2%	36	50,0%	52	58,4%
Estructurado	71	23,7%	13	18,1%	30	33,7%
Sin información	7	2,4%	4	5,5%	1	1,2%

Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

Procesos de diálogo por nivel de éxito según mecanismo de creación (2009-15)

Mecanismo de creación	Todos los procesos de diálogo		Procesos de diálogo no exitosos		Procesos de diálogo exitosos	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Total	299	100,0%	72	100,0%	89	100,0%
Acuerdo verbal entre las partes	127	42,5%	35	48,6%	31	34,8%
Creado por un mecanismo formal o legal	170	56,9%	37	51,4%	58	65,2%
Sin información	2	0,7%	0	0,0%	0	0,0%

Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

Procesos de diálogo por nivel de éxito según tipo de conducción (2009-15)

Tipo de conducción de los procesos	Todos los procesos de diálogo		Procesos de diálogo no exitosos		Procesos de diálogo exitosos	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Total	299	100,0%	72	100,0%	89	100,0%
Trato directo entre las partes	79	26,4%	23	31,9%	23	25,8%
Proceso conducido por un actor terciario	217	72,6%	49	68,1%	65	73,0%
Sin información	3	1,0%	0	0,0%	1	1,1%

Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

Asimismo, de manera general, encontramos entre los 89 casos exitosos un mayor nivel de estructuración en comparación a los 72 procesos de diálogo que no lograron solucionar el conflicto. El porcentaje de procesos de diálogo no exitosos considerados estructurados era de 18,1%. Este porcentaje asciende a 33,7% cuando consideramos los 89 procesos de diálogo exitosos. De igual manera, la proporción de procesos de diálogo no estructurados es de 26,4% entre los casos no exitosos y baja a 6,7% entre los casos exitosos. Así, según estas cifras, en los casos en los que se logró acuerdos sostenibles, la estructuración del diálogo fue mayor. Un ejemplo concreto que apoya esta afirmación es el caso de Cayaltí, donde el diálogo considerado exitoso fue planificado con mayor detenimiento.

Mecanismo de creación de los procesos de diálogo, según si fuera exitoso o no (2009-15)

Fase del conflicto	Todos los procesos de diálogo ^{1/}	Procesos de diálogo no exitosos ^{2/}	Procesos de diálogo exitosos ^{3/}
	%	%	%
Acuerdo verbal entre las partes	42,5%	48,6%	34,8%
Creado por un mecanismo formal o legal	56,9%	51,4%	65,2%
Sin información	0,7%	0,0%	0,0

^{1/} Valor de referencia. Porcentajes calculados sobre el total procesos de diálogo estudiados: 299 casos.

^{2/} Porcentajes calculados sobre el total procesos de diálogo no exitosos: 72 casos.

^{3/} Porcentajes calculados sobre el total procesos de diálogo exitosos: 89 casos.

Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

El estudio también revela que una mayor proporción de procesos de diálogo exitosos se creó vía mecanismos formales o legales como actas, decretos supremos o resoluciones ministeriales, resoluciones ejecutivas de gobiernos regionales o alcaldías, entre otros. Efectivamente, estos mecanismos permitieron la creación del 65,2% de los procesos de diálogo exitosos, y con respecto a los procesos que no lograron solucionar el conflicto, este porcentaje baja a 51,4%.

Tipo de conducción de los procesos de diálogo, según si fuera exitoso o no (2009-15)

Fase del conflicto	Todos los procesos de diálogo ^{1/}	Procesos de diálogo no exitosos ^{2/}	Procesos de diálogo exitosos ^{3/}
	%	%	%
Trato directo entre las partes	26,4%	31,9%	25,8%
Proceso conducido por un actor terciario	72,6%	68,1%	73,0%
Sin información	1,0%	0,0%	1,1%

^{1/} Valor de referencia. Porcentajes calculados sobre el total procesos de diálogo estudiados: 299 casos.

^{2/} Porcentajes calculados sobre el total procesos de diálogo no exitosos: 72 casos.

^{3/} Porcentajes calculados sobre el total procesos de diálogo exitosos: 89 casos.

Fuente: Defensoría del Pueblo-APCSG

En relación a la conducción del diálogo, aunque el estudio muestra que la proporción de procesos que fue liderado por un actor terciario es más alta entre los casos exitosos, la diferencia con los casos que fracasaron en solucionar el conflicto es pequeña. En efecto, el porcentaje de casos cuya conducción estuvo a cargo de un actor terciario es de 68,1% en los procesos de diálogo que no llegaron a acuerdos, y esta proporción sube a 73,0% en los casos exitosos.

Por otro lado, cabe mencionar que la duración del proceso de diálogo no parece tener relación con su éxito o fracaso. Sin embargo, este análisis nos ha permitido destacar que los procesos de diálogo exitosos son en mayor proporción estructurados y creados por vía formal o legal, y tienden en menor proporción a empezar en la fase de crisis o después de un hecho de violencia. Además, el porcentaje de procesos de diálogo conducido por un terciario es ligeramente más elevado entre los casos exitosos.

Finalmente, se debe señalar que la conflictividad social en el Perú impacta a la ciudadanía, el Estado, así como el sector privado y constituye un reto a nivel de la economía, la política, la seguridad ciudadana y el desarrollo local, para mencionar solo algunos. A través de los años se ha fortalecido la idea de que el diálogo es el mecanismo idóneo para encontrar soluciones a los problemas que están en la raíz de los conflictos sociales. Esta visión coexiste con la idea de que en muchas ocasiones ha sido un instrumento poco efectivo. Se suele sostener que el diálogo no fue usado para tomar en cuenta los intereses, objetivos o valores de los actores demandantes, sino, más bien, para sacar adelante una agenda económica.

Con el fin de analizar objetivamente las características de los procesos de diálogo que se desarrollaron en el Perú en los últimos años, hemos estudiado en este capítulo los casos monitoreados por la Defensoría del Pueblo entre el 2009 y 2015. Este perfil resulta esencial para entender la dinámica del diálogo en los conflictos sociales y determinar cómo se puede optimizar el uso de este mecanismo.

Primero, el análisis reveló que de los 546 conflictos sociales estudiados, el diálogo fue empleado como mecanismo de resolución en 299 casos, es decir, el 54,8% del total. Hay varias razones que explican que en el 45,2% de los casos restantes no se usó este mecanismo: las dos principales son que estos casos fueron en definitiva abordados por otras vías (administrativas o judiciales) o que no había voluntad de dialogar por parte de algunos o todos los actores. Sin embargo, el diálogo resulta ser una opción ampliamente extendida de resolución de conflictos en el Perú.

De las conclusiones más resaltantes se destaca que el diálogo empezó en el 46,5% de los casos en fase de crisis o de desescalamiento, y en el 66,6% después del registro de al menos un hecho de violencia. Frente a estos datos nos damos cuenta de que el diálogo es usado en la mayoría de casos como herramienta de gestión de crisis y no como manera de prevenir el escalamiento de las tensiones. Esto pese a que la ONDS, creada en el 2012, identifica el diálogo como el elemento central de su estrategia de prevención de conflictos. Estos datos también dejan pensar que el Estado tiende a esperar que haya serias amenazas al orden público para establecer el diálogo. Justamente, esto coincide con la mayoría de ciudadanos, que perciben que la violencia –aunque no la aprueban– es un mecanismo eficiente para llamar la atención de las autoridades en sus demandas cuando se agotaron otras opciones.

Analizando los actores parte de los procesos de diálogo, advertimos que involucran a actores con distintos intereses y cosmovisiones. Un conflicto típico implica a comunidades campesinas, a representantes del Estado y a empresas extractivas, lo que refleja el auge minero que experimentó el Perú en la última década. Asimismo, en el 40,5% de los casos intervienen actores cuya lengua materna es distinta del castellano. Al respecto, en el Perú la variable cultural es fundamental en las relaciones entre los miembros de la sociedad y entre estos últimos y el Estado. Si bien es cierto que existe un marco legal más desarrollado para proteger los derechos de las minorías, todavía las diferentes formas de concebir el mundo que no corresponden a la cultura mayoritaria suelen ser menospreciadas, lo que constituye un reto para un diálogo intercultural.

Por otro lado, se destaca que hay un cierto grado de negligencia o de improvisación en la planificación, el desarrollo global y en el seguimiento del proceso de diálogo. Primero, una pequeña cantidad de procesos de diálogo cuenta

con un alto nivel de estructuración, y de los aspectos que menos se consideran destacamos el establecimiento de reglas de juego, la presencia de observadores y la frecuencia de las reuniones. Además, la mayoría de los procesos de diálogo se inicia mediante acuerdos verbales o acuerdos formalizados entre las partes. Sin embargo, un reconocimiento legal por el Estado (decretos, resoluciones) puede ayudar a dar mayor legitimidad a los acuerdos alcanzados. Finalmente, en el 74,4% de los casos no se encarga a nadie la responsabilidad de hacer el seguimiento de los acuerdos alcanzados.

A pesar de ello, en la mayoría de procesos de diálogo se logran acuerdos que conducen a la solución de los problemas. Sin embargo, observamos que existe una baja proporción de casos en los cuales se cumplen todos los acuerdos. Esto es especialmente cierto en el caso de los conflictos socioambientales, que son los más frecuentes en el Perú. Este incumplimiento, aunque pueda tener explicaciones justificadas, refuerza la percepción de que en realidad el Estado no tiene una firme voluntad de atender las demandas de la población. Consideramos que se trata de una percepción que puede ser revertida, si volteamos la mirada hacia los casos en los que los procesos de diálogo lograron poner punto final al conflicto y los compromisos asumidos se cumplieron.

CAPÍTULO III

La cultura del diálogo en el Perú

La frecuencia y la intensidad de los conflictos sociales originaron interrogantes sobre la factibilidad del diálogo en nuestro medio: del lugar que este ocupa en nuestra cultura; de la disponibilidad a hablar y escuchar con un cierto orden por parte de los actores sociales, estatales o empresariales con intereses enfrentados, lo que dependerá de nuestro perfil dialogante como sociedad. Tal como se ha resaltado, hemos tenido como país, y aún tenemos, una experiencia heterogénea de diálogo, pues en algunas ocasiones ha dado buenos resultados y en otras no. Sin embargo, en todos los casos el espacio que ocupa el diálogo en una sociedad y la manera como se usa está influido fuertemente por componentes culturales.

Este capítulo busca echar luces sobre lo que se ha dado en llamar *cultura del diálogo*: su significado, alcances, nivel de penetración en la vida social, en el Estado, en el mercado, etcétera. Para ello nos valdremos de una encuesta nacional contratada por la Defensoría del Pueblo, cuyos resultados interpretaremos más adelante. Previamente, conviene hacer algunas precisiones sobre la cultura del diálogo, la categoría conceptual que sirve de base a esta parte de la investigación.

Respecto al concepto general de cultura, se ha escrito en abundancia. Una definición sencilla y útil para los fines de esta investigación es la de Eagleton,³⁷ para quien el término cultura significa el conjunto de valores, costumbres,

⁽³⁷⁾ Eagleton, Terry. (2001). *La idea de cultura: una mirada política sobre los conflictos culturales*. Barcelona: Paidós Ibérica, p. 58.

creencias y prácticas que constituyen la forma de vida de un grupo específico. Es decir, una construcción humana condicionada por el aprendizaje social experimentado (conocimientos, relaciones de poder, geografía, etc.) y los límites de nuestra propia naturaleza.

El proceso de construcción social de una cultura es propio de cada sociedad (y dentro de un país pueden coexistir varias culturas) y van modelando las culturas locales. La evidencia más notoria son los patrones de comportamiento que comparten los individuos que integran esa sociedad. Hay características de la cultura que pueden observarse directamente, pero otras, más sutiles, como los valores y las creencias, no tanto, dado que pertenecen a la esfera afectiva.

Desde la perspectiva de esta investigación, el análisis de los componentes culturales puede ayudar a entender por qué el diálogo toma ciertas formas dentro de una sociedad y cuál es el significado que los individuos le atribuyen.

Hablando de diálogo, recordemos la definición propuesta por la Defensoría del Pueblo en términos prácticos –aunque existen otras definiciones validas:

El diálogo es un proceso comunicacional en el que dos o más partes en conflicto, de manera directa o asistida, informan, argumentan, debaten, crean opciones, negocian con la intención de llegar a acuerdos en un espacio ordenado e igualitario.

En este ámbito de acción, los sujetos dialogantes se expresan desde su propia cultura: conocimientos, cosmovisión, valores y creencias, lo que produce una dinámica particular. Es en este contexto y con este sello que las distintas partes en un conflicto hacen frente a sus diferencias y en muchos casos logran acercar sus perspectivas o crear nuevas perspectivas compartidas. Porque siendo el diálogo un mecanismo dotado de una estructura lógica, de técnicas que lo guían, de una organización dirigida a obtener un resultado satisfactorio, también es un hecho social en el que se expresan los sujetos en toda la extensión de su cultura.

Para entender mejor qué significa concretamente la cultura del diálogo, son útiles los conceptos básicos de la ciencia política. El *diálogo democrático*, por ejemplo, resulta relevante, especialmente si se pondera que los conflictos sociales develan fallas institucionales en el funcionamiento del sistema político-administrativo. El diálogo democrático se define como “un diálogo que respeta y fortalece la institucionalidad democrática y busca transformar las relaciones conflictivas para evitar las crisis [...]. Un diálogo democrático es siempre un proceso de colaboración y trabajo conjunto”.³⁸ Difícil estar en desacuerdo

(38) Cuentas, Mirna; y Linares, Anaí (compiladoras). *Guía práctica de diálogo democrático*. (2013). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización de los Estados Americanos. Recuperado de: https://www.oas.org/es/sap/dsdme/pubs/guia_s.pdf [Consulta: 13 de julio del 2015].

con esta descripción y con sus objetivos, sin embargo, para que sea viable se requiere de un trasfondo cultural tanto en ciudadanos como en autoridades que le sirva de sustento básico. Ese trasfondo es propiamente la cultura política, es decir:

Un conjunto de actitudes, normas, expectativas y valores aprendidos y relacionados con el ambiente político que da forma a la conducta política de los ciudadanos. Así, la cultura política incluye también las orientaciones individuales hacia el mundo político, por ejemplo, las ideas y las actitudes hacia la autoridad.³⁹

Así, de la misma manera que la voluntad y la capacidad de una sociedad de optar por el diálogo en una situación conflictiva dependen de aspectos culturales, la capacidad de un sistema democrático de legitimarse a través del diálogo depende igualmente de las actitudes, normas y valores compartidos.

Inspirándose en los conceptos de cultura y de diálogo, así como de cultura política y de diálogo democrático, este informe propone la siguiente definición de cultura del diálogo:

Conjunto de pautas, prácticas, conocimientos y valoraciones que definen nuestra manera particular de interacción dialógica frente a los retos que nos plantea la convivencia social y que nos hace distintos a otras sociedades. Esta, a su vez, se expresa en la institucionalidad y en la participación activa y franca de todos los actores sociales.

La cultura del diálogo reviste una importancia particular, tanto para la gestión de conflictos como para la democracia, dado que contribuye a garantizar que se tomen en cuenta los intereses de la sociedad en las decisiones y, de este modo, cumple una función legitimadora del ejercicio del poder de todos los actores. Según Hannah Arendt:⁴⁰

La política representa la experiencia de compartir un mundo común por parte de una diversidad de sujetos. [...] En consecuencia, la coexistencia pacífica implica compatibilizar distintos intereses que se manifiestan en las sociedades pluralistas.

⁽³⁹⁾ Traducido de: Booth, John A.; Bayer Richard, Patricia. (2015). *Latin American Political Culture*. Thousand Oaks: CQ Press, p. 6.

⁽⁴⁰⁾ Olamendi, Laura Baca. (1997). *Diálogo y democracia. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. México: Instituto Federal Electoral, p. 20.

En un sistema democrático, la cultura del diálogo favorece la buena gobernabilidad,⁴¹ colaborando en la gestión de las demandas sociales y asentando la legitimidad del Estado. De esta manera, se satisface el deber estatal de resolver problemas tomando en cuenta los intereses de la sociedad, especialmente de la población vulnerable o que está subrepresentada en el sistema político. Al hacerlo, el Estado se fortalece a sí mismo en el terreno de la *autoridad*, que es donde el poder se hace respetable. La cultura del diálogo es, por consiguiente, un mecanismo de inclusión política y de fortalecimiento institucional.

Almond y Verba,⁴² quienes se interesaron en el concepto de la cultura política, señalan tres orientaciones de los individuos hacia los objetos políticos: i) orientación cognitiva, que se refiere al conocimiento y creencias sobre el sistema político y sus funciones; ii) orientación afectiva, que aborda los sentimientos acerca del sistema político y lo que se logra a través de él; y iii) orientación evaluativa, que toma en cuenta los juicios y opiniones (evaluación) que los ciudadanos tienen sobre los objetos políticos.

Las mismas orientaciones pueden trasladarse al estudio de la cultura del diálogo. En la encuesta que sirve de base a este capítulo se priorizó: i) el valor que otorgan los peruanos al diálogo y a la percepción que tiene la ciudadanía de la legitimidad de las causas (demandas) de los conflictos sociales (orientación afectiva); ii) los conocimientos de la ciudadanía acerca de los espacios de diálogo (orientación cognitiva); y iii) la evaluación que hace la población del desempeño del Estado en la resolución de conflictos y en la promoción del diálogo (orientación evaluativa).

A nivel metodológico, la encuesta fue elaborada por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú a solicitud de la Defensoría del Pueblo, entre el 12 y 20 de octubre del 2013 sobre una muestra de 1203 personas. Se utilizó un cuestionario estructurado y estandarizado de 57 preguntas que fue aplicado en varios distritos de Lima Metropolitana y del Callao,⁴³ así como en las ciudades principales de distintos departamentos: Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Moquegua, Piura, Puno, San Martín, Tacna. Se dirigió a población de hombres y mujeres de 18 años o más, tanto en ámbitos urbanos

(41) Según Camou, la gobernanza es «la acción y el efecto de gobernar y gobernarse, mientras que la gobernabilidad indagaba acerca de "cómo" se gobierna, prestando atención a la estabilidad política». Mayorga, Fernando; Córdova, Eduardo. (2007). «Gobernabilidad y Gobernanza en América latina», Working Paper. En: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html> [Consulta: 29 de marzo del 2016].

(42) Almond, Gabriel A.; y Verba, Sidney. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. (1963). Princeton: University Press, p. 15.

(43) Distritos de Lima Metropolitana y del Callao donde fue aplicada la encuesta: Ancón, Ate, Barranco, Bellavista, Breña, Callao, Carabayillo, Carmen de la Legua, Cercado de Lima, Chaclacayo, Chorrillos, Comas, El Agustino, Independencia, Jesús María, La Molina, La Perla, La Punta, La Victoria, Lince, Los Olivos, Lurigancho, Lurín, Magdalena del Mar, Miraflores, Pachacámac, Pueblo Libre, Puente Piedra, Rímac, San Borja, San Isidro, San Juan de Lurigancho, San Juan de Miraflores, San Luis, San Martín de Porres, San Miguel, Santa Anita, Santiago de Surco, Surquillo, Ventanilla, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo.

(963 personas) como rurales (240 personas). Se respetaron las cuotas por sexo y edad, determinadas por la distribución demográfica de la población. Como marco muestral, se seleccionaron manzanas de viviendas distribuidas en las regiones mencionadas, usando la cartografía digital del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del 2007. Cada formulario fue rellenado mediante entrevistas directas a ciudadanos en los hogares seleccionados.

3.1. Valoración del diálogo

El entendimiento compartido del concepto de diálogo entre los ciudadanos y la valoración de este mecanismo para resolver conflictos son factores que caracterizan la cultura del diálogo. Por ello, en este punto la investigación se avoca a comprender cuál es el concepto del diálogo que manejan los encuestados y a analizar en qué medida tienden a optar por este mecanismo para solucionar problemas que surgen en su entorno inmediato o en un contexto democrático.

Según los resultados de la encuesta, la mayoría de los ciudadanos percibe el diálogo como un intercambio de ideas y no necesariamente como un proceso que permite llegar a un consenso o a un acuerdo.

Distribución de los encuestados según su respuesta a la pregunta: ¿Cuál de las siguientes afirmaciones coincide mejor con lo que usted considera que es diálogo?

Opción	%
Total	100%
Es una forma de intercambio de ideas para estar mejor informados.	56%
Es un medio para conocer los puntos de vista de otras personas que nos permiten alcanzar acuerdos en beneficio de todos.	31%
Es una práctica democrática para consultar a las fuerzas políticas o los ciudadanos con el fin de tomar decisiones importantes.	12%
No sabe/No responde	2%

Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

Efectivamente, el 56% de los encuestados (672 personas) consideran que el diálogo corresponde a una forma de intercambio de ideas para estar mejor informado. El 31% (367 personas) lo define como un medio para conocer los puntos de vista de otras personas que nos permitan alcanzar acuerdos y un porcentaje aún menor, de 12% (146 personas), lo asocia a una práctica democrática que apoya la toma de decisiones importantes.

Así, observamos que para una mayoría de entrevistados, el diálogo es percibido a primera vista como un proceso que permite acceder a información, sin que sea necesariamente vinculado a la toma de decisiones o acuerdos. La población espera que el diálogo le proporcione elementos para formarse una idea sobre un tema, un problema, una necesidad, un malestar, una expectativa, etcétera.

Un tercio de los entrevistados sí le asigna una intencionalidad al diálogo, y es la de resolver alguna situación problemática. El diálogo es visto como una herramienta cuyo uso genera una utilidad concreta: encontrar soluciones a través del intercambio de mensajes. La tercera respuesta va también en la dirección de encontrar salidas.

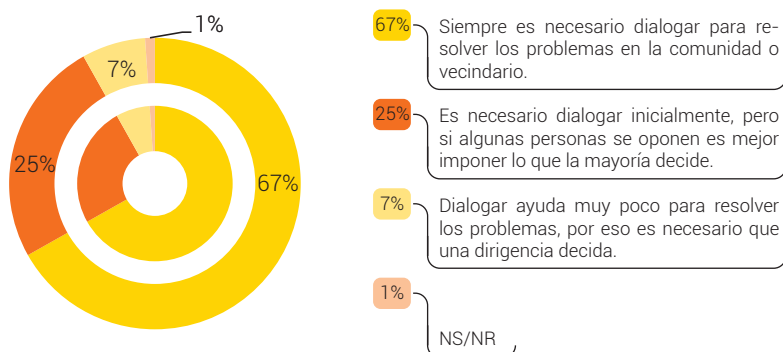
Distribución de los encuestados según su respuesta a la pregunta: ¿Cuál de las siguientes afirmaciones refleja mejor lo que usted piensa respecto a cómo son los peruanos frente al diálogo?

Opción	Total	Lima y Callao	Interior urbano	Interior rural
La mayoría de los peruanos son personas dialogantes que resuelven su problema conversando.	41%	33 %	39%	59%
La mayoría de los peruanos son personas que prefieren no dialogar cuando surge un problema.	56%	63%	58%	37%
No sabe/No responde	4%	4%	3%	5%

Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

En el cuadro se destaca que el 56% (671 personas) considera que los peruanos no optan por dialogar cuando surge un problema. Sin embargo, cabe recalcar que en el área rural los peruanos son percibidos en mayor proporción como dialogantes, considerando que el 59% de este sector (141 de 241 personas) indicó que los peruanos son personas que resuelven sus problemas dialogando. Una causa de ello puede deberse a las formas tradicionales de abordar las diferencias en el ámbito rural.

Distribución de los encuestados según su opinión del diálogo como respuesta a un problema que surge en la comunidad

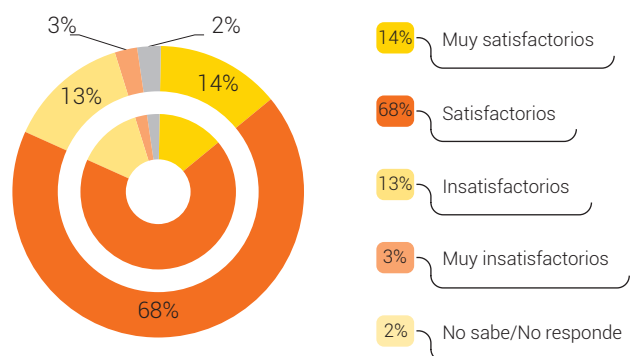


Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

La mayoría valora el diálogo cuando sirve para resolver un problema que surge en su entorno. De hecho, el 67% (804 personas) declaró que siempre es necesario dialogar para resolver problemas en la comunidad o el vecindario.

Al comparar el cuadro y el gráfico anteriores, aparece que una mayoría de encuestados (56%) opina que los peruanos en general, salvo en el interior rural, no demuestra una inclinación a dialogar cuando surge un problema. Sin embargo, consideran necesario usar este mecanismo frente a un problema, lo que indica cierta valoración del diálogo. Se concluye que *creen en el diálogo pero no actúan*.

Distribución de los encuestados según su opinión de los resultados obtenidos cuando trató de resolver un problema o disputa dialogando



Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

Además, el 82% de los encuestados que afirmó haber dialogado cuando estuvo involucrado en problemas evaluó los resultados como satisfactorios o muy satisfactorios, y los que tuvieron un resultado insatisfactorio o muy insatisfactorio no sobrepasa el 16%.

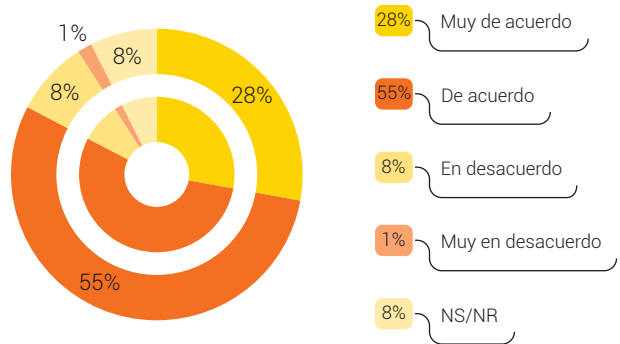
Distribución de los encuestados según su respuesta a la pregunta: Respecto al diálogo entre los partidos y grupos, ¿puede indicarnos cuál de las siguientes afirmaciones refleja mejor lo que usted piensa?

Opción	Porcentaje
En democracia es necesario dialogar siempre, incluso si el otro grupo tiene una actitud hostil.	73%
En democracia el diálogo es un instrumento, pero si el otro grupo tiene una actitud hostil, no es necesario usarlo.	20%
En democracia el diálogo no es necesario.	4%
No sabe/No responde	4%
Total	100%

Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

En el ámbito público y político, la encuesta muestra que la población valora el diálogo como herramienta para enfrentar problemas. Aún más, el 73% (876 personas) afirmó que el diálogo es necesario en una democracia, incluso si el otro grupo tiene una actitud hostil. Solo el 4% (44 personas) indicó que en democracia el diálogo no es necesario.

Opinión sobre la decisión de consultar a los pueblos indígenas



Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

Los encuestados también consideran importante llevar a cabo un diálogo con las poblaciones indígenas. La mayoría (83%) indicó que están muy de acuerdo o de acuerdo con que los pueblos indígenas sean consultados sobre las decisiones que el Estado toma respecto de asuntos que pudieran afectarlos. Resulta valioso comprobar que personas que no son sujetos del derecho de consulta previa y que en muchos casos no interactúan con pueblos indígenas, reconozcan mayoritariamente que ese derecho debe ser respetado y que los estados no deben gobernar ignorando a las comunidades y menos a las que son minoritarias.

En suma, una importante proporción de encuestados asocia el diálogo más a una manera de informarse que a una herramienta para alcanzar acuerdos o participar en la toma de decisiones. Cabe agregar que si bien los encuestados consideran que los peruanos no se caracterizan por ser dialogantes (56%), tienen muy claro que tanto para resolver problemas específicos como para actuar en democracia hay que dialogar (67% y 73%, respectivamente).

3.2. Conocimiento y evaluación de la eficiencia de los mecanismos de actuación ciudadana

Los ciudadanos disponen de varias opciones para influenciar en las decisiones del Estado y hacer valer sus necesidades, preocupaciones y demandas. Estas acciones o iniciativas pueden inscribirse dentro de un marco institucional diseñado especialmente para permitir la participación de los ciudadanos o pueden discurrir por acciones colectivas o individuales no institucionalizadas. En este punto prestaremos especial atención al valor que la población le atribuye a cada una de las distintas formas de actuación ciudadana.

Pero, antes de estudiar el tema concreto de las percepciones de los encuestados sobre los mecanismos de actuación ciudadana, es necesario analizar el interés que ellos muestran hacia los asuntos políticos, considerando que constituye un factor determinante en la participación ciudadana. Así, a la pregunta: ¿Con qué frecuencia conversa acerca de temas políticos?, el 68% (822 personas) contestaron que lo hacían con poca frecuencia, el 27% (332 personas) con mediana frecuencia y el 4% (49 personas) con mucha frecuencia. Estas cifras indican que la población es poco afecta a seguir los temas políticos y conversar sobre ellos, lo que podría conllevar un desinterés por los asuntos públicos y perjudicar el uso y la eficacia de los mecanismos de actuación ciudadana. Las cifras muestran también las limitaciones de los actores políticos para colocar los temas de la agenda política en la agenda del ciudadano.

3.2.1. Mecanismos de diálogo institucionalizados

La participación de los ciudadanos en los asuntos políticos no solo constituye un derecho fundamental, como lo establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos,⁴⁴ también es un mecanismo idóneo para que el Estado fortalezca la democracia y favorezca la gobernabilidad. En esta óptica, la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano (Ley N° 26300) oficializó en 1994 mecanismos de participación, tales como el referéndum, la iniciativa legislativa, la remoción o revocación de autoridades y la demanda de rendición de cuentas.⁴⁵ Después de la caída del gobierno de Alberto Fujimori, se incrementó esta participación creando nuevos espacios, tanto a nivel nacional como regional y local.

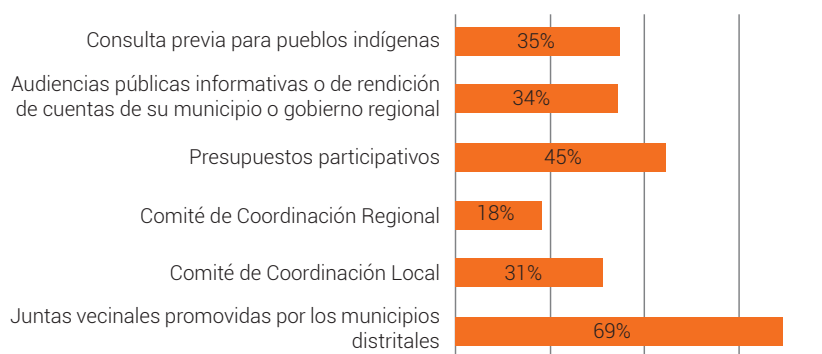
En consecuencia, el gobierno de Alejandro Toledo instituyó el Acuerdo Nacional, una iniciativa a gran escala que tiene el deber de garantizar la participación de la sociedad civil en la elaboración de las políticas del Estado. En el año 2011, con el fin de dar una atención particular a los derechos de los pueblos indígenas, se promulgó la Ley de Consulta Previa después de los lamentables acontecimientos sucedidos en Bagua. Por otra parte, el proceso de descentralización, iniciado en el 2001, permitió la creación de nuevos espacios, que debían permitir al Estado acercarse a la población: los planes de desarrollo participativo y presupuesto participativo, los consejos de coordinación regionales y locales, y las audiencias de rendición de cuentas.

Estos espacios de *actuación ciudadana* presentan un interés especial para este informe, dado que deberían contribuir en la prevención y la gestión de los conflictos sociales, al crear oportunidades para ciudadanos y autoridades de atender los problemas antes de que se conviertan en conflictos. Para evaluar su eficacia, conviene estudiar la percepción que tiene la población con relación a estos mecanismos. Si bien es cierto que existe una amplia variedad de estos espacios, solo algunos fueron considerados en esta encuesta: la consulta previa, las audiencias públicas, el presupuesto participativo, los comités de coordinación regional y local, las juntas vecinales y el Acuerdo Nacional.

⁽⁴⁴⁾ Valdiviezo del Carpio, Mitchell. (enero del 2013). La Participación Ciudadana en el Perú y los Principales Mecanismos para Ejercerla. En: *Gestión Pública y Desarrollo*. Recuperado de http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/rxv5t4/1029474941/enl4ce/2013/ene/revges_1736.pdf [Consulta: 18 de abril del 2016].

⁽⁴⁵⁾ Organización de las Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Naciones Unidas.

Proporción de los encuestados según si conocen o han oído hablar de los distintos mecanismos institucionalizados de participación ciudadana



Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

Gran parte de los entrevistados ignora la existencia de la mayoría de los mecanismos de participación ciudadana. Las juntas vecinales promovidas por los municipios distritales gozan de una mayor visibilidad: son conocidas por el 69% (834 personas) de los encuestados. Sin embargo, los otros cuatro mecanismos presentados en el estudio los conoce menos de la mitad de la población, en algunos casos la tercera parte, con los consejos de coordinación regional ocupando la última posición; solo 18% de encuestados (220 personas) han oído hablar de ellos.

Con esos bajos porcentajes de conocimiento es muy difícil hacer una evaluación sobre la eficacia real de estos espacios de actuación ciudadana. A pesar de que el diseño de los mecanismos sea el apropiado, su subutilización resta elementos para apreciarla a profundidad y más bien abre la interrogante sobre por qué no se han difundido y utilizado suficientemente.

Proporción de los encuestados según su actuación en los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana

Mecanismos	Asistieron a reuniones	Recibieron información
Juntas vecinales promovidas por los municipios distritales	17%	20%
Comité de Coordinación Local	7%	11%
Comité de Coordinación Regional	2%	7%
Presupuestos participativos	9%	17%
Audiencias públicas informativas o de rendición de cuentas de su municipio o gobierno regional	8%	11%

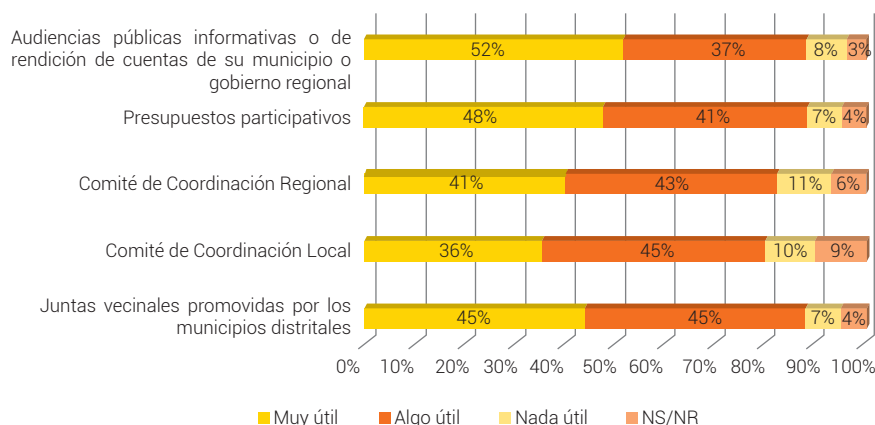
Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

El cuadro muestra que una proporción limitada de la población sondeada participa activamente en las actividades promovidas por estos mecanismos de diálogo. Las juntas vecinales destacan con una mayor tasa de participación, considerando que el 17% de los encuestados asistieron a reuniones vinculadas a sus actividades.

El extremo opuesto lo representan los consejos de coordinación regional, que tienen más dificultades para atraer a los ciudadanos: solo el 2% asistió a reuniones. Finalmente, cabe mencionar que la mayoría de la ciudadanía no accede a información que hubiera podido permitirles conocer estos mecanismos de participación ciudadana, así como las actividades derivadas.

En efecto, observamos que la tasa de encuestados que recibió información varía de 20% a 7%, según los mecanismos.

Distribución de los encuestados según su evaluación de la utilidad de los mecanismos de participación ciudadana

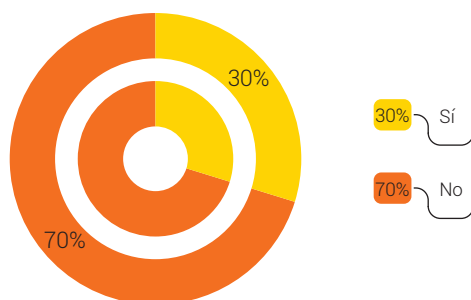


Nota: Solo se consideraron los encuestados que indicaron conocerlos.

Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

Un porcentaje significativo de los encuestados que afirmaron conocer estos mecanismos, los califica de muy útil o algo útil. En cambio, la tasa de encuestados que los considera nada útil se ha mantenido a la baja, variando entre el 7% y 11%, según a qué mecanismo se refiera. Se perciben como menos útiles los consejos de coordinación regional, y como los más útiles, las audiencias públicas informativas o de rendición de cuentas de su municipio o gobierno regional y las juntas vecinales, sin que haya grandes diferencias entre ellos.

Distribución de los encuestados según si han oído hablar sobre el Acuerdo Nacional



Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

El Acuerdo Nacional debía garantizar que las decisiones estatales se basen en grandes consensos, sin embargo, sigue siendo poco conocida entre los peruanos. Efectivamente, el 70% de los encuestados afirmaron que no había escuchado hablar del Acuerdo Nacional. Sin embargo, cuando se les explicó el objetivo del mecanismo, el 53% (639 personas) de la población, independientemente de si conocía o no este espacio, afirmó que tiene mucha o alguna utilidad. Por otro lado, el 33% dijo que tiene poca o ninguna utilidad.

Estas cifras muestran que una mayoría reconoce la importancia del espacio o valora esta oportunidad de diálogo.

Por lo tanto, se observa que los mecanismos de actuación ciudadana estudiados en esta encuesta tardan en imponerse como herramienta que permite al Estado acercarse de los ciudadanos.

Efectivamente, con la excepción de las juntas vecinales, la mayoría de los ciudadanos no conocen estos mecanismos. Además, la proporción de encuestados que participaron en estos espacios de actuación ciudadana sigue siendo limitada. Podríamos pensar que las autoridades infrutilizan estos espacios de diálogo institucionalizados y, por consiguiente, pierden oportunidades de atender las demandas de la población y de prevenir los conflictos sociales.

Cabe recordar que la voluntad de fortalecer la relación entre el Estado y la ciudadanía es un fenómeno reciente. El caudillismo que marcó el siglo XIX y parte del siglo XX dejó una huella profunda en la vida política que aún se percibe. El caudillismo, tal como lo hemos mencionado, se caracteriza por la concentración del poder en un líder carismático y por una relación de dominación entre gobernantes y gobernados.

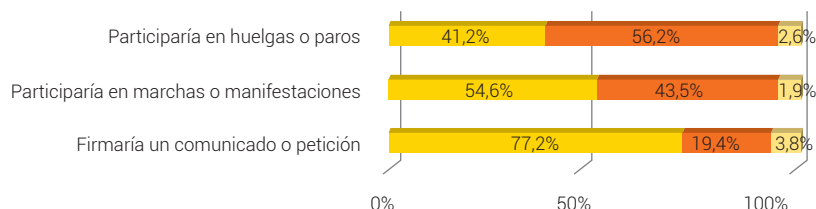
Esta tradición autoritaria no permitió la institucionalización del diálogo. Además, los distintos cambios constitucionales impidieron que se construya progresivamente una tradición democrática. Los avances que se lograban en los periodos democráticos se perdieron en prolongadas dictaduras.

3.2.2. Mecanismos no institucionalizados de transmisión de demandas

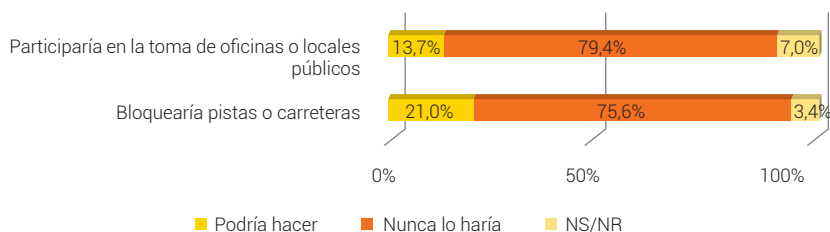
Si bien es cierto que la acción ciudadana se despliega en los espacios creados por normas jurídicas, hay casos en los que la protesta pública, sea pacífica o violenta, se convierte en el mecanismo de transmisión de demandas.

Distribución de los encuestados según su propensión a participar en acciones de protesta para llamar la atención de las autoridades en demandas sociales

Acciones de protesta pacíficas



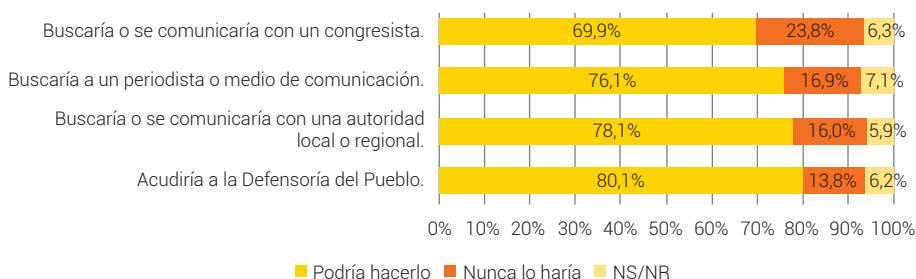
Acciones de protesta violentas



Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

Como se observa, las acciones de protesta pacíficas a las cuales los encuestados afirman que pueden recurrir en mayor proporción son: firmar una petición (77,2%) y participar en una marcha o manifestación (54,6%). Por otro lado, solo el 41,2% participaría en una huelga o paro. Además, la mayoría de los encuestados afirmaron que nunca participarían en acciones violentas como la toma de oficinas o locales públicos (79%; 953 personas) o el bloqueo de pistas o carreteras (76%; 910 personas).

Distribución de los encuestados según su propensión a buscar ayuda de una entidad para exigir la atención de sus demandas colectivas



Fuente: Instituto de Opinión Pública 2013

Por otra parte, para dar a conocer sus demandas colectivas, los actores pueden dirigirse a instituciones reconocidas. La encuesta demuestra que una mayoría de ciudadanos podría acudir a la Defensoría del Pueblo o comunicarse con autoridades locales o regionales, de los cuales el 80% (963 personas) y el 78% (940 personas), respectivamente, afirmaron que lo podrían hacer. Una alta proporción también indicó que consideraría entrar en contacto con un periodista o expresarse en un medio de comunicación (76%; 926 personas) y comunicarse con un congresista (69,9%; 841 personas).

Así, observamos que la mayoría de la población sondeada, cuando quiere llamar la atención de las autoridades sobre una demanda social, prefiere optar por acciones pacíficas, como acudir a entidades reconocidas, participar en una marcha o manifestación, o firmar una petición o comunicado.

Existe un sector que podría optar por acciones violentas como el bloqueo de pistas y carreteras (21%; 252 personas) y la toma de oficinas o de locales, tasa que, a pesar de ser minoritaria, representa a una de cada cinco personas. Habría, por consiguiente, una disposición mayoritaria inicial a dialogar y no a tomar medidas de fuerza, aunque el impacto de estas no queda descartado como medida para alcanzar las demandas sociales.

3.3. Percepción de las demandas de la sociedad civil y su atención

Según la Defensoría⁴⁶ "todo conflicto incluye demandas ciudadanas que hacen referencia a derechos presuntamente vulnerados o en riesgo". Una de las formas de prevenirlos es la atención oportuna de estas demandas sociales.⁴⁷

⁽⁴⁶⁾ Defensoría del Pueblo. (2005). Informe Defensorial: *Ante Todo, el Diálogo*. Lima, p. 25.

⁽⁴⁷⁾ Calderón, Fernando (coordinador). (2012). *La protesta social en América Latina*. Primera edición. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. Recuperado de <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/>

Camou⁴⁸ expresa esta idea en su definición de la gobernabilidad, que describe como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”.

Bajo esta perspectiva, una buena gobernanza busca una armonía entre eficacia y legitimidad, orientando la capacidad del Estado de cubrir las necesidades de la población y, de esta manera, garantizar la estabilidad del sistema político.

En esta sección analizaremos cómo la población percibe el desempeño del Estado con respecto a su deber de escuchar y considerar las reclamaciones y necesidades de los ciudadanos.

3.3.1. La legitimidad de las demandas

Desde el punto de vista de la población sondeada, las demandas expresadas por la ciudadanía en el marco de conflictos sociales aparecen como legítimas. En efecto, a la pregunta: ¿Está de acuerdo con que la mayoría de las movilizaciones y protestas sociales expresan justas demandas de la población?, el 30% (364 personas) respondió que está muy de acuerdo y el 43% (520 personas) que está algo de acuerdo. Una proporción menor de los encuestados (24%; 293 personas) declaró que está poco de acuerdo o nada de acuerdo.

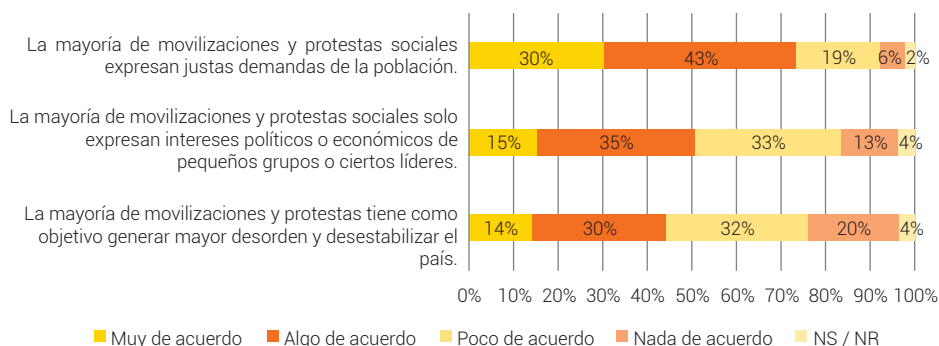
Asimismo, en cuanto a las demandas de los ciudadanos por problemas con empresas, el 29% (359 personas) afirmó que los reclamos de comunidades y poblaciones locales siempre se justifican, y el 57% (689 personas) que a veces se justifican.

Aunque las demandas de la sociedad civil parecen justas para la mayoría de los encuestados, un porcentaje alegó que los conflictos sociales son el producto de intereses de ciertos actores que no necesariamente comparten todos los miembros de la comunidad.

Understanding%20Social%20Conflict%20in%20Latin%20America%202013%20SPANISH.pdf [Consulta: 2 de junio del 2015].

(48) Camou, Antonio. *Gobernabilidad y Democracia*. (1995). México: IFE, p. 36.

Distribución de los encuestados según sus percepciones de las demandas expresadas en las movilizaciones y protestas sociales



Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

El 15% (185 personas) estaba muy de acuerdo y el 35% (425 personas) algo de acuerdo con que las manifestaciones expresan intereses políticos o económicos de pequeños grupos o ciertos líderes.

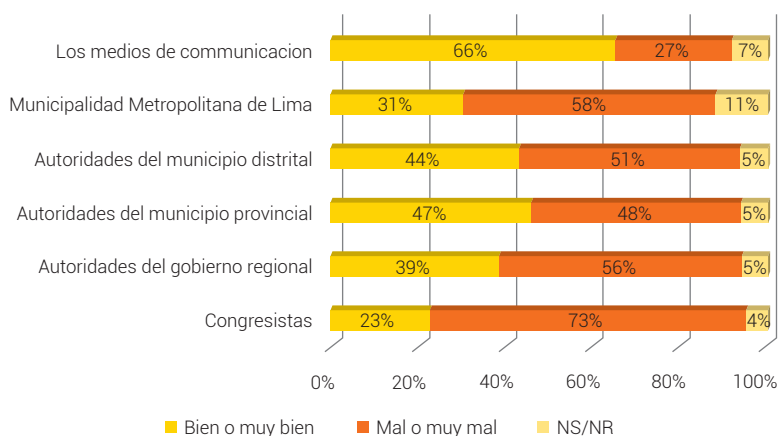
En relación a la idea de que las movilizaciones y las protestas tienen como objetivo generar desorden y desestabilizar el país, el 14% (171 personas) se mostró muy de acuerdo mientras que el 30% (361 personas) estuvo algo de acuerdo.

3.3.2. La representación y atención de las demandas

Si bien los encuestados consideran que las demandas de los ciudadanos son justas, no sienten que el Estado las tome en cuenta.

Esta percepción de indiferencia estatal está relacionada con la representatividad política de las autoridades.

Distribución de los encuestados según su evaluación respecto de la representación de sus demandas que ejercen las autoridades y los medios de comunicación



Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

Entre las autoridades percibidas como portavoces poco representativos de las demandas y necesidades de la población se encuentran los congresistas.

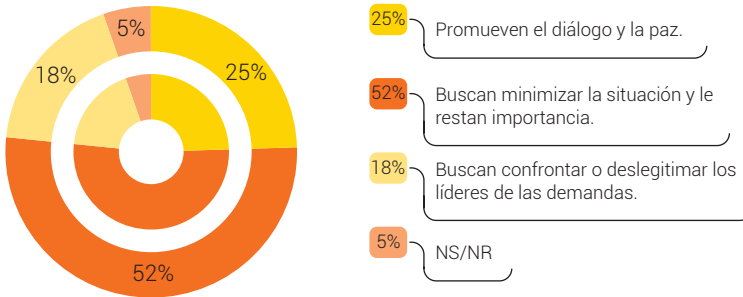
El 73% (674 personas) de los encuestados declararon que los representan mal o muy mal, seguidos de la Municipalidad Metropolitana de Lima con 58% (223 personas)⁴⁹ y las autoridades del gobierno regional con 56% (451 personas). Las percepciones están más divididas en cuanto a las autoridades distritales y provinciales, para las cuales el 51% (614 personas) y el 48% (386 personas), respectivamente, afirman que representan sus demandas mal o muy mal.

La encuesta también reveló que la población sondeada confía más en los medios de comunicación: el 66% (790 personas) afirmaron que representan bien o muy bien sus demandas.

El contraste entre la alta consideración de los medios de comunicación frente al de las autoridades, ilustra la desconfianza de los ciudadanos hacia las autoridades electas.

⁽⁴⁹⁾ Del momento en que se ofició la encuesta, es decir, en octubre del 2013. Con respecto a la Municipalidad Metropolitana de Lima, solo se aplicó la pregunta a sus residentes: 400 encuestados.

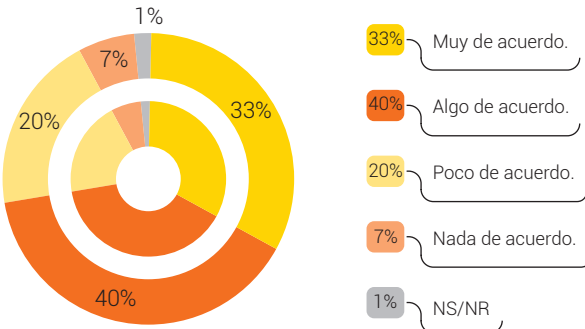
Distribución de los encuestados según su opinión sobre lo que buscan los funcionarios y autoridades del Gobierno Central que intervienen en los medios de comunicación en relación a un conflicto socioambiental



Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

Esta desconfianza se observa en el gráfico anterior, donde se observa que el 52% (627 personas) de los encuestados indicó que si los funcionarios y autoridades del gobierno aparecen en los medios de comunicación en el marco de un conflicto socioambiental, es porque buscan minimizar la situación y restarle importancia. Solo el 25% (295 personas) consideró que quieren promover el diálogo y la paz, y un 18% (218 personas) cree que más bien buscan confrontar o deslegitimar a los líderes de las demandas.

Distribución de los encuestados según si están de acuerdo con que las movilizaciones y protestas sociales son la única forma de ser escuchado por las autoridades

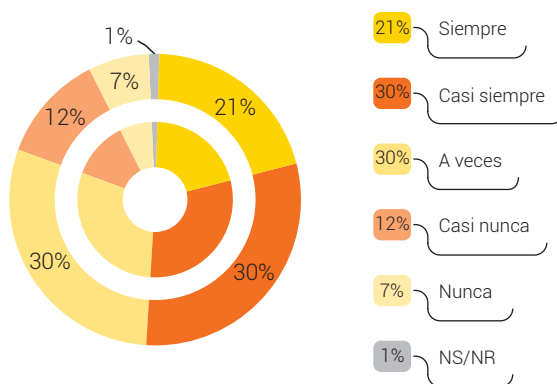


Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

El gráfico muestra claramente que una gran proporción de la población son-deada se siente frustrada en su capacidad de llamar la atención de las autoridades. El 33% de los encuestados (396 personas) señaló que está muy de acuerdo con la afirmación de que las movilizaciones y protestas sociales son la única forma que tiene la gente de ser escuchada por las autoridades, y un 40% (475 personas) se muestra algo de acuerdo con esta afirmación. Un porcentaje menor (27%; 316 personas) afirma estar poco de acuerdo o nada de acuerdo con ella. Estos datos demuestran cierta desconfianza de parte de los ciudadanos hacia las autoridades con respecto a su capacidad de gestionar las demandas colectivas de la población.

Fernando Calderón y Susana Kehl afirman que si la población experimenta incapacidad para expresar sus reclamos a las autoridades competentes, se puede generar un sentimiento de frustración y fomentar el uso de la violencia.⁵⁰ Justamente, la encuesta reveló tendencias que apuntan en esta dirección.

Distribución de los encuestados según si están de acuerdo con que en los conflictos sociales y las acciones violentas (bloqueo de carreteras o toma de locales) son un método efectivo para que las autoridades atiendan a la población



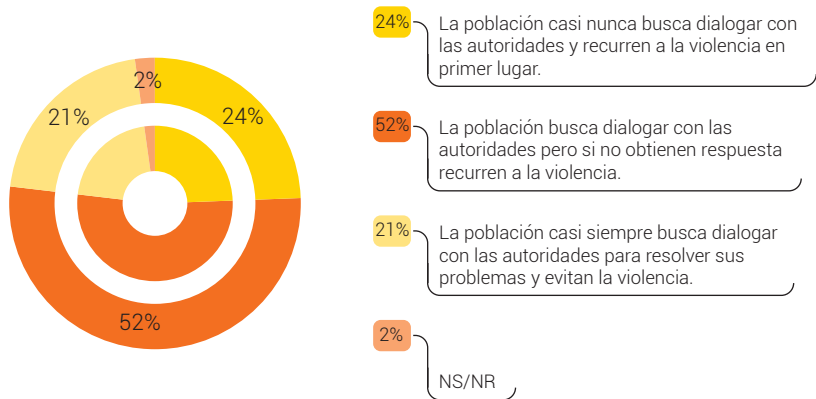
Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

Se destacó la existencia de una alta proporción de personas que piensan que las acciones violentas como el bloqueo de carreteras o la toma de locales

⁽⁵⁰⁾ Calderón, Fernando (coordinador). (2012). *La protesta social en América Latina*. Primera edición. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores; Kehl, Susana. (2013). "Necesidades humanas y conflictos sociales". En *Cuadernos de Trabajo Social*. Madrid, número 4-5, pp. 201-226.

constituye un método efectivo para que las autoridades atiendan sus problemas y preocupaciones: el 21% (251 personas) piensa que siempre es efectivo, el 30% (364 personas) que es casi siempre efectivo y el 30% (355 personas) que a veces es efectivo.

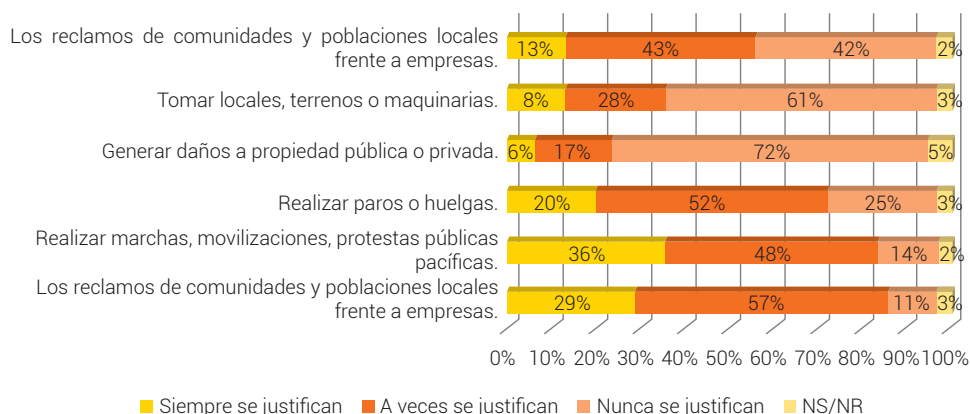
Distribución de los encuestados según su opinión acerca de la actitud de la población hacia el diálogo y la violencia frente a un problema social



Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

Además, el 52% (631 personas) de los encuestados indicó que la población busca dialogar con las autoridades, pero que si no obtiene respuesta recurre a la violencia. Solo un 21% piensa que la población siempre busca dialogar y evita la violencia, y un 24% cree que recurre a la violencia como primera opción. En cambio, aunque las acciones violentas representan para una parte de la ciudadanía un método útil para llamar la atención de las autoridades en sus demandas, los encuestados no necesariamente las avalan.

Distribución de los encuestados según su evaluación de si los medios usados para expresar las demandas de la población que tiene conflictos con empresas se justifican



Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

Para el 72% de los encuestados nunca se justifica el hecho de generar daños a la propiedad, y para el 61%, nunca se justifica el hecho de tomar locales, terrenos o maquinarias. Estos datos contrastan con el porcentaje de los encuestados que piensan que el bloqueo de vías o la toma de locales constituyen métodos efectivos para que las autoridades atiendan sus problemas. Podríamos pensar que los encuestados, aunque no están a favor de la violencia, consideran que a veces no hay otra manera de que sus demandas sean escuchadas. Esta percepción es, además, coherente con los procesos de diálogo analizados.

Efectivamente, de los 299 casos de diálogo que se desarrollaron entre el 2009 y el 2015, el 66,6% inició después de que se registraron hechos de violencia. Esta cifra sugiere, tal como lo perciben los encuestados, que las autoridades esperan que haya un nivel de tensión alto y amenazas a la seguridad pública para establecer el diálogo. De otro lado, una mayor proporción de encuestados aprueba acciones como los reclamos frente a empresas: marchas, movilizaciones o protestas públicas pacíficas, y paros y huelgas.

Por lo tanto, acerca de las demandas sociales expresadas en las movilizaciones y protestas, concluimos que una gran proporción de la población sondeada percibe que tiene una capacidad restringida de llamar la atención del Estado hacia sus demandas, aunque la mayoría considera que estas últimas son justas. Además, se destaca que los encuestados, en una buena proporción, no confían en que las autoridades elegidas representan bien los intereses de la población. Asimismo, la mitad de los encuestados indicó que la población recu-

rre a la violencia solo si no logra dialogar con las autoridades. Aunque una mayoría no aprueba las acciones de protesta violentas, el 51% cree que siempre o casi siempre es un método efectivo para llamar la atención del Estado sobre sus demandas. Así, se destaca cierta desconfianza acerca de las capacidades del Estado de gestionar las demandas de la población y evitar que estallen crisis marcadas por la violencia.

3.4. El desempeño de los actores involucrados en los conflictos sociales

Las partes que intervienen en los conflictos sociales pueden provenir de distintos sectores: la sociedad, el Estado y las empresas. De hecho, siempre contamos con los actores primarios, que tienen una participación central en el conflicto, a los cuales se pueden agregar actores secundarios que apoyan a las partes enfrentadas, y actores terciarios que desempeñan un papel en la mediación o la negociación.

El Estado es un actor primario, sea porque su actuación es cuestionada o porque tiene obligaciones constitucionales de protección de derechos fundamentales. Al respecto, la Constitución, en su artículo 44°, establece que son deberes primordiales del Estado, entre otros: [...] garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación.⁵¹

En esta parte nos interesa estudiar la percepción de la población sobre el desempeño y las responsabilidades de los distintos actores involucrados en los conflictos sociales, considerando que son centrales en todo proceso de diálogo y que forman parte integrante tanto de las causas del conflicto como de las soluciones.

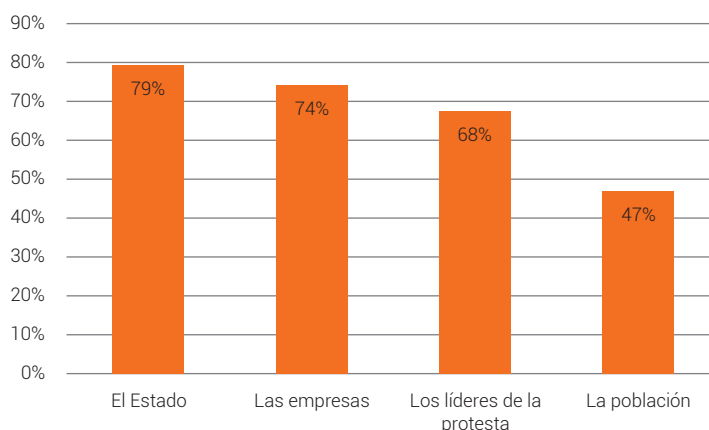
3.4.1. Responsabilidad de los actores en los conflictos socioambientales

Los conflictos socioambientales, que en mayo del 2016 representaban el 79,8% de todos los conflictos sociales en el Perú,⁵² tienen normalmente como actores principales a las organizaciones sociales, al Estado y a las empresas. Según los encuestados, cada uno de ellos asume una parte de la carga de la responsabilidad en la generación de conflictividad social.

(51) Defensoría del Pueblo. (2005). *Ante todo, el Diálogo*. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos. Lima, p. 11.

(52) Defensoría del Pueblo. (mayo del 2016). Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 147. Recuperado de <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2016/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-147---Mayo-2016.pdf> [Consulta: 29 de junio de 2016].

Distribución de los encuestados según si creen que el Estado, empresas, líderes de la protesta y la población tienen responsabilidad en el origen de un conflicto socioambiental



Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

El 79% de los encuestados (955 personas) cree que el Estado contribuyó en el origen del conflicto; un porcentaje que disminuye a 74% (892 personas) en el caso de las empresas, a 68% (812 personas) para los líderes de la protesta y a 47% (564 personas) para la población.

De los encuestados que respondieron que el Estado tiene responsabilidad en el origen de los conflictos socioambientales, el 47% (447 personas) cree que esa responsabilidad se debe a que el Estado no prioriza la solución de las demandas de las poblaciones, el 29% (273 personas) sostiene que el Estado no está preparado para resolver los conflictos sociales y el 23% piensa que el Estado no invierte en las localidades donde las empresas tienen sus operaciones. Así, una vez más se destaca una percepción de un Estado que no escucha los problemas y que no actúa para cambiar la realidad de la población que protesta.

Con respecto a las empresas, el 44% de los encuestados (394 personas) que les otorga una responsabilidad en el origen del conflicto, indicaron que solo les interesa extraer la mayor ganancia posible. Por otro lado, el 34% de la población sondeada (397 personas) cree que las empresas no se comunican adecuadamente con la ciudadanía sobre los proyectos y el 21% (191 personas) piensa que las empresas no saben cómo trabajar con las comunidades aledañas.

Del lado de los líderes de la protesta, el 38% de los encuestados (310 personas) piensa que solo buscan extraer el máximo de beneficios de la empresa, el 35% (286 personas) que existen políticos y grupos radicales que impulsan

los conflictos sociales, y el 27% (216 personas) que solo quieren oponerse sin brindar soluciones.

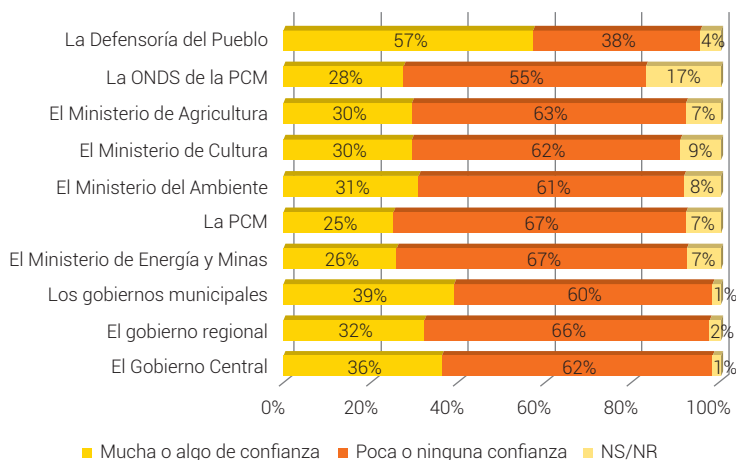
Entre los entrevistados que indicaron que la población tiene responsabilidad en el origen del conflicto, la mayoría (63%; 357 personas) afirmó que los pobladores tienen temor de que las operaciones de la empresa contaminen o afecten sus tierras, su ganado o salud. El 21% (118 personas) indicó que las poblaciones tienen modelos de desarrollo opuestos a las actividades de las empresas y el 16% (89 personas) piensa que la población se opone a que cambien su cultura y tradiciones.

Así, se observa que la población sondeada considera que la principal razón que explica que algunos actores pueden jugar un papel decisivo en el surgimiento de un conflicto social es el hecho de que privilegian sus intereses personales, normalmente económicos, antes que el bien común. En efecto, varios encuestados opinan que el gobierno busca fomentar inversiones en vez de proteger los intereses de la población; que las empresas buscan ante todo optimizar sus beneficios; y que los líderes de las protestas quieren sobre todo incrementar los aportes de las empresas a la comunidad.

3.4.2. Confianza de la sociedad civil hacia las instituciones para resolver conflictos sociales

La encuesta demuestra claramente que la población sondeada tiene una confianza limitada hacia la mayoría de las instituciones para resolver los problemas que están detrás de los conflictos sociales.

Distribución de los encuestados según su confianza en distintas instituciones para resolver los problemas que están detrás de los conflictos sociales



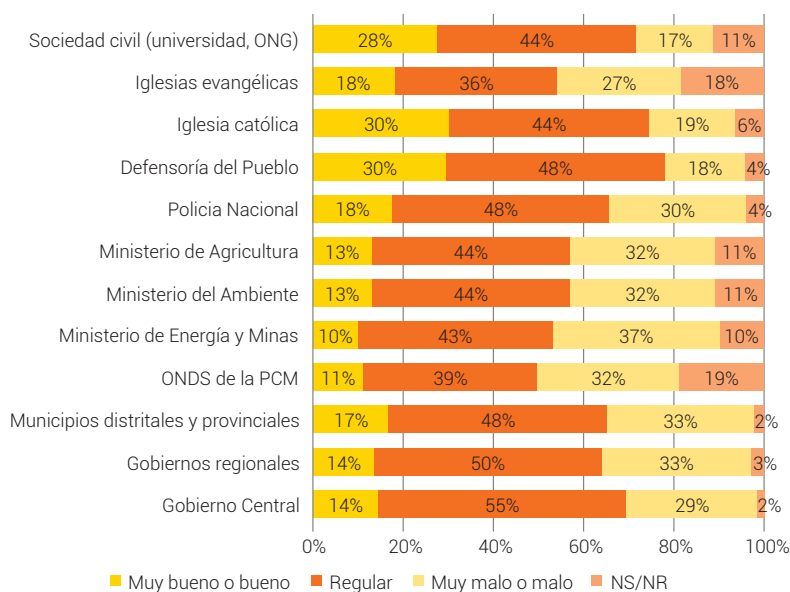
Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

La única institución por la que al menos la mitad de la población sondeada indicó que tiene un cierto grado de confianza es la Defensoría del Pueblo. En efecto, el 57% respondió que tenía mucha confianza o algo de confianza en que esta institución podía resolver los problemas que originan los conflictos sociales. En segundo lugar se encuentran los gobiernos municipales y el Gobierno Central, respecto de los cuales el 39% y el 36%, respectivamente, tienen mucha confianza o algo de confianza. Las instituciones en las cuales más desconfía la población son el Ministerio de Energía y Minas (Minem) y la PCM, con un 67% que respondió que tiene poca confianza y nada de confianza, seguidas de los gobiernos regionales con 66% y del Ministerio de Agricultura con 63%. Observamos que el 17% de los encuestados eligieron la respuesta No sabe/no responde en cuanto a la Oficina de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM, pero esta institución fue creada en el 2012, es decir, solo un año antes de la aplicación de esta encuesta.

3.4.3. Percepciones de la sociedad civil con respecto a la intervención de las instituciones en los conflictos sociales

Si bien los entrevistados no confían en las instituciones para resolver los conflictos sociales, tampoco estiman que intervienen eficientemente cuando estas últimas se involucran en la búsqueda de soluciones.

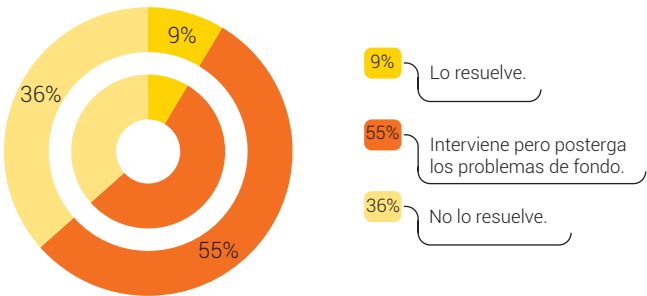
Distribución de los encuestados según su evaluación del desempeño de las autoridades en la prevención, gestión y resolución de los conflictos sociales en el Perú



Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

Las instituciones que tienen la tasa más alta de encuestados que evaluaron su desempeño en los conflictos sociales como muy bueno y bueno son la Defensoría de Pueblo (30%) y la Iglesia católica (30%), seguidas de la sociedad civil (universidades y ONG) con 28%. Las instituciones que recibieron una evaluación baja, es decir, "muy malo" o "malo", son el Minem (37%), los gobiernos regionales, y los municipios distritales y provinciales (33%).

Distribución de los encuestados según su opinión sobre la intervención del Gobierno Central en un conflicto socioambiental

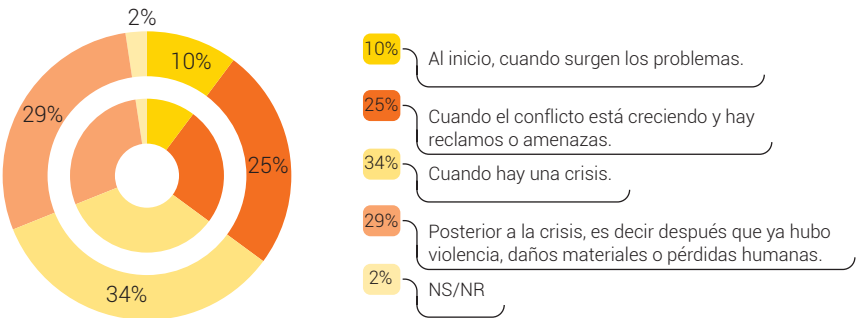


Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

Además, cuando surge un conflicto socioambiental, el 55% de los encuestados (661 personas) evaluaron que el Gobierno Central interviene pero posterga los problemas de fondo. Solo el 9% (102 personas) piensa que lo resuelve y 36% (439) cree que no lo resuelve.

Los investigadores preguntaron a los encuestados en qué momento, según ellos, el Gobierno Central suele intervenir en los conflictos sociales.

Distribución de los encuestados según su percepción del momento en el que el Gobierno Central suele intervenir en los conflictos



Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

Solo una minoría (10%) opinó que el Gobierno Central interviene al inicio, cuando aparece el problema. Una mayor proporción de entrevistados cree que se involucra en la fase de escalamiento y de crisis del conflicto o después de que hubo actos de violencia.

Además, el 83% de la población sondeada (1004 personas) está de acuerdo con que la crisis surge porque no se ha intervenido a tiempo, proporción que sube a 91% en Lima y Callao. Gran parte de los encuestados atribuyó el retraso de la atención de las demandas de los ciudadanos a la inacción del gobierno, considerando que el 78% (944 personas) está de acuerdo con que este último le hace caso a la población solo cuando hay crisis. Estas cifras coinciden con el estudio elaborado por la Defensoría, presentado en los capítulos anteriores, donde demostramos que de los 299 procesos de diálogo que se desarrollaron entre el 2009 y el 2015, solo el 18,1% inició el diálogo en la fase temprana del conflicto. Por el contrario, el 65,9% se inició en la fase de escalamiento o de crisis. Estos datos apoyan la idea de que la demora en atender las demandas de los ciudadanos se destaca claramente como un factor que favorece la aparición de una crisis. Demuestra también que el Estado es reactivo y no preventivo en su manera de gestionar los conflictos sociales.

Respecto a los actores involucrados, la encuesta permite destacar un alto nivel de desconfianza por parte de los ciudadanos hacia el Estado, las empresas y los líderes de las protestas con respecto a su voluntad de encontrar soluciones a los problemas que están en la base de los conflictos sociales. Los entrevistados perciben que cada uno, incluyendo al Estado, busca proteger sus propios intereses, sobre todo económicos. Además, para resolver los problemas que causan los conflictos sociales, la población confía más en instituciones autónomas o neutrales, como la Defensoría del Pueblo, la Iglesia católica, las ONG y las universidades, que en entidades estatales, consideradas actores primarios en los conflictos. Esto se da a pesar de que la Iglesia católica ni las ONG tienen en la práctica una función directa en intervenciones de este tipo.

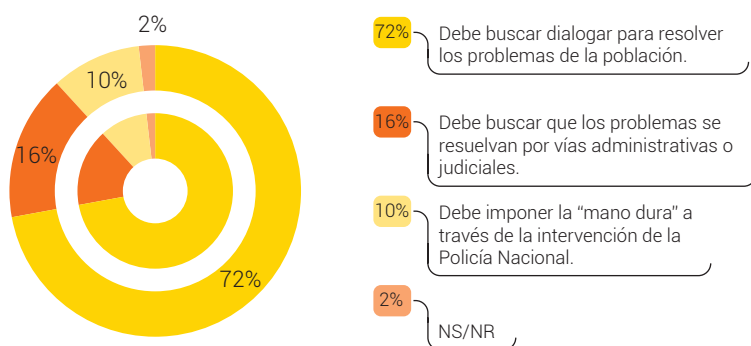
Este desencanto de la ciudadanía hacia sus instituciones estatales no es un fenómeno nuevo. Surge, tal como lo hemos mencionado, en problemas como la corrupción, que es parte de la realidad nacional, contribuyendo a generar desconfianza hacia las instituciones y volviendo sospechosos los esfuerzos de acercamiento entre el Estado y la ciudadanía. Si los agentes estatales buscan satisfacer intereses personales, la ciudadanía tiene motivaciones para pensar que la respuesta del Estado frente a los conflictos sociales podría seguir la misma lógica.

3.5. El diálogo como herramienta para prevenir y solucionar los conflictos sociales

El diálogo permite comprender mejor una situación, ya que valora el punto de vista de todos y, a través de un proceso de interacción, se convierte en una herramienta que favorece la búsqueda de acuerdos. Normalmente, en situaciones de conflictividad social, son las autoridades competentes las que deben activar mecanismos de diálogo o pedir la mediación de un tercero.

De manera general, los encuestados privilegian una respuesta dialogante de parte del gobierno cuando se analiza las respuestas a la pregunta: ¿Qué medida debe adoptar el gobierno frente a las movilizaciones y protestas sociales?

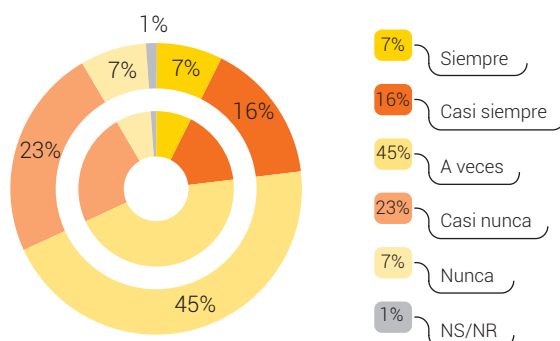
Distribución de los encuestados según su opinión acerca de la medida que debería adoptar el gobierno frente a las movilizaciones y protestas sociales



Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

El 72% (867 personas) indicó que debe buscar dialogar para resolver los problemas de la población. Solo el 16% (193 personas) señaló que debe buscar que los problemas se resuelvan por vías administrativas o judiciales, y 10% (120 personas) que debe imponer la "mano dura" a través de la intervención de la Policía Nacional.

Distribución de los encuestados según su opinión acerca de la frecuencia con la que creen las autoridades tienen voluntad para dialogar sobre las demandas sociales de la población

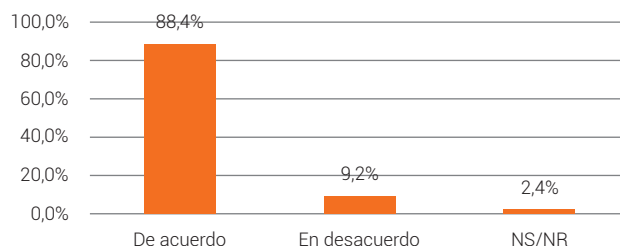


Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

Una proporción significativa de los entrevistados no cree que las autoridades demuestren voluntad de dialogar frente a problemas, o afirma que no lo hacen con gran frecuencia. Solo el 23% (278 personas) indicó que siempre o casi siempre demuestran voluntad para dialogar. En cambio, el 45% (541 personas) cree que a veces las autoridades quieren dialogar, el 23% (282 personas) que casi nunca y el 7% que nunca.

La instalación de una mesa de diálogo constituye una medida *ad hoc* que permite dialogar a los actores involucrados en un conflicto social, con el fin de buscar soluciones y llegar a acuerdos. Se desarrolla en contextos en los cuales se observan fuertes tensiones y una amplia gama de intereses opuestos. La voluntad de dialogar de los actores es una condición indispensable tanto para la creación de una mesa de diálogo como para alcanzar acuerdos.

Distribución de los encuestados según su opinión sobre la conformación de mesas de diálogo entre dirigentes sociales, empresas y representantes del gobierno

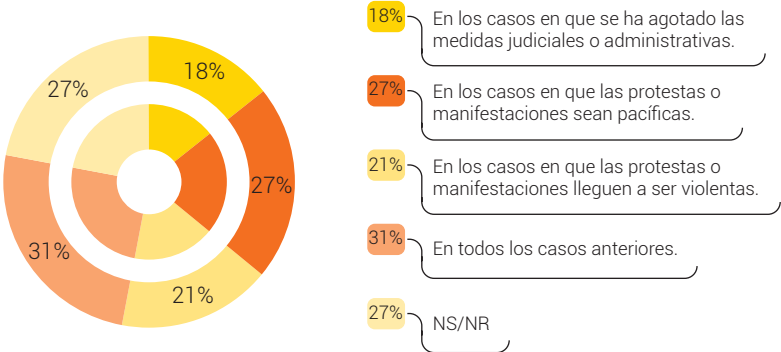


Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

La gran mayoría de los encuestados está “de acuerdo” con las mesas de diálogo entre los dirigentes sociales, las empresas y los representantes del gobierno (88%; 1063 personas). Analizando la percepción de los encuestados respecto al objetivo que debe tener una mesa de diálogo, observamos que para el 43% (518 personas) representa un espacio donde se va a llegar a acuerdos para resolver los problemas. El 31% (377 personas) indicó que se trata de un espacio para que las autoridades y la población se escuchen mutuamente y el 17% (208 personas) señaló que busca apaciguar los ánimos sin resolver los problemas. Solo el 5% (61 personas) afirmó que es un espacio improductivo, donde las partes involucradas tienen posiciones que no van a cambiar.

La población valora la mesa de diálogo como una herramienta para solucionar un conflicto social. También encontramos que una proporción significativa de la población cree que se requiere la instauración de las mesas diálogo no solo cuando se han agotado las medidas judiciales o administrativas, o cuando las manifestaciones llegan a ser violentas.

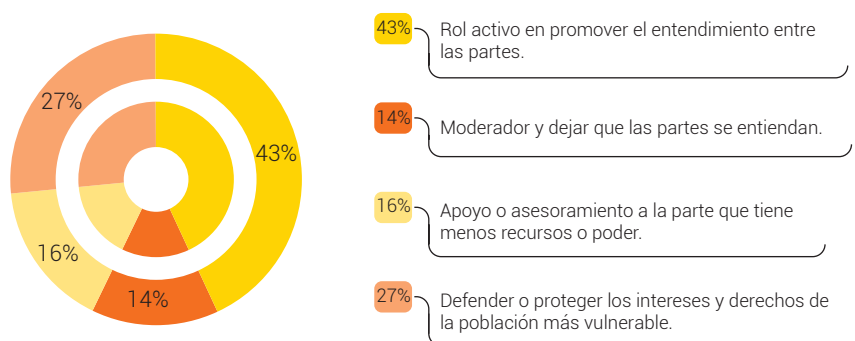
Distribución de los encuestados según los conflictos sociales en los que creen necesaria una mesa de diálogo



Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

Del total de entrevistados, el 26% (323 personas) cree que se debe recurrir a las mesas de diálogo cuando las protestas o manifestaciones sean pacíficas y el 31% (276 personas) en todos los casos enumerados en el gráfico.

Distribución de los encuestados según su opinión del rol principal de los funcionarios en las reuniones con las poblaciones y las empresas



Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

Acerca del rol que los funcionarios del Estado deberían desempeñar en las mesas de diálogo que reúnen poblaciones y empresas, una alta proporción de los encuestados (43%) afirma que deberían, en primer lugar, promover el entendimiento entre las partes.

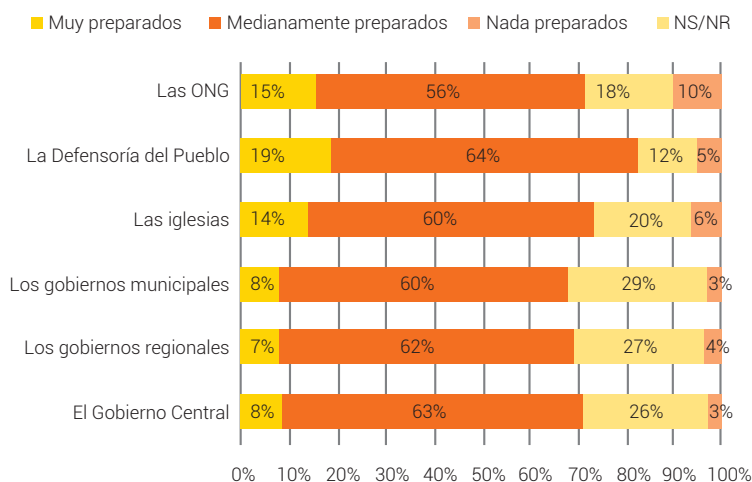
Otro 43% considera que el rol del Estado es el de apoyar y defender a los más vulnerables o con menos recursos o poder.

Un porcentaje menor (14%) piensa que solo deberían moderar y dejar que las partes se entiendan.

Los conflictos sociales frecuentemente se desarrollan en zonas donde viven pueblos indígenas.

La mayoría de los encuestados señala que los funcionarios de distintas instituciones están medianamente preparados para dialogar con estas poblaciones.

Distribución de los encuestados sobre la preparación de los funcionarios para dialogar con las comunidades indígenas que forman parte de un conflicto social



Fuente: Instituto de Opinión Pública (2013)

Los funcionarios de los distintos niveles de gobierno son considerados como los menos capacitados para interactuar con los pueblos indígenas: cerca del 30% respondió que están nada preparados.⁵³ Llama la atención este resultado cuando se contrasta con la realidad de su trabajo en las mesas de diálogo.

En suma, la mayoría de la población sondeada está a favor de la conformación de mesas de diálogo como herramienta para encontrar soluciones a los conflictos sociales. Una parte significativa de los encuestados percibe que esta medida permite llegar a acuerdos o, al menos, que las diferentes partes se escuchen. Sin embargo, varios encuestados indican que el Estado debería recurrir a dichas mesas desde el momento en que el problema aparece, sin esperar el agotamiento de las medidas judiciales o administrativas o las protestas violentas. También creen que los funcionarios deberían desempeñarse de manera activa en las mesas para promover el entendimiento entre las partes.

A modo de conclusión diremos que en este capítulo se ha estudiado, desde el punto de vista de los ciudadanos, cómo se expresa la cultura del diálogo en el Perú. La encuesta permite observar con claridad la percepción de la

⁽⁵³⁾ El resultado corresponde al año 2013 cuando se realizó la encuesta. Es probable que la percepción haya variado. El Gobierno Nacional, a través de su viceministerio de interculturalidad, ha avanzado en este tema.

población en torno a la relación entre el Estado y la ciudadanía respecto a los procesos de diálogo que se desarrollan en el marco de los conflictos sociales.

La interpretación de los resultados de la encuesta muestra cierta ambivalencia por parte de los encuestados acerca del uso del diálogo como manera de abordar problemas. Por un lado, más de la mitad de los encuestados (56%) considera que frente a un problema, los peruanos generalmente no son personas dialogantes. Sin embargo, la mayoría de la población valora este mecanismo tanto como manera de relacionarse entre los grupos y partidos que conforman una democracia como para abordar problemas que surgen en la sociedad, a pesar de no percibir necesariamente que la población tenga habilidades para el diálogo. Asimismo, la mayoría (72%) cree que el gobierno debería buscar dialogar para atender las demandas expresadas en las movilizaciones y protestas sociales.

En lo que concierne a los temas conflictivos, la mayoría de los encuestados piensa que las demandas expresadas son justas. No obstante, una minoría comparte la opinión de que las autoridades representan bien estas demandas.

De igual manera, solo una minoría de encuestados confía en las instituciones del Estado para resolver los problemas que están detrás de los conflictos sociales, sean los ministerios, los gobiernos subnacionales, la PCM o la ONDS. Esta desconfianza se fundamenta en la falta de presencia del Estado, en la ineficiencia para prestar servicios públicos y, desde luego, en la corrupción. Esta carga histórica podría explicar por qué los ciudadanos creen que el Estado, cuando debe abordar los conflictos sociales, se preocupa más por la agenda económica del país que por el bienestar de la población.

De otro lado, la institución en la cual más confían los encuestados para abordar los problemas detrás de los conflictos sociales es la Defensoría del Pueblo, un órgano constitucional autónomo.

Es cierto que con el retorno a la democracia a partir del 2001, el Estado busco restablecer relaciones de confianza con los ciudadanos, a través del establecimiento de nuevos espacios de participación ciudadana. Sin embargo, solo un grupo minoritario de encuestados conoce estos espacios. El Estado no logró promoverlos eficientemente, afectando la oportunidad de desarrollar una mayor identificación de la población con el Estado democrático y de canalizar demandas vía mecanismos institucionalizados.

Por otro lado, observamos que las acciones violentas, aunque no son la primera opción de los ciudadanos para comunicar demandas al Estado, todavía es una manera de relacionarse con él. Si bien la mayoría de los encuestados indicó que no quiere participar en protestas violentas, como la toma de locales o los bloqueos de carreteras, muchos reconocen que tienen cierta eficacia para llamar la atención de las autoridades. A pesar de esto, una mayoría prefiere op-

tar por medidas pacíficas como el diálogo, las marchas, las peticiones, etc. Esta hipótesis se confirma cuando analizamos los conflictos seguidos por la Defensoría a lo largo de los años. En efecto, en la mayoría de los casos que ocurrieron entre el 2009 y el 2015 (66,6%), se estableció un proceso de diálogo después de que se registraron hechos de violencia. Esta cifra sugiere, tal como lo perciben los encuestados, que el Estado espera que suba el nivel de tensión y que haya una amenaza a la seguridad pública para iniciar un diálogo con la comunidad.

En suma, la encuesta ha permitido destacar que de manera global los ciudadanos no solo valoran el diálogo, sino que también creen que debería ser la manera idónea de abordar problemas y conflictos sociales. Pero, a su vez, la encuesta mostró que una mayoría de ciudadanos no confía en sus autoridades para abordar conflictos, puesto que creen que privilegian intereses económicos sobre el bien común y que esperan hasta el último momento para establecer un diálogo con la comunidad. Esta percepción surge probablemente de las particularidades de la realidad peruana, en la que se observa un pasado marcado por gobiernos autoritarios, corrupción, periodos de alta violencia y exclusiones múltiples de grandes sectores de la población.

CAPÍTULO IV

La respuesta del Estado: Los espacios de diálogo creados por ley

El Estado, de acuerdo a la Constitución, tiene el deber de garantizar los derechos humanos, la seguridad de la población y promover el bienestar general. Todas las entidades públicas que lo conforman deben orientar sus actividades a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, observando un conjunto de reglas que definen la forma en que el Estado se relaciona con la sociedad en los planos político, económico, social, cultural, entre otros.

Este encargo, que atraviesa todo el Estado, se concentra en los principales poderes públicos y en los niveles de gobierno, y se cumple a través de la gestión pública. Para esto, el Estado y los ciudadanos establecen un conjunto de relaciones, a través de las cuales se exigen y cumplen diversos derechos y obligaciones mediante procesos que pueden tener un carácter comunicativo, pero no siempre dialógico.⁵⁴

⁽⁵⁴⁾ "Existe comunicación en procesos formalizados como los judiciales y administrativos o el derecho de petición; también en los procesos de elección, participación y control como son el sufragio, la revocatoria, el referendo y la rendición de cuentas. Sin embargo, existen otros procesos donde se produce diálogo. Estos procesos pueden tener su origen en un mandato legal, como es el caso de los consejos de coordinación (local y regional), el presupuesto participativo, el derecho de consulta previa, los extraprocesos laborales y las audiencias públicas; también pueden ser de tipo político, como el Acuerdo Nacional, o pueden surgir de la voluntad de las partes, como es el caso de las mesas de diálogo que surgen durante los conflictos sociales". Luque, Rolando. *Situación de gobernanza ambiental y su relación con la conflictividad en los países andinos. Memoria de diálogo regional. Democracia y relación del estado con la sociedad*. (2014). Lima: GIZ, p. 39.

La facultad de tomar decisiones está reservada a la autoridad con competencia legal. Generalmente lo hace siguiendo los procedimientos internos en los que intervienen otros funcionarios: asesores, directores, entre otros. Pero hay entidades que incluyen espacios de deliberación en los que participan representantes de la sociedad civil.

Este capítulo busca hacer visible la existencia de una infraestructura de diálogo y generar una reflexión respecto del valor que pueden tener al configurarse como oportunidades de prevención de conflictos sociales, no necesariamente para ser empleados como espacios de tratamiento de casos individuales de conflictos pero sí de problemáticas propias del sector. Es frecuente que la gestión pública confronte situaciones especialmente complejas que podrían derivar en conflictos sociales o en sensaciones de malestar en sectores de la población. Los espacios a los que nos referimos en esta parte de la investigación son o pueden llegar a ser un recurso clave para la gestión pública con enfoque preventivo, además de una práctica que abona en favor de una cultura del diálogo. Su composición plural Estado–sociedad, la utilización de métodos de diálogo y construcción de consensos y la apertura a diversas perspectivas así lo sugieren.

Iniciaremos el capítulo haciendo una breve referencia a la gestión pública. Al respecto, IDEA internacional señala que:

La gestión pública está configurada por los espacios institucionales y los procesos, a través de los cuáles el Estado diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones.

La gestión pública se ocupa de la utilización de los medios adecuados para alcanzar un fin colectivo. Trata de los mecanismos de decisión para la asignación y distribución de los recursos públicos, y de la coordinación y estímulo de los agentes públicos para lograr objetivos colectivos.⁵⁵

A pesar de los avances,⁵⁶ subsisten en el Estado una serie de falencias que limitan el impacto del crecimiento económico de los últimos tres lustros en una mejora en la calidad de vida de todos los sectores de la población. Problemas en la

(55) Bastidas, David; Pisconte, José. (2008). *Gestión Pública. Programa de formación: desarrollo de capacidades para el fortalecimiento de las organizaciones políticas. Material de Trabajo*. Lima: IDEA internacional y Transparencia, p. 13.

(56) Durante nuestra historia republicana se han generado distintas reformas para mejorar la gestión pública. Si nos referimos a los últimos cincuenta años, la interrupción de la democracia a fines de la década de 1960 y la aparición de dos agrupaciones terroristas –Sendero Luminoso y el MRTA– en los años ochenta, fueron los dos principales obstáculos para la construcción de un Estado moderno y competitivo durante esas dos décadas. A partir de la década de 1990 se inician un conjunto de reformas estatales que buscaban darle mayor competitividad al Estado y convertirlo en un organismo moderno y eficiente en el manejo de los recursos.

administración pública, el sistema político-electoral, el sistema de administración de justicia, la prestación de servicios básicos, la transparencia en la gestión estatal, la lucha contra la corrupción, la precaria descentralización, son prueba de ello.

Para una adecuada gestión pública se requiere que el Estado cuente con instituciones sólidas, políticas públicas que tracen con detalle el rumbo de las decisiones, una estructura organizacional fortalecida, metodologías de trabajo, instrumentos de gestión y procedimientos que permitan cumplir con sus fines.⁵⁷

En ese orden de ideas, Echevarría, citado por Blume, señala que la reforma puede ser de dos tipos: una vinculada a la organización del Estado y una segunda referida a los objetivos que persigue la administración pública.⁵⁸

Si vinculamos estos dos tipos de reforma a los conflictos sociales, podemos afirmar que las reformas de organización del Estado vinculadas al tratamiento de los conflictos sociales han generado la aparición de estructuras especializadas para su atención.

Respecto a la reforma en los objetivos que persigue la función pública, y que se vinculan a los conflictos sociales, estas se orientan a la búsqueda de un desarrollo sostenible que puede contribuir a prevenir los conflictos sociales, especialmente si permiten cerrar las brechas generadoras de desigualdad y proteger los derechos humanos. Para implementar este tipo de reforma, el Estado debe fortalecer la gobernabilidad democrática, apoyándose en la participación social.⁵⁹ Es aquí donde el diálogo juega un papel fundamental, permitiendo las interacciones Estado-sociedad. La participación social también permite la generación de valor público a través de la producción de bienes y servicios que son valorados positivamente por los ciudadanos, contribuyendo directamente en la prevención de los conflictos sociales.

Los conflictos sociales, independientemente del número de demandas que planteen sus actores, son multicausales y responden a un conjunto de necesidades que la población percibe como insatisfechas. Estas necesidades, al no ser atendidas adecuadamente, van generando en la población un cúmulo de frustraciones que se traducen en muchos casos en actos de protesta y que dan pie al surgimiento de los conflictos, los cuales pueden escalar rápidamente a situaciones de crisis y violencia.

(57) Casas, Carlos. *Marco conceptual sobre reforma y modernización del Estado y de la gestión pública. Documento preliminar*. Secretaría de Gestión Pública de la PCM. Lima, p. 14.

(58) Blume, Cecilia. *Reforma, administración pública y fiscalidad. La reforma del Estado, otra aproximación*. Lima, p. 82. Recuperado de http://www.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20democr%C3%A1tica/EstadoEnDebate_2.pdf (Consulta: 15 de abril del 2016).

(59) "La Reforma del Estado comprende procesos que llevan a cambios sustanciales en la organización y redistribución del poder político, de su estructura, funcionamiento y sobre las reglas que rigen a los trabajadores del sector público para mejorar su desempeño y contribuir positivamente a la transformación de la vida de la población; así como a forjar una nueva relación del Estado con la ciudadanía". Proyecto Usaid/Perú Prodescentralización. *Aspectos claves en la gestión pública descentralizada. Reforma del Estado y modernización de la gestión pública*. (2011). Lima, p. 10.

A pesar de que los temas en disputa durante los conflictos sociales pueden ser de competencia de una sola institución, las causas profundas no lo son, y deben ser atendidas por las instancias competentes de manera conjunta, articulada y oportuna, a través de políticas que generen valor público.

Una pregunta es pertinente en este momento: ¿cómo generamos valor público que prevenga conflictos y se oriente al desarrollo sostenible? Como señala Moore, el Estado “fundamentalmente crea valor en la manera en que produce dichos bienes, es decir, a través del diálogo comunitario, la participación social y el respeto a los valores constitucionales y democráticos”.⁶⁰ De esta manera, un punto central es la participación social, que es distinta a la participación política y ciudadana. No es objetivo de este capítulo analizar las distintas formas de participación de la sociedad civil en los asuntos públicos⁶¹ establecidas en la Constitución y las leyes respectivas.⁶² Solo precisaremos que estas deben ser entendidas como:

Una estrategia que busca que lo público no se agote en lo estatal, y puede ser asumida como un medio de fortalecimiento de la sociedad civil, implicando incluso la transferencia de funciones, o planteamientos de cuestionamiento de su opiniones que habían permanecido tradicionalmente en manos del Estado o de la Administración y [...] tiene como finalidad lograr una redistribución del poder a favor de los sujetos sociales tradicionalmente excluidos de su ejercicio.⁶³

Es decir, la participación de la sociedad civil en la esfera pública fomenta un acercamiento entre los distintos niveles de gobierno y los ciudadanos. Asimismo, señalaremos que la participación de la sociedad civil en la esfera pública puede presentarse de dos maneras: i) la participación ciudadana política, y ii) la participación social en la gestión pública.

La participación ciudadana política debe ser considerada “como un apartado circunscrito de la participación del ciudadano, cuando este vota, es votado o tiene la acción activa de militancia en un partido político o en la estructura del

(60) Moore, Mark. Óp. cit, p. 16.

(61) “Tipos de participación: institucionalizada, no institucionalizada, autónoma, clientelística, incluyente o participativa”. Zacardi, Alicia. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: Miguel Ángel Porrúa, p.29.

(62) Un aspecto de la gestión pública es el vinculado a la participación ciudadana. Otros instrumentos que regulan la participación ciudadana son: La Ley de bases de la descentralización, la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Marco del Presupuesto Participativo.

(63) Cunill, Nuria. *Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados Latinoamericanos*. (1991). Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo (CLAD), p. 38.

poder, ya sea en el Congreso o en un departamento o dependencia política".⁶⁴ A esta definición añadiremos los procesos de participación y control ciudadano.⁶⁵ En ambos casos se actúa en función del interés público, haciendo uso incluso de mecanismos de la democracia representativa y directa, pero no se interactúa con el Estado mediante formas de deliberación que permitan a los ciudadanos contribuir en la construcción de las decisiones en espacios horizontales. La participación ciudadana política se ejerce mediante el derecho a elegir y ser elegido, el referendo, la iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades, y demanda rendición de cuentas.⁶⁶

La otra modalidad de participación social en la gestión pública⁶⁷ debe entenderse como el entorno en el que Estado y los ciudadanos, bajo determinadas reglas y objetivos, interactúan de manera directa para tratar temas de interés público. Este tipo de gestión tiene las siguientes características:

- i) Se produce en espacios que cuentan con un marco normativo que plantea un diseño institucional que permite que representantes de la sociedad dialoguen con el Estado, a fin de orientar, proponer, promover, formular políticas públicas y/o plantear soluciones específicas en temáticas de salud, trabajo, educación, medio ambiente, asuntos regionales o locales, entre otros. Por lo tanto, no se trata de espacios de diálogo que se generan por la voluntad de las partes.
- ii) La interacción Estado–sociedad se produce en espacios que tienen vocación de permanencia. La gestión pública participativa es un proceso que requiere de tiempo para el logro de los objetivos.
- iii) Se centra en los objetivos planteados, pero valora el proceso de interacción como generador de nuevas pautas de relacionamiento.
- iv) Se basa en el diálogo participativo, y es que este mecanismo permite el entendimiento, la legitimación de los actores y el logro de consensos entre la sociedad civil y el Estado respecto de las necesidades que deben ser atendidas y la forma como los bienes y servicios generados atenderán dichas necesidades. Como señala Zumbado: "Hacer consensos es hacer gobernabilidad en el sentido más puro, porque gobernabilidad democrática –a diferencia del autoritarismo– es gobernar con la gente, tomando en cuenta el parecer de la gente que va

⁽⁶⁴⁾ Sánchez, Miguel. "La participación ciudadana es en esfera de lo público". En: *Espacios públicos. Volumen 9, número 25*. México, 2009, p. 93.

⁽⁶⁵⁾ Constitución Política del Perú. Cap. III. De los derechos políticos y los deberes ciudadanos, art. N° 31. Participación ciudadana en asuntos públicos, y la Ley 26300. Cap. I. "De los derechos a la participación y control ciudadano". art. N° 2. Derechos de participación ciudadana y art. N° 3. Derechos de control ciudadano.

⁽⁶⁶⁾ Ley 26300. Cap. I. "De los derechos a la participación y control ciudadano", art. N° 2. Derechos de participación ciudadana y art. N° 3 Derechos de control ciudadano.

⁽⁶⁷⁾ Denominada por Zarcandi participación institucionalizada. Zarcandi, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. (1998). México: Miguel Ángel Porrúa, p. 29

a ser impactada por las decisiones que se ejecuten".⁶⁸ Hay que dejar presente que esta modalidad de diálogo dentro de los procesos de participación social responde a la definición de diálogo enunciada y fundamentada en esta investigación, es decir, se trata de procesos de comunicación en los que informa, argumenta, debate, persuade, crea opciones, negocia con la intención de llegar a acuerdos en espacios ordenados e igualitarios. Independientemente de la obligatoriedad de los acuerdos (que en estos casos es disímil). Lo importante es que el ejercicio de dialogar tiene un objetivo: crear los más amplios consensos, de modo que las decisiones se nutran del conocimiento de los participantes y la legitimidad que da su construcción dialogada.⁶⁹

- v) Está orientada a la prevención de conflictos. Este tipo de participación parte de la premisa de que la disminución de las injusticias debe ser un trabajo conjunto entre aquellos que las padecen y los gobiernos democráticos. Así, la relación que se entabla entre los ciudadanos y el Estado no solo debería actuar a favor de los grupos específicos en los que se dan los canales de participación directa, sino también influir en la creación de una forma de relación novedosa con sus gobiernos. Con eso, la gestión pública participativa se puede convertir en una de las formas más efectivas en las que se desarrolla la democracia, y por la cual se avanza en el trabajo hacia el bien común y la prevención de conflictos. Cuando se construye un hospital que provee adecuados servicios de salud, estamos previniendo un conflicto; cuando las políticas económicas responden a las necesidades de los diversos sectores; cuando la población disfruta de servicios básicos de agua, desagüe y electricidad de calidad; cuando una carretera posibilita la interconexión de las poblaciones alejadas; cuando se incorpora las necesidades de las minorías en las políticas públicas; cuando la educación permite un adecuado desarrollo profesional; cuando los ciudadanos son debidamente protegidos, también estamos previniendo un conflicto. Podemos observar entonces que existe una relación directa entre una gestión que genera valor público y la prevención de conflictos sociales.

⁽⁶⁸⁾ Thillet de Solórzano, Braulio. "Democracia y diálogos: desafíos para la democracia del siglo XXI". En: *Cuaderno número 8 / Serie "Cuadernos De Trabajo"*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, p. 16.

⁽⁶⁹⁾ El diálogo, tal como ha sido descrito en esta investigación, es una vía de interacción que es positivamente valorada por los ciudadanos. Recordemos que el 73% de los entrevistados considera que en democracia siempre es necesario dialogar, incluso si el otro grupo asume una actitud hostil. Porcentaje similar (72%) señaló que el gobierno debe buscar el diálogo como medida frente a las movilizaciones y protestas. Finalmente, el 67% considera al diálogo como la mejor forma de abordar los problemas de su comunidad. Sin embargo, también se aprecia que existe un desconocimiento respecto de la existencia de espacios de participación ciudadana que han sido institucionalizados, los mismos que son oportunidades para la interacción Estado-sociedad civil.

La prevención de conflictos y el diálogo deben ser entendidos como algo más que un conjunto de herramientas para evitar o resolver conflictos sociales, deben ser aplicados como enfoques transversales a todas las políticas públicas y en todos los niveles de gobierno.

La aplicación de este tipo de gestión pública basada en el diálogo va generando un cambio en el modo de entender y vivenciar las relaciones entre gobernantes y gobernados; deslegitima la violencia como forma de expresión ante los conflictos; reafirma los valores democráticos como la tolerancia, el respeto y la inclusión de las minorías; busca construir sobre la base del consenso, todos valores asociados con la cultura del diálogo.

La participación social en este tipo de gestión pública se puede dar en distintos niveles. En un primer nivel de tipo informativo, el Estado brinda información al ciudadano sobre asuntos de carácter público. Un segundo nivel es el consultivo, donde se busca recoger opiniones o intereses de la sociedad civil. El tercero es el decisorio, donde la sociedad civil ya tiene influencia directa sobre las decisiones tomadas por las instituciones. El cuarto nivel es el de cogestión, donde la sociedad civil se involucra tanto en el proceso de toma de decisiones como en la implementación y seguimiento de ellas.⁷⁰

Si bien es cierto que el diálogo es considerado una forma de respuesta a las demandas públicas de los actores en el marco de los conflictos sociales, no quiere decir que no existan otros espacios de interacción Estado–sociedad civil en los que es posible dialogar. Sería importante evaluar su potencialidad en la prevención de conflictos sociales.

Los espacios y procedimientos establecidos en las instituciones a través de dispositivos legales son bisagras que unen de manera flexible al Estado y la sociedad, imprimiéndole un movimiento democratizador muy útil a la gobernabilidad. Estos espacios, en términos prácticos, pueden ser fuente de elaboración de soluciones a problemas específicos; puente de ida y vuelta entre las demandas ciudadanas y las políticas públicas; escenario de objetivación de contradicciones y de respuestas políticas; mecanismo de prevención de conflictos sociales y de garantía de la sostenibilidad de las decisiones. Estamos, pues, ante una matriz de energía para la democracia.

Hemos aplicado cinco criterios para identificar los espacios que se constituirán en la base de este estudio:

- i) Espacios donde el instrumento fundamental para alcanzar los objetivos para los que fue creado sea el diálogo.
- ii) Que cuenten con reconocimiento legal, hayan sido creados por el Gobierno Nacional y estén vigentes.

⁽⁷⁰⁾ Sandoval, Carlos; Sanhuela, Andrea; Willner, Alicia. Manuales de la CEPAL N° 1. La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. (2015). Naciones Unidas, pp. 17 y 18.

- iii) Que el marco normativo que define su diseño institucional obligue a la participación conjunta de representantes del Estado y de la sociedad civil organizada. Se incluye como sociedad civil a todas las organizaciones de carácter privado como: gremios de trabajadores, gremios empresariales, partidos políticos, grupos religiosos, ONG, colegios profesionales, asociaciones civiles, asociaciones deportivas, instituciones educativas de carácter privado, frentes de defensa, comunidades campesinas, poblaciones indígenas organizadas, etc.
- iv) Que la sociedad civil pueda influir en la toma de decisiones para la generación de bienes, servicios públicos y/o políticas públicas a través del ejercicio del derecho a voz y voto.
- v) Que sean de naturaleza permanente.

Para poder identificar los espacios de diálogo que cumplen con estos criterios se cursó solicitudes de información a todos los ministerios y sus organismos desconcentrados, pidiendo información respecto de los espacios de coordinación vigentes a febrero del 2017.

Sistematizadas las respuestas, se identificó que existían 297 espacios vigentes a febrero del 2017. Luego de aplicar los criterios arriba señalados, se corroboró la existencia de 64 espacios que cumplen con todas las condiciones.

Espacios de diálogo nacionales analizados

Nombre del espacio de diálogo	
1.	Comisión de Lucha Contra los Delitos Aduaneros y la Piratería
2.	Comisión de Promoción y Protección de los Productos Bandera – Coproba
3.	Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
4.	Comisión Multisectorial de alto nivel encargada del Seguimiento de las Acciones y Políticas del Estado en los ámbitos de la Paz, la Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional – CMAN
5.	Comisión Multisectorial de Asesoramiento – CMA
6.	Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para el Seguimiento de la Implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto
7.	Comisión Multisectorial de Promoción y Protección de la Lactancia Materna
8.	Comisión Multisectorial Encargada del Seguimiento y Facilitación del Cumplimiento de los Acuerdos del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos

Nombre del espacio de diálogo
9. Comisión Multisectorial Permanente de Diversificación Productiva
10. Comisión Multisectorial Permanente para el Seguimiento y Supervisión de la Transparencia en el empleo de los recursos que obtiene el Estado por el desarrollo de las Industrias Extractivas, Mineras e Hidrocarburíferas
11. Comisión Multisectorial Permanente encargada de elaborar, actualizar, modificar, realizar seguimiento y evaluación del Plan Estratégico Nacional de Turismo – Pentur
12. Comité Nacional de Facilitación
13. Comisión Nacional de Lucha Contra la Desertificación y Sequía – Conaldes
14. Comisión Nacional de Promoción del Biocomercio
15. Comisión Nacional de Protección al acceso a la Diversidad Biológica Peruana y a los Conocimientos de los Pueblos Indígenas o «Comisión Nacional contra la Biopiratería»
16. Comisión Nacional de Voluntariado
17. Comisión Nacional para la lucha contra el trabajo forzoso
18. Comisión Nacional Permanente Peruana de la organización del tratado de Cooperación Amazónica – CNPP/OTCA
19. Comisión Nacional sobre Cambio Climático
20. Comisión Nacional sobre la Diversidad Biológica
21. Comisión Técnica Multisectorial de asbesto
22. Comité Consultivo de Turismo
23. Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil – CPETI
24. Comité Especial del Fondo para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional
25. Comité Multisectorial de Mercados Internacionales en el marco de la Comisión Multisectorial Mixta Permanente del Plan Estratégico Nacional Exportador – PENX
26. Consejo Económico Social – CES
27. Consejo Nacional de Política Criminal
28. Consejo Nacional de Protección del Consumidor
29. Consejo Nacional para la Prohibición de las Armas Químicas – Conapaq
30. Coordinadora Nacional Multisectorial de Salud – Conamusa
31. Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la trata de personas

Nombre del espacio de diálogo
32. Consejo Nacional de Educación
33. Consejo Nacional de Salud
34. Consejo Nacional del Trabajo
35. Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza
36. Acuerdo Nacional
37. Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente Denominada «Comité Nacional De Humedales»
38. Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para la prevención y recuperación ambiental de la Cuenca del Lago Titicaca y sus afluentes (Puno)
39. Comisión Multisectorial de naturaleza permanente, creada para realizar el seguimiento de las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización
40. Comisión Multisectorial encargada de la realización de los estudios necesarios para el reconocimiento de la categoría de pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial (Piaci)
41. Comisión Multisectorial de naturaleza permanente, encargada de cumplir funciones de emisión de informes técnicos y seguimiento de acciones relacionadas a la implementación del riego con secas intermitentes en el cultivo de arroz bajo riego a nivel nacional
42. Comisión Multisectorial para la aplicación del derecho a la consulta
43. Comisión Permanente de actualización del Reglamento Nacional de Edificaciones
44. Comisión de Promoción y Protección de las indicaciones geográficas
45. Comisión Nacional de Semillas – Conase
46. Comisión Especial encargada de implementar y poner en funcionamiento la Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE
47. Comisión Nacional para la innovación y capacitación en el agro
48. Consejo Nacional de Productos Orgánicos – Conapo
49. Consejo Nacional para el desarrollo de la micro y pequeña empresa – Codemype
50. Consejo Nacional del Café
51. Consejo Nacional del Arroz – Conar
52. Consejo Nacional para la Calidad – Conacal
53. Comité de Semillas Forestales

Nombre del espacio de diálogo
54. Grupo Técnico de Sustancias Químicas – GTSQ
55. Grupo Técnico Multisectorial de prevención y combate al contrabando, comercio ilegal y falsificación de productos farmacéuticos y afines – Contrafalme
56. Mesa Interinstitucional sobre adolescentes en conflicto con la Ley Penal
57. Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana
58. Comisión Multisectorial de Fomento de la Educación de las Niñas Y Adolescentes rurales
59. Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente de intercambio prestacional
60. Comisión Nacional de juegos de casinos y máquinas tragamonedas – Conactra
61. Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente como instancia de diálogo, coordinación y seguimiento de las acciones de prevención y sanción de la violencia en la actividad de construcción civil
62. Comisión Multisectorial de Inversión en Salud – CMIS
63. Consejo Consultivo de la Dirección General de Transporte Acuático
64. Consejo Nacional de Seguridad Vial

Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

De estos 64 espacios, nos centraremos en el análisis de su diseño institucional, específicamente en tres aspectos: i) la composición por el tipo de actor que participa; ii) la forma como se toman las decisiones y la naturaleza de estas; y iii) naturaleza de la temática que se aborda en dicho espacio.

4.1. Espacios de diálogo creados por el Gobierno Nacional

Veamos algunas estadísticas que nos ayudarán a tener una visión panorámica de esto que podemos denominar como infraestructura para el diálogo entre el Estado y la sociedad civil.

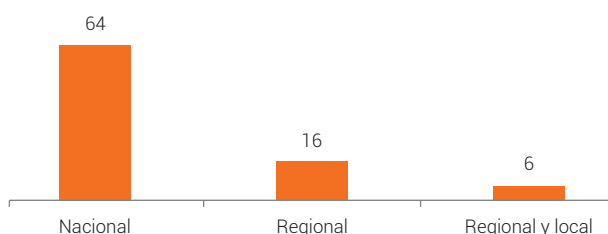
4.1.1. Composición de los espacios de diálogo

De acuerdo a una de las condiciones para seleccionar los espacios de diálogo a ser analizados, estos deben estar integrados por representantes de la sociedad civil y del Estado. Dentro de esa condición general, existen matices que marcan la diferencia en la estructura de estos espacios. Veamos algunas de ellas.

4.1.1.1. Representación del Estado

En los espacios creados por el Gobierno Nacional participan representantes de los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local).

Nivel de gobierno de las instituciones públicas que participan en los espacios de diálogos (a diciembre del 2015)



Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

En todos ellos participa al menos un representante del Gobierno Nacional (ministerios) o un representante de instituciones públicas de alcance nacional (Poder Judicial, Ministerio Público, Indecopi, Defensoría del Pueblo, etcétera). Sin embargo, existen dieciséis espacios donde, además del representante de nivel nacional, se incorpora un representante de gobierno de nivel regional y en otros seis donde se observa la presencia de representante de los tres niveles de gobierno.

Ejemplos de espacios con presencia de representantes de gobierno de nivel nacional y regional son el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI) y el Consejo Consultivo de la Dirección General de Transporte Acuático.

Para el caso de espacios con presencia de representantes de los tres niveles de gobierno tenemos como ejemplo a la Comisión Multisectorial de Asesoramiento (CMA) y al Consejo Nacional de Protección del Consumidor.

Hay espacios que incorporan de manera general a los representantes regionales y locales (se usa la fórmula “un representante de los gobiernos regionales o locales”), sin embargo, hay otros que incorporan de manera más específica al representante regional o local, aplicando un enfoque territorial. La conformación de espacios de diálogo bajo este enfoque permite la inclusión de representantes de las zonas que serán impactadas con las decisiones tomadas, lo que tiene como ventaja que se podrá evidenciar las necesidades que deben ser consideradas al momento del diseño e implementación de las

políticas públicas. Si la política aplicada responde a las necesidades identificadas, estamos previniendo conflictos.

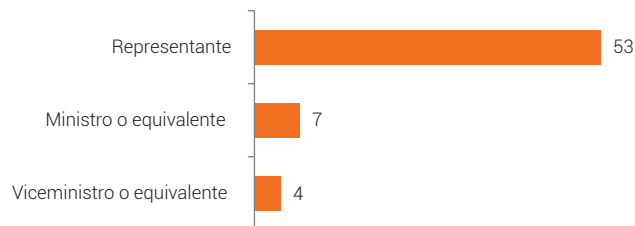
La Comisión Multisectorial encargada de la realización de los estudios necesarios para el reconocimiento de la categoría de pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial (Piaci) es un buen ejemplo de esta metodología. Incluyen como miembros de la comisión a un representante del gobierno regional y otro del gobierno provincial en cuya circunscripción se encontrase el pueblo en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. En caso la zona involucrara a la jurisdicción de más de un gobierno regional o provincial, se considerará a un representante de cada uno de ellos.

Otro aspecto es la diferencia en los niveles jerárquicos de los representantes del Estado que participan en estos espacios de diálogo. El respaldo político es un elemento vital para que los espacios de diálogo alcancen sostenibilidad en el tiempo, pero también para que los acuerdos a los que se llegue se implementen o incidan positivamente en las políticas públicas que el Estado promueve.

Los espacios en los que participa la autoridad de más alto rango de una institución pueden tener la ventaja de que las decisiones adoptadas, al contar con su aprobación, podrán materializarse en el corto plazo. Pero no siempre les es posible una concurrencia constante a las reuniones ni permanecer en ellas mucho tiempo.

Para el caso de la participación de representantes de menor jerarquía, una ventaja es que la institución a la que representan puede participar de manera efectiva en un mayor número de espacios y con mayor periodicidad. El gran inconveniente en estos casos es la rotación de los representantes, lo que provoca el retraso del trabajo avanzado en el espacio, más aún si se va a necesitar revalidar constantemente las decisiones adoptadas.

Nivel jerárquico del representante del Estado que participa en los espacios de diálogo (a diciembre del 2015)



Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

De los espacios analizados, se observa que en siete de ellos, la norma exige la participación de las máximas autoridades de las instituciones participantes, mientras que en cuatro se exige que el rango del funcionario sea de viceministro o su equivalente. En 53 de ellos solo se señala que se designará a un representante de la institución, sin hacer referencia a un nivel jerárquico específico.

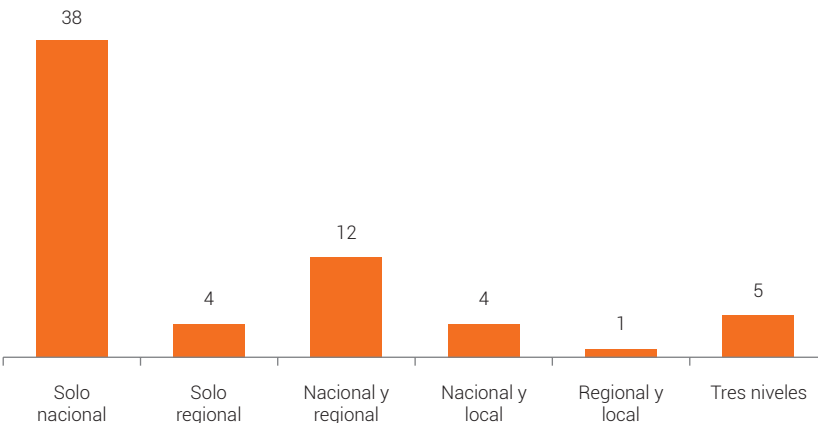
Los espacios con representantes estatales del más alto nivel deberían ser muy valorados, ya que como se señaló, los conflictos son multicausales, y estos espacios pueden ser de gran utilidad para canalizar las demandas de la población a las instancias pertinentes, procurando respuestas multisectoriales que aborden los problemas sociales de manera integral, evitando el surgimiento o la escalada de los conflictos.

Algunos ejemplos de espacios conformados por los máximos representantes de las instituciones estatales participantes son: la Comisión Multisectorial permanente de diversificación productiva; la Comisión de lucha contra los delitos aduaneros y la piratería y la Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza.

4.1.1.2. Representantes de la sociedad civil

Para el caso de los representantes de la sociedad civil, también se observa que el alcance de las organizaciones que participan de estos espacios es diverso.

Alcance de las organizaciones de la sociedad civil que participan en los espacios de diálogo



Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

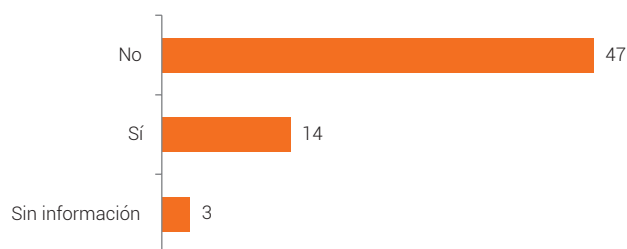
Las cifras muestran que de los 64 espacios analizados, en 38 participan exclusivamente representantes de la sociedad civil cuyas instituciones tienen un alcance nacional; en cuatro espacios participan únicamente instituciones de alcance regional; y de los espacios analizados no existe ninguno donde se dé la participación exclusiva de instituciones de la sociedad civil de alcance local.

Se observa también que existen doce espacios con presencia de representantes de instituciones de la sociedad civil de alcance nacional y regional al mismo tiempo; cuatro donde se encuentran instituciones de alcance nacional y local; una que combina la presencia de representantes de instituciones de nivel regional y local; y cinco donde se combina la presencia de instituciones de la sociedad tanto de nivel nacional, regional y local.

4.1.1.3. Promoción de la creación de espacios de nivel regional y local

Para ampliar la participación y mejorar la representación territorial, ciertos espacios nacionales prevén, en sus normas de creación, la conformación de espacios de nivel regional y local.

Número de espacios nacionales cuya norma de creación promueve la formación de espacios a nivel regional y/o local (a diciembre del 2015)



Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

Se ha identificado que catorce de los 64 espacios analizados cuentan con estructuras a nivel regional que replican la conformación y objetivos de nivel nacional dentro del marco de sus competencias, además de servir de enlace de la estructura nacional e implementar y realizar seguimiento de los acuerdos asumidos.

El caso de la Comisión de lucha contra los delitos aduaneros y la piratería grafica este tipo conformación de espacios. Existe la Comisión Nacional, pero también las comisiones regionales, cuyos miembros tienen las mismas prerrogativas que los miembros de la Comisión Nacional pero en el ámbito de su

región. Por ejemplo, en la Comisión Nacional debe participar el Superintendente Nacional de Aduanas, el Presidente del Indecopi y el Presidente de la Confederación de Cámaras de Comercio del Perú. Para el caso del nivel regional, debe participar el Intendente de aduanas de la jurisdicción, el Jefe de la oficina regional del Indecopi y el Presidente de la Cámara de Comercio.

4.1.2. Construcción de decisiones

4.1.2.1. Dinámica para la toma de acuerdos

En los espacios analizados se observan como dinámicas para la toma de acuerdos, el consenso y el voto por mayoría. Existen diferencias sustanciales entre ambas formas de toma acuerdos. De algún modo guardan relación con la forma de entender los procesos de interrelación que se producen en los espacios de diálogo. En los espacios donde los acuerdos son tomados por decisión de la mayoría, sobre todo en aquellos donde los actores tienen posturas muy polarizadas, se pueden generar debates muy confrontacionales. En este tipo de fórmulas siempre existe un ganador y un perdedor insatisfecho.⁷¹

La regla de la mayoría aplicada a espacios compuestos por bloques fijos, desincentiva la deliberación y centra la atención en el número de votos con que cada quién cuenta para ganar la votación. En cambio, los procesos de construcción de consensos tienen una dinámica distinta. Para lograrlo es necesario que todos los actores se legitimen como parte importante del proceso y de la solución de los problemas. Es necesario que todas las voces sean escuchadas y debidamente valoradas en un real proceso participativo, y que las diferencias sean entendidas como oportunidades de mejora y no como obstáculos.

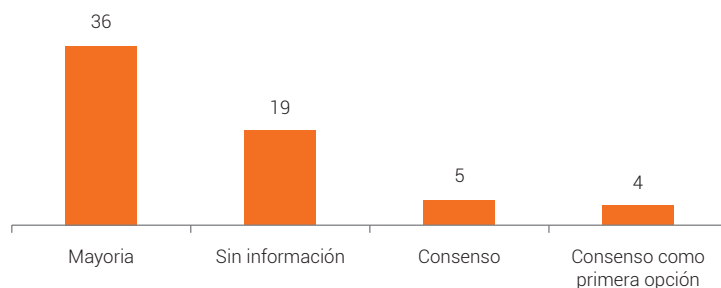
Briggs señala que para que se pueda lograr consensos se requiere: i) que los actores que participan del proceso tengan la voluntad de compartir el poder con el que cuentan para tomar una decisión, dejando de lado las jerarquías para funcionar como iguales; ii) que exista un compromiso consciente sobre la decisión de superar las diferencias por consenso; iii) que el grupo cuente con un objetivo común, que más allá de las diferencias existentes, pueda ser apoyado por todos; y iv) que la agenda incluya las necesidades de todos los actores.⁷²

Los acuerdos por consenso pueden no satisfacer las demandas de todos los participantes, sin embargo, existe en todos la vocación de cumplir con los compromisos asumidos o de no generar obstáculos para su cumplimiento.

⁽⁷¹⁾ Zalles, Jorge. *La importancia y el real significado del consenso*. (2007). p. 47. Recuperado de www.usfq.edu.ec/...de.../La_importancia_y_el_real_significado_del_consenso [Consulta: 15 de abril del 2016].

⁽⁷²⁾ Briggs incorpora un quinto elemento, la necesidad de una facilitación efectiva. En: Briggs, Beatrice. *Introducción al Proceso de Consenso*. (2000). Instituto Internacional de Facilitación y Consenso (IIPAC). México, pp. 8 y 9.

Metodología para la toma de acuerdos en los espacios de diálogo (a diciembre del 2015)



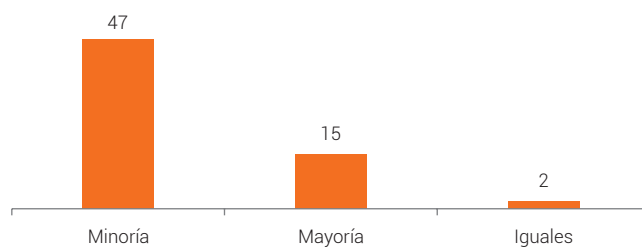
Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

La toma de acuerdos en espacios donde convergen actores con posturas distintas siempre es un tema central. Del análisis realizado se puede observar que en cinco de los 64 espacios se plantea de manera expresa el logro de acuerdos mediante el consenso, y en otros cuatro, el consenso es la primera opción.

4.1.2.2. Proporción de representantes

Esto no deja de ser un punto importante, sobre todo si, como hemos visto, el voto por mayoría se aplica en mayor proporción en los espacios analizados.

Conformación de los espacios de diálogo según la proporción de representantes de la sociedad civil (a diciembre del 2015)



Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

En 47 de los 64 espacios la sociedad civil se cuenta con una representación minoritaria respecto del número de representantes del Estado. En quince de ellos se constituye como mayoría y solo en dos espacios existe paridad en el número de miembros que lo conforman.

Si vinculamos estos datos con la metodología para la toma de acuerdos (voto o consenso) parecería que la creación de los espacios de diálogo no tendría sentido, ya que está bajo el control del grupo mayoritario. Pero debemos recordar que estamos haciendo referencia a espacios de diálogo cuyo objetivo es la deliberación sobre la base de argumentos para tratar de construir acuerdos consensuados e impedir la imposición de un grupo sobre otro.

4.1.2.3. Alcance de los acuerdos adoptados

El grado de influencia que tienen las decisiones adoptadas en estos espacios depende de las funciones que les han sido encomendadas. Hay espacios cuya principal función es dar seguimiento a los procesos de implementación de acuerdos, compromisos o políticas públicas.

Ejemplos de este tipo de espacios son la Conaldes, que tiene como una de sus funciones el realizar seguimiento a la implementación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación de los países afectados por la Sequía Grave o Desertificación. Otra es la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente como instancia de diálogo, coordinación y seguimiento de las acciones de prevención y sanción de la violencia en la actividad de construcción civil, cuya finalidad es dar seguimiento al cumplimiento de las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1187, que previene y sanciona la violencia en la actividad de construcción civil.

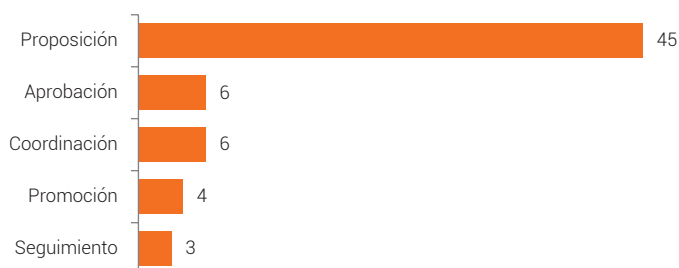
Otros tienen como objetivo la promoción de alguna política o la coordinación interinstitucional para el logro de sus objetivos establecidos. Por ejemplo, la Comisión Nacional de Voluntariado, que busca promover la ampliación de la cobertura de voluntariado a nivel nacional; o la Comisión para la lucha contra el trabajo forzoso, cuyo objetivo es constituirse como la instancia de coordinación permanente de las políticas en materia de trabajo forzoso, en los diferentes ámbitos sectoriales y niveles de gobierno.

Hay otros espacios cuyas deliberaciones y acuerdos tienen un impacto mayor en la toma de decisiones de las instituciones públicas. En un primer nivel se encuentran los espacios en los que los acuerdos sirven de insumos a las decisiones que se toman en otras instancias del Estado o que deben ser validados por estas antes de convertirse en decisiones vinculantes. La Comisión Multisectorial de Inversión en Salud (CMIS) es un espacio que cumple esos objetivos, ya que tiene como función proponer criterios orientadores, medidas para fortalecer y modernizar la gestión de las inversiones en salud y formular la propuesta del Plan Sectorial Intergubernamental Multianual de Inversiones en Salud.

En un segundo nivel están los espacios cuyos acuerdos son de naturaleza aprobatoria, es decir, las decisiones que se toman en su propio seno son de

carácter vinculante y no requieren de la revisión y aprobación de parte de algún estamento del Estado. Un ejemplo de ello es el Codemype, que aprueba el Plan Nacional de Promoción y Formalización para la Competitividad y Desarrollo de las mype.

Alcance de los acuerdos en las decisiones de gobierno (a diciembre del 2015)



Fuente: Defensoría del Pueblo-APCSG

De la revisión efectuada y tomando como base las principales funciones asignadas en sus normas de creación, se concluye que 45 de los 64 espacios tienen un carácter propositivo, es decir, el Estado promueve la participación ciudadana pero se reserva la potestad de definir los alcances de dicha propuesta. Esta situación no disminuye la capacidad de incidencia de estos espacios en la generación de políticas públicas.

Se identificaron seis espacios donde los acuerdos adoptados tienen carácter vinculante. Finalmente, hay seis espacios con mandato de coordinación, cuatro de promoción y tres de seguimiento.

4.1.3. Naturaleza de la temática que se aborda

4.1.3.1. Temáticas identificadas

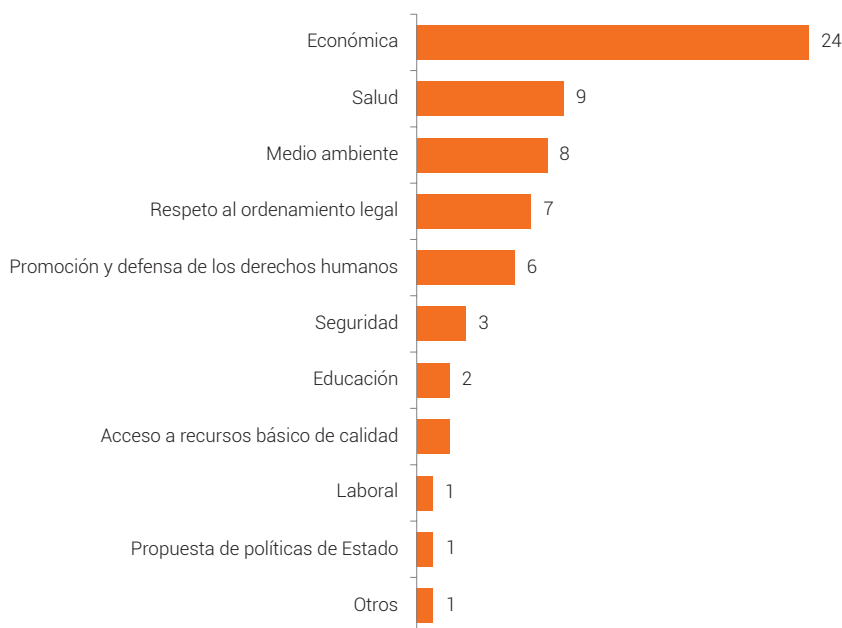
Las prioridades de desarrollo de algunos sectores por parte del gobierno se ven reflejadas en los objetivos que persiguen los diferentes espacios. Luego de revisar las normas de creación de los espacios estudiados, y las funciones que se les asignan, las hemos clasificado en once actividades, las cuales se presentan a continuación.

Temáticas abordadas en los espacios de diálogo

Temática	Objetivo
1. Económica	Promover actividades empresariales, industriales, turísticas, agrícolas, ganaderas, pesca, entre otras, así como la protección de patentes y denominaciones de origen y protección al consumidor.
2. Salud	Promover la mejora en los sistemas de salud.
3. Medio ambiente	Promover el cuidado y protección del medio ambiente y/o los recursos naturales.
4. Seguridad	Promover la mejora en los sistemas de seguridad interna o externa, y la seguridad vial.
5. Educación	Promover la educación en cualquiera de sus niveles o en temáticas específicas.
6. Respeto al ordenamiento legal	Prevenir y luchar contra la comisión de delitos, y velar por la adecuada gestión pública (corrupción, transparencia, manejo de recursos) y la simplificación administrativa.
7. Acceso a recursos básicos de calidad	Acceder a recursos básicos que promuevan una adecuada calidad de vida.
8. Promoción y defensa de los derechos humanos	Proteger, defender y reparar en caso de violación de los derechos humanos, erradicación de trabajo forzoso y trata de personas.
9. Propuesta de política de Estado	Elaborar propuestas de políticas públicas sobre temas de alcance nacional que involucren a los diversos sectores de la administración pública.
10. Laboral	Promover derechos laborales.
11. Otros	Voluntariado.

Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

Naturaleza de la temática que abordan los espacios de diálogo (a diciembre del 2015)



Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

Los resultados obtenidos dan cuenta de que la actividad que más se promueve es la de tipo económico con 24 espacios, seguido de los temas vinculados a la salud con nueve espacios, medio ambiente con ocho espacios, temas vinculados al respeto del ordenamiento legal con siete espacios y a la promoción de los derechos humanos con seis espacios.

4.1.4. Reflexiones finales respecto de los espacios de diálogo creados por el Gobierno Nacional

Luego de visualizar la existencia de una infraestructura de diálogo que puede contribuir con la prevención de los conflictos sociales, es importante hacer unas reflexiones finales:

i) Si bien es cierto que estos espacios no han sido creados con el objetivo de resolver conflictos ni recibir demandas sociales, abordan un conjunto de problemáticas vinculadas estrechamente a las fuentes de muchos de los conflictos sociales del país. Se puede identificar que abordan temas como salud, educación, empleo, cambio climático, seguridad interna, derecho a la consul-

ta, agricultura, distribución de riqueza, protección de derechos fundamentales, pobreza, turismo, actividades económicas, etcétera. No se trata de que estos espacios se conviertan en mesas de parte de solicitudes de atención de conflictos o pedidos de diálogo, pero sí sería importante vincularlos al sistema de prevención de conflictos, de manera que no se pierda información que pueda dar luz sobre la posibilidad del surgimiento o escalada de los conflictos.

ii) Al analizar los espacios, se concluye que varios de ellos pueden realizar aportes directos al manejo de conflictos sociales. Podríamos usar como ejemplo el tema de la minería ilegal. Existe una Comisión Multisectorial de naturaleza permanente creada para realizar el seguimiento de las acciones del gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización, pero al mismo tiempo existen otras comisiones que ven temas vinculados a esta problemática como la Comisión Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso, el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil; el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente Contra la Trata de Personas, y la Comisión Multisectorial de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales. Se requiere que estos espacios tengan algún nivel de coordinación, que ayuden a generar sinergias para la prevención de conflictos y la promoción del diálogo.

iii) Es necesario valorar los aportes que estos espacios pueden generar para deslegitimar la violencia. El proceso de diálogo es en sí mismo un proceso de interaprendizaje que se da tanto a nivel personal como relacional. La sociedad civil tiene en estos espacios un lugar de aprendizaje vivencial sobre formas pacíficas de manejo de problemas, construcción de acuerdos consensuados y relacionamiento constructivo. Hay que ver a estos espacios como oportunidades para promover la cultura del diálogo en los liderazgos sociales.

De forma complementaria, se presenta algunos hallazgos sobre los espacios de diálogo regionales, que han sido analizados con los mismos criterios que los nacionales. Para el análisis se abordan las mismas características que para los espacios nacionales y se utiliza la información proporcionada por veinte gobiernos regionales,⁷³ los ministerios de Educación,⁷⁴ de Salud,⁷⁵ de Inclusión Social⁷⁶ y la PCM.⁷⁷ La información brindada fue complementada con los datos recogidos de sus portales de transparencia estándar, y de lo establecido en el marco legal de los referidos espacios. En ese sentido, se muestra algu-

(73) Los gobiernos regionales que respondieron la solicitud de información son: Amazonas, Apurímac, Áncash, Arequipa, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín, Tacna y Ucayali, y los que no contestaron hasta el 30 de Agosto del 2016 son: Ayacucho, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, Puno y Tumbes.

(74) Se ofició al Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo y al Consejo de Seguridad y Salud en el Trabajo.

(75) Se ofició a la Secretaría General del Minsa y al Consejo Nacional de Salud.

(76) Se ofició a la Secretaría General del Midis y a la Mesa de Lucha Contra la Pobreza.

(77) Se ofició a la Secretaría de Descentralización de la PCM.

nos datos importantes de los espacios regionales en los que la sociedad civil participa en la construcción de las decisiones. No de todos, solo de algunos, dado que no fue posible recoger toda la información necesaria para un análisis exhaustivo.

4.2. Algunos hallazgos de los espacios de diálogo creados por ley en el nivel de gobierno regional

Existe diversidad de espacios de diálogo a nivel del gobierno regional, sin embargo, no se cuenta con una data⁷⁸ que permita conocer su totalidad, a pesar de su relevancia. En el presente acápite se señala algunos hallazgos de los espacios regionales antes referidos, especialmente aquellos que por su diseño institucional se encuentren presentes en todas las regiones,⁷⁹ en los que la sociedad civil participa en el proceso de construcción de acuerdos con la finalidad de promover, orientar, proponer y formular políticas públicas en temáticas de salud, trabajo, educación, medio ambiente, pobreza, juventud, asuntos de gobierno regional, y ambiental.

Para ello se analizan⁸⁰ once espacios de diálogo permanente a nivel regional, en los que participa el Estado y la sociedad: las Audiencias Públicas Regionales (APR), la Comisión Ambiental Regional (CAR), el Consejo de Coordinación Regional (CCR), el Consejo de Participación Regional en Educación (Copare), el Consejo Regional de la Juventud (Coreju), el Consejo Regional de Salud (CRS), el Consejo Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CRSST), el Consejo Regional del Trabajo y Promoción del Empleo (CRTPE), los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC), el presupuesto participativo (PP) y las Mesas de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP).

⁽⁷⁸⁾ Los portales de transparencia cuentan con información limitada y la respuesta a las solicitudes de información a los gobiernos regionales no han sido dadas en su totalidad.

⁽⁷⁹⁾ No se considera aquellos espacios que son creados exclusivamente para abordar problemáticas de una determinada región.

⁽⁸⁰⁾ Para el análisis de los espacios se ha seguido criterios similares a los de alcance nacional: i) que sean espacios en los que el instrumento fundamental para alcanzar los objetivos para los que fue creado sea el diálogo, implementado en condiciones de igualdad; ii) que cuenten con reconocimiento legal, sean de alcance de gobierno regional y que se encuentren vigentes a diciembre del 2015; iii) que el marco normativo que define su diseño institucional obligue a la participación conjunta de representantes de la sociedad civil organizada y del Estado, en todas las regiones; iv) que la sociedad civil puedan canalizar sus demandas e influir en la toma de decisiones para la generación de bienes, servicios públicos y/o políticas públicas a través del ejercicio del derecho a voz y voto; y v) que sean de naturaleza permanente.

Marco normativo de los espacios de diálogo regionales

N.º	Espacio de diálogo	Norma
1	Audiencia Pública Regional (APR)	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 (art. 8, inc. 3 y art. 24°)
2	Comisión Ambiental Regional (CAR)	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 (art. 53°, inc. a y b)
		Ley General del Ambiente, Ley N° 28611 (art. 61°)
		Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245 (art. 23°)
		Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (art. 17°, numeral 17.1)
		Decreto del Consejo Directivo N° 008-99-CD/CONAM (artículo único)
3	Consejo de Coordinación Regional (CCR)	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 (art. 11° y ss)
4	Consejo de Participación Regional en Educación (Copare)	Ley General de Educación, Ley N° 28044 (art. 75° y 78°)
		Reglamento de Gestión del Sistema Educativo, Decreto Supremo N° 009-2005-ED (art. 49° y 60°)
		Reglamento de Consejos Participativos Regionales de Educación y Consejos Participativos Locales de Educación, Resolución Viceministerial N° 0011-2011-ED
5	Consejo Regional de la Juventud (Coreju)	La Ley del Consejo Nacional de la Juventud, Ley N° 27802
		Reglamento de la Ley N° 27802, Decreto Supremo N° 106-2002-PCM
6	Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC)	Ley de Recursos Hídricos, Ley N° 29338
		Reglamento de la Ley N° 29338, Decreto Supremo N° 001-2010-AG

N.º	Espacio de diálogo	Norma
7	Consejo Regional de Salud (CRS)	Ley del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud, Ley N° 27813
		Reglamento de la Ley N° 27813, Decreto Supremo N° 004-2003-SA
8	Consejo Regional de Salud y Seguridad en el Trabajo (CRSST)	Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783 (art. 8° y 9°).
9	Consejo Regional del Trabajo y Promoción del Empleo (CRTPE)	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 (art. 48°).
		Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Decreto Supremo N° 040-2010/TR (art. 104°).
10	Mesa de Lucha Contra la Pobreza (MLCP)	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 (octava disposición transitoria y final)
		Decreto Supremo N° 014-2001 -PROMUDEH-
11	Presupuesto Participativo (PP)	Ley del Presupuesto Participativo, Ley N° 28056, modificada por la Ley N° 29298
		Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 142-2009-EF y modificado por DS N° 131-2010-EF
		Ley del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N° 28411 Instructivo del Presupuesto Participativo Basado en Resultados N° 001 -2010-EF/76.01, publicado mediante Resolución Directoral N° 007-2010-EF/76.01

Fuente: Defensoría del Pueblo–APCSG

4.2.1. Composición de los espacios de diálogo

4.2.1.1. Representantes del Estado y la sociedad civil

De los once espacios de diálogo regionales analizados, observamos que el diseño institucional de la mayoría de ellos (CAR, Copare, CRS, CRSST, CRTPE y MLCP) tienen una composición flexible (F) y únicamente en tres espacios (CCR, Coreju y CRHC) su normatividad prescribe la proporción exacta de integrantes (NF). Es decir, en el caso de los primeros espacios, cada gobierno regional o la entidad descentralizada correspondiente establece el número de integrantes del Estado y la sociedad civil.

Características de los representantes del Estado y de la sociedad civil en los espacios de diálogo regionales

Espacios de diálogo regional	Conformación del número de integrantes	Proporción de representantes de la sociedad civil	Jerarquía de representantes del Estado
Audiencias Públicas Regionales (APR)	F ^{1/}	Mayoría	Gobernador regional
Comisión Ambiental Regional (CAR)	F	Minoría	Gerentes regionales y direcciones regionales
Consejo de Coordinación Regional (CCR)	F	Minoría	Gobernador regional, alcaldes, consejeros, gerentes regionales y direcciones regionales
Consejo de Participación Regional en Educación (Copare)	NF ^{2/}	Minoría	Gerencia regional y direcciones regionales
Consejo de Recursos Hídricos (CRHC) ^{3/}	NF	Mayoría	-
Consejo Regional de la Juventud (Coreju)	F	Minoría	Gerentes regionales
Consejo Regional de Salud y Seguridad en el Trabajo (CRSST)	F	Mayoría	Gerentes regionales y direcciones regionales
Consejo Regional del Trabajo y Promoción del Empleo (CRTPE)	F	Mayoría	Gerentes regionales y direcciones regionales
Consejo Regional de Salud (CRS)	F	Mayoría	Gerentes regionales y direcciones regionales
Presupuesto participativo (PP)	F	Mayoría	Gerentes regionales
Mesa de Lucha Contra la Pobreza (MLCP)	F	Sin información	Gobernador regional, alcaldes, consejeros, gerentes regionales y direcciones regionales

Fuente: Legislación, respuesta a solicitudes de información y portales institucionales

Elaborado: Defensoría del Pueblo-APCSG

1/ F: flexible, cada gobierno regional decide el número de integrantes del Estado y la sociedad civil.

2/ NF: no flexible; el número de integrantes es variable, pero la proporción de representantes del Estado y sociedad civil lo determina el marco legal general.

3/ Los representantes del Estado y sociedad civil varían de acuerdo a la ubicación de la cuenca hidrográfica.

4/ Análisis en base a las medias de los integrantes del Estado y la sociedad civil.

Por otro lado, se puede evidenciar que en cinco espacios regionales, los integrantes de la sociedad civil son mayoría (APR, CRTPE, CRSST, CRHC y PP), y cuatro tienen entre sus integrantes estatales a los gobernadores regionales (APR, CCR, CRHC y MLCP), los cuales son la máxima autoridad en la región.

Es interesante observar que todos los espacios de diálogo regional analizados tienen algún integrante estatal de alto nivel jerárquico. En particular se rescata al CCR y la MLCP, que cuentan con la presencia de cuatro autoridades del más alto rango: gobernador regional, alcaldes, consejeros, gerentes regionales y direcciones regionales. La participación de actores con capacidad de decisión y la articulación de los diferentes actores públicos facilita el arribo de acuerdos.

En la práctica son muchas las autoridades políticas del más alto nivel que no asisten a las reuniones y terminan delegando estas funciones a otros funcionarios públicos. La precaución que se debe tomar en estos casos para no afectar la credibilidad del espacio de diálogo es que la delegación de facultades al representante de la entidad estatal (lo mismo en el caso de las organizaciones sociales o de las empresas) sea formal y explícita en cuanto al rol que cumplirá, de modo que se halle plenamente facultada para hablar en nombre de la institución que representa. De otro modo, lo que debe ser un diálogo efectivo se convierte en un ejercicio provisional y sin consecuencias reales.

Por otro lado, se destaca que el diseño institucional de las APR contempla en su composición una proporción mayoritaria de integrantes de la sociedad civil y, además, por parte de los representantes del Estado participan los gobernadores regionales. La presencia de ambas características en un mismo espacio de diálogo les inyecta una mayor confianza y expectativa de que los problemas se están tratando al más alto nivel y sus demandas están bien representadas.

En relación a las APR, se trata de un espacio altamente flexible porque, a diferencia de los otros, permiten la participación de la sociedad civil organizada y no organizada.⁸¹ En las APR, la sociedad civil ejerce labores de fiscalización en la administración pública regional y las autoridades estatales se encuentran obligadas a rendir cuentas de su gestión a la ciudadanía.⁸² La fiscalización ciudadana de la gestión pública permite el fortalecimiento de la democracia, la transparencia y legitimar a las instituciones.

⁽⁸¹⁾ El Presupuesto Participativo (PP) también tiene una composición altamente flexible con participación de la sociedad civil organizada y no organizada.

⁽⁸²⁾ Ver: LOGR. Ley N.º 27867. Título I. Art.8 Principios Rectores de las políticas y gestión regional. Numeral 3. Gestión Moderna y Rendición de Cuentas; y Art. 24. Audiencias Públicas Regionales.

4.2.2. Estructuras subnacionales

De los once espacios de diálogo regionales analizados se identifica que tres de ellos fueron creados únicamente en el ámbito del gobierno regional (Coreju, CRSST y CRTPE), mientras que los ocho espacios de diálogo restantes cuentan con estructuras similares en los niveles de gobierno provincial y distrital (APR, CAR, CCR, COPARE, CRHC, CRS, PP y MLCP).

Nivel de gobierno en los que se constituyen los espacios de diálogo

Espacio de diálogo regional	Regional	Provincial	Distrital
Audiencia Pública Regional (APR)	x	x	x
Comisión Ambiental Regional (CAR)	x	x	x
Consejo de Coordinación Regional (CCR)	x	x	x
Consejo de Participación Regional en Educación (COPARE) ^a	x	x	x
Consejo Regional de la Juventud (Coreju)	x	-	-
Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC)	x	x	x
Consejo Regional de Salud (CRS) ^a	x	x	x
Consejo Regional de Salud y Seguridad en el Trabajo (CRSST)	x	-	-
Consejo Regional del Trabajo y Promoción del Empleo (CRTPE)	x	-	-
Presupuesto participativo (PP)	x	x	x
Mesa de Lucha Contra la Pobreza (MLCP)	x	x	x

Fuente: Legislación, respuesta a solicitudes de información y portales institucionales
Elaborado: Defensoría del Pueblo–APCSG

En relación a los ocho espacios regionales mencionados líneas arriba, cada uno de ellos tiene autonomía en su funcionamiento. Por ejemplo, en los casos del CCR y el CCL, ambos forman parte de la estructura orgánica de los gobiernos regionales y municipales, respectivamente, y tienen como función proponer y priorizar las políticas regionales y locales relativas a los planes de desarrollo concertado, el PP, los proyectos de infraestructura, servicios públicos, entre otros.⁸³

Sin perjuicio de lo anterior, en algunos casos la autonomía puede ser relativa, como en el Copare, que coordina y articula sus actividades con los Consejos Locales de Educación (Copale). Lo mismo sucede con el CRS, que es el encargado de velar por la organización y funcionamiento de los Consejos Provinciales de Salud (CPS).

4.2.3. La construcción de las decisiones

La construcción de soluciones acordadas es una de las principales dificultades durante un proceso de diálogo en el contexto de un conflicto social. En ese sentido, se destaca que en cinco espacios de diálogo regionales (CCR, CRHC, CRSST, CRTPE y MLCP) se use la metodología del consenso y también en otro de ellos el de mayoría calificada (Copare).

Por otro lado, la naturaleza de las decisiones es variada, en tanto la mayoría emite propuestas (CAR, Copare, CRSST, CRTPE, CRS, PP y MLCP) u opiniones (CCR, Copare, CRTPE, y CRS), otra fiscaliza (APR), y una última planifica y coordina (CRHC). Asimismo, en relación a la naturaleza de las actividades, solo la CAR considera un nivel de participación en conflictos sociales de tipo socioambiental.

⁽⁸³⁾ Ley N° 27867. Título II. Capítulo I. Estructura Orgánica. art. 11-B°. Funciones. Los CCR emiten opinión consultiva sobre: a) Plan Anual y Presupuesto Participativo Anual; b) Plan de Desarrollo Regional Concertado; c) visión general y lineamientos estratégicos de los programas componentes del Plan de Desarrollo Regional Concertado, y otros [...] Ley N° 2792. Título IV. Capítulo II. art. 100°. Funciones, y art. 104°. Funciones. Los CCL tienen las siguientes funciones: a) coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Concertado y el Presupuesto Participativo; b) proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional (CCL-provincial); c) proponer proyectos de cofinanciación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales (CCL-provincial); d) proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales, así como proponer el convenio de cooperación distrital de servicios públicos (CCL-distrital); e) promover la formación de fondos de inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible (CCR-provincial), y otros.

Características de las decisiones y temáticas que se abordan en los espacios de diálogo regionales

Espacio de diálogo regional	Las decisiones		Las temáticas
	Forma	Naturaleza	Naturaleza
Audiencias Públicas Regionales (APR)	-	Fiscalización	Transparencia en la gestión pública
Comisión Ambiental Regional (CAR)	-	Apoyo y propuesta	Gestión ambiental
Consejo de Coordinación Regional (CCR)	Consenso	Opinión	Presupuesto participativo (pp)
Consejo de Participación Regional en Educación (Copare)	Mayoría calificada	Opinión, apoyo y propuesta	Planificación de la gestión de los recursos hídricos
Consejo Regional de la Juventud (Coreju)	Consenso	Planificar y coordinar	Políticas de juventud
Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC)	Mayoría simple	Apoyo y opinión	Políticas de educación
Consejo Regional de Salud (CRS)	Mayoría simple	Promover y proponer	Políticas de salud
Consejo Regional de Salud y Seguridad en el Trabajo (CRSST)	Consenso	Opinión y propuesta	Políticas de seguridad en el trabajo
Consejo Regional del Trabajo y Promoción del Empleo (CRTPE)	Consenso	Opinión y propuesta	Políticas laborales
Presupuesto Participativo (PP)	Mayoría simple	Propuesta	Desarrollo regional
Mesa de Lucha Contra la Pobreza (MLCP)	Consenso	Propuesta	Políticas sociales

Fuente: Legislación, portales institucionales y respuesta a solicitudes

Elaborado: Defensoría del Pueblo-APCSG

Es pertinente mencionar que ninguno de los espacios analizados genera acuerdos de cumplimiento obligatorio (vinculantes). Estos requieren de la revisión y aprobación de parte de algún estamento del Estado.

El resultado es importante, pero lo fundamental es el proceso de construcción de acuerdos. En este los actores se aconsejan, proponen, influyen, etcétera, lo que puede aportar en términos de conocimiento e intercambio de las perspectivas de las circunstancias entre los participantes del espacio. Pero también es importante considerar que estos espacios tienen un peso político que hace que la autoridad se preocupe de no gobernar contra el sentido mayoritario o se cuide de no desconocer reiteradamente las orientaciones que salen de este espacio. Después de todo, se trata de espacios plurales que tienen legitimidad y que son cercanos a la ciudadanía, a veces por encima del ejercicio personal del poder.

Así, tenemos que si bien el CCR solo emite opinión consultiva no vinculante, su peso político para la priorización de obras de infraestructura y servicios públicos en los gobiernos regionales es indudable. En particular, el CCR-Arequipa presenta algunas peculiaridades: durante los últimos años, el Consejo Regional ha solicitado y asumido las opiniones del CCR-Arequipa para la toma de acuerdos; asimismo, la opinión consultiva ha sido aceptada como un prerrequisito para aprobar documentos institucionales y acuerdos regionales, en los que es necesaria la opinión del CCR.⁸⁴

Por otro lado, aunque todos los espacios regionales estudiados no tienen dentro de sus competencias intervenir o gestionar conflictos sociales, es importante resaltar que abordan temáticas relacionadas con la salud, educación, trabajo, medio ambiente y desarrollo regional, las cuales se vinculan a las problemáticas o asuntos que se presentan en los conflictos sociales en el Perú.⁸⁵ En consecuencia, estos espacios pueden valorarse como herramientas para la prevención de conflictos sociales en las regiones.

4.2.4. Nivel de funcionamiento de los espacios regionales

Los espacios de diálogo estudiados son de obligatoria conformación en las regiones. Sin embargo, los gobiernos regionales y los despachos ministeriales correspondientes no disponen de información actualizada del nivel de funcionamiento de los espacios de diálogo regionales analizados (CAR, CRSST y la MLCP).⁸⁶ La situación más preocupante es la de la Mesa de Lucha Contra la Pobreza (MLCP), cuya data, proporcionada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) es del 2006.

⁽⁸⁴⁾ Oficio 089-2016-GRA/SG del 12 de enero del 2015.

⁽⁸⁵⁾ Tipología de conflictos para la Defensoría del Pueblo: asuntos de Gobierno Nacional, asuntos de gobierno regional, asuntos de gobierno local, socioambiental, por demarcación territorial, por cultivo ilegal de hoja de coca, laboral, comunal electoral y otros asuntos.

⁽⁸⁶⁾ De la revisión de los portales de transparencia en el ámbito regional y las solicitudes de información a los 24 gobiernos regionales y los despachos ministeriales correspondientes.

Nivel de funcionamiento de los espacios regionales (a diciembre del 2015)

Espacio de diálogo	Nivel de funcionamiento regional ^{17/}		Departamentos	
	Total	Porcentaje	Activos	Inactivos
Audiencias Públicas Regionales (APR)	13 activos y 12 inactivos (2013)	52%	Áncash, Arequipa, Ayacucho, Huancavelica, Ica, Junín, Lambayeque, Lima, Loreto, Piura, Puno, San Martín y Tumbes	Amazonas, Apurímac, Cajamarca, Callao, Cusco, Huánuco, La Libertad, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Tacna y Ucayali
La Comisión Ambiental Regional (CAR) ⁸⁷	13 activos, 1 inactivo y 11 sin información (2015)	-	Apurímac, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, La Libertad, Lambayeque, Lima Provincias, Moquegua, Pasco, Puno, Piura, Tacna y Ucayali	San Martín
Consejo de Coordinación Regional (CCR)	18 activos, 1 inactivo y 6 sin información (2014-2015)	72%	Amazonas, Arequipa, Apurímac, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Ica, La Libertad, Lambayeque, Moquegua, Piura, San Martín, Ucayali, Junín, Loreto, Lima Provincias y Moquegua	Áncash
Presupuesto Participativo (PP) ⁸⁸	25 activos (2015-2016)	100%		

⁽⁸⁷⁾ La Dirección de Normas, Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Minam, mediante comunicación electrónica del 24 de agosto del 2016, informó que los 25 gobiernos regionales y la Provincia Constitucional del Callao han creado la Comisión Ambiental Regional (CAR).

El Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC) ⁸⁹	6 CRHC realizaron sus Planes de Gestión en Recursos Hídricos (octubre del 2015)	-	Chira en Piura; Chancay en Lambayeque y Cajamarca; Quilca-Chili en Arequipa; Chancay-Huaral en Lima; Tumbes en Tumbes y Piura; Caplina-Locumba en Tacna y Moquegua	
Consejo de Participación Regional en Educación (Copare) ⁹⁰	13 activos, 6 inactivos y 7 sin información (2015)	52%	Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Ica, Huancavelica, Junín, La Libertad, Lima Provincias, Moquegua, Piura, Tumbes y Ucayali	Cajamarca, Cerro de Pasco, Huánuco, Loreto, Tacna y Lima
Consejo Regional de Salud (CRS) ⁹¹	22 activos y 4 inactivos (2015)	84%	Arequipa, Ayacucho, Apurímac, ⁹² Cajamarca, Callao, Cusco, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima Provincias, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, ⁹³ Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali	Amazonas, Áncash, Huancavelica e Ica

⁽⁸⁸⁾ MEF. Información obtenida del Aplicativo del Presupuesto Participativo. Recuperado de <https://ppto-participativo.mef.gob.pe/entrada.php> [Consulta: 30 de agosto del 2016].

⁽⁸⁹⁾ Informe de Adjuntía N° 001-2015-DP/APCSG *Conflictos sociales y recursos hídricos*.

⁽⁹⁰⁾ Oficio N° 002-2016-CNE del 8 de enero del 2016.

⁽⁹¹⁾ Oficio N°186-2016-DM/MINSA del 22 de febrero del 2016.

⁽⁹²⁾ Oficio 332-2016-GRAP/09/GRPPAT del 9 de agosto del 2016.

⁽⁹³⁾ En el 2015 no tuvo actividad y en el 2014 tuvo dos sesiones (Oficio N°1016-2016-G/GR.MOQ del 18 de julio del 2016, remitido por el Gobierno Regional de Moquegua).

Espacio de diálogo	Nivel de funcionamiento regional ¹⁷		Departamentos	
	Total	Porcentaje	Activos	Inactivos
Consejo Regional de Seguridad y Salud en el trabajo (CRSST) ⁹⁴	22 instalados y 3 no instalados	88%	Amazonas, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Moquegua, ⁹⁵ Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali	Áncash, Ayacucho y Madre de Dios
Consejo Regional del Trabajo y Promoción del Empleo (CRTPE) ⁹⁶	22 activos y 3 inactivos (2015)	92%	Amazonas, Áncash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, La Libertad, Lambayeque, Lima, ⁹⁷ Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali	Arequipa, ⁹⁸ Junín y Puno ⁹⁹

⁽⁹⁴⁾ Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST). Recuperado de http://www.trabajo.gob.pe/CONSSAT/consejos_regionales.html [Consulta: 4 abril del 2016]. El portal de transparencia brinda información de los consejos instalados y no instalados.

⁽⁹⁵⁾ Está instalado, pero no está activo, según Oficio N° 1016-2016-G/GR.MOQ del 18 de julio del 2016.

⁽⁹⁶⁾ Según Oficio N° 246-2016-MTPE del 7 de junio del 2006; y respuesta de solicitudes de información de los gobiernos regionales.

⁽⁹⁷⁾ El Gobierno Regional de Lima informó que el CRTPE-Lima recién ha sido instalado el 18 de marzo del 2016 (Oficio N° 332-2016-GRAP/09/GRPPAT del 9 de agosto del 2016).

⁽⁹⁸⁾ En el caso de Arequipa, el CNTPE informó que el CRTPE-Arequipa está activo (Oficio N° 246-2016-MTPE), pero el Gobierno Regional de Arequipa informó que está inactivo (Oficio N° 246-2016-MTPE/1/23).

⁽⁹⁹⁾ En el caso de Puno, el CNTPE informó que este CRTPE-Puno está activo (Oficio N° 246-2016-MTPE), pero el Gobierno Regional de Puno informó que estuvo activo hasta el 2014 (Oficio N° 132-2016-DRTPE-PUNO del 13 de julio del 2016).

Espacio de diálogo	Nivel de funcionamiento regional ^{1/}		Departamentos	
	Total	Porcentaje	Activos	Inactivos
Consejo Regional de la Juventud (Coreju) ¹⁰⁰	9 activos, 2 inactivos y 14 sin información (2015)	-	Amazonas, Apurímac, Áncash, Arequipa, Lambayeque, Moquegua, Piura, San Martín y Tacna	La Libertad y Pasco
Mesa de Lucha Contra la Pobreza (MLCP) ¹⁰¹	26 mesas activas en el ámbito regional ^{a/} (2006)	100%		-

Fuente: Legislación, portales institucionales y respuesta a solicitudes

Elaboración: Defensoría del Pueblo-APCSG

1/ Nivel de funcionamiento: si se encuentran activos o no. Se considera activo aquel espacio instalado y que sus integrantes se han reunido o desarrollado alguna actividad hasta diciembre del 2015.

a/ Se considera a la Provincia Constitucional del Callao y a Lima Metropolitana como una sola región.

Es interesante observar que al 2015 los espacios que cuentan con un mayor nivel de funcionamiento son el PP (100%), el CRTPE (92%), el CRSST (88%), el CRS (84%) y el CCR (72% activos). Por el contrario, los que tienen un menor nivel de funcionamiento son el Copare (52%) y las APR (52%). El funcionamiento parcial de ciertos espacios es preocupante, puesto que se pierde la oportunidad de abordar situaciones problemáticas que afecten a la población en las regiones.

Asimismo, teniendo en cuenta que 71,1% de los conflictos registrados por la Defensoría del Pueblo a julio del 2016 son socioambientales, existe la necesidad de hacer un análisis más exhaustivo del funcionamiento de la Comisión Ambiental Regional (CAR). La protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales es una de las mayores preocupaciones para los peruanos, y estos espacios pueden contribuir a abordar esta problemática de forma preventiva. Un buen ejemplo de ello es la CAR-Cajamarca, que cuenta con participación activa de la sociedad civil (colegios profesionales, rondas campesinas y ONG). Dentro de los logros de este espacio se destaca la aprobación

⁽¹⁰⁰⁾ Únicamente en cuatro regiones (Ica, Lima, Callao y Junín) no han creado el Coreju, según la Secretaría Nacional de la Juventud (Comunicación del 23 de junio del 2016).

⁽¹⁰¹⁾ Proyecto LAB. Consultoría para el balance del desempeño de la mesa de concertación para la lucha contra la pobreza (2006-2012). Lima.

de:¹⁰² el Plan de Acción Ambiental Regional 2015-2018,¹⁰³ la Agenda Ambiental Regional 2015-2018,¹⁰⁴ la Estrategia Regional Frente al Cambio Climático 2014-2030¹⁰⁵ y la Estrategia regional de Biodiversidad.¹⁰⁶

(102) Oficio N° 88-2016-GR-CAJ/GR.RENAMA/SG.G.M.A de marzo del 2016 e Informe N° 003-2016 GR.CAJ/GR.RENAMASA/SG.GMA-OETC.

(103) Ordenanza Regional N° 002-2013-GR.CAJ-CR.

(104) Ordenanza Regional N°012-2015-GR.CAJ-CR.

(105) Ordenanza Regional N°021-2013-GR.CAJ-CR.

(106) Resolución Ejecutiva Regional N°612-2009-GR.CAJ/P.

CAPÍTULO V

La respuesta del Estado: Mecanismos de gestión de conflictos sociales

A inicios del 2004, el Estado no contaba con ningún tipo de organización para afrontar la conflictividad social de una manera sistemática y especializada. El creciente número de conflictos desatados alrededor de esos años tomó por sorpresa al Estado, que tuvo que improvisar su respuesta, para luego ir ganando experiencia, capacidad orgánica, conocimiento de la materia y presupuesto. Poco a poco se fue desarrollando el marco teórico de intervención, habilitando herramientas de trabajo y descentralizando su presencia institucional, especialmente en las zonas en las que se presenta un mayor número de casos. Queda, ciertamente, mucho trabajo por hacer, pero en estos doce años se han experimentado progresos significativos.

El presente capítulo reconstruye este esfuerzo. Un esfuerzo desplegado principalmente desde la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), los ministerios y los gobiernos regionales. La investigación se centrará sobre todo en la organización interna, los enfoques que orientan su trabajo, los instrumentos utilizados y las modalidades de intervención en el diálogo. En seguida se analizarán las propuestas de fortalecimiento del esquema actual de trabajo.

5.1. La Secretaría de Gestión Social y Diálogo

La Presidencia del Consejo de Ministros crea el Viceministerio de Gobernanza Territorial a través del DS N° 022-2017-PCM el 1° de marzo del 2017, cambiando la jerarquía en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF). Estableció una nueva estructura en la Alta Dirección, que subsume la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT) y la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) con otras designaciones:

- El Despacho de la Presidencia del Consejo de Ministros;
- El Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial;
- La Secretaría General.

Con el nuevo organigrama, el Viceministerio es la instancia que ocupa el segundo nivel en la jerarquía de la PCM, luego de la oficina del primer ministro, y tiene además la función de articular las intervenciones del Poder Ejecutivo entre las entidades públicas del Gobierno Nacional con los gobiernos regionales y gobiernos locales a nivel nacional. La estructura dentro del Viceministerio es:

- La Secretaría de Demarcación y Organización Territorial;
- La Secretaría de Descentralización;
- La Secretaría de Gestión Social y Diálogo.

Estas secretarías están directa o indirectamente relacionadas con situaciones que involucran contraposición de intereses, potenciales conflictos y conflictos manifiestos en torno a cómo configurar el territorio, organizar los recursos en las regiones y los conflictos sociales, a través de diversas metodologías y procesos que incluyen la concertación, el arbitraje, el diálogo y la negociación. Sin embargo, es la Secretaría de Gestión Social y Diálogo la entidad que atiende directamente los conflictos.

5.1.1. Antecedentes

La Secretaría de Gestión Social y Diálogo tiene como antecedente a la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, que era la entidad a cargo de la gestión de los conflictos sociales desde la PCM. Anteriormente, la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales (UAEPCS),¹⁰⁷ creada en el 2004 durante el gobierno del ex presidente Alejandro Toledo Manrique, marcó el inicio del interés del gobierno central en los conflictos sociales. Se trataba de un órgano dependiente de la Oficina de Coordinación Intergubernamental y con reducidas capacidades operativas. Con sede en Lima, conformó un equipo de siete personas que básicamente hacía análisis de la conflictividad social en algunas zonas del país.¹⁰⁸

⁽¹⁰⁷⁾ PCM. (2013). *Institucionalizando el Diálogo a un año de gestión. Experiencia y aportes de la ONDS – PCM 2012-2013*. Lima, p. 14.

⁽¹⁰⁸⁾ Ídem. p. 15.

En el año 2005 se creó el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), que asumió las funciones de la UAEPCS a través de la Unidad de Análisis de Conflictos (UAC).¹⁰⁹ Al igual que su predecesora, la UAC no tenía como una de sus funciones intervenir en los conflictos sociales mediante mecanismos de diálogo.¹¹⁰

Durante el año 2006, el Ceplan se encontraba en proceso de implementación y con limitaciones para hacerse cargo de esta oficina, por lo que la PCM decidió crear la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales,¹¹¹ con objetivos más concretos. Entre ellos, proponer planes de acción para la prevención y atención de conflictos sociales, formas de intervención específicas, asesoría y seguimiento de los conflictos sociales.¹¹² De este modo, el gobierno fue asumiendo un enfoque más especializado en la gestión y resolución de conflictos, aunque la comisión se reunía muy poco y los ministerios enviaban representantes de bajo rango e incluso a veces a quien no tenía un rol definido en la estructura del ministerio respectivo.¹¹³

Durante el año 2007 se modificó el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros,¹¹⁴ incorporando como una de las funciones de la Secretaría de Coordinación, la de coordinar y realizar acciones para la prevención y solución de conflictos. A partir del 2009 y hasta el 2011, la PCM dirigió¹¹⁵ el Programa de Apoyo para una Cultura de Paz y el Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para la Prevención y Manejo Constructivo de Conflictos Sociales (PrevCon).¹¹⁶ A través de esta iniciativa se elaboraron herramientas metodológicas y normativas para la gestión de conflictos sociales, materiales de capacitación y se hizo un esfuerzo por descentralizar la gestión de conflictos sociales a través de los gobiernos regionales y locales.¹¹⁷

Paralelamente, en el 2010, durante el gobierno de Alan García Pérez, se creó la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCS)¹¹⁸ como un órgano técnico especializado dependiente del Presidente del Consejo de Ministros.

(109) La Unidad de Análisis de Conflictos dependía del Área de Estudios y Análisis Prospectivo del Ceplan.

(110) Decreto Supremo N° 056-2005-PCM del 28 de julio del 2005. Capítulo I. Del área de estudios y análisis prospectivo. Artículo 24°.-Unidad de Análisis de Conflictos.

(111) Resolución Ministerial N° 380-2006-PCM del 23 de octubre del 2006.

(112) Mediante el Decreto Supremo N° 056-2009-PCM se modifica la estructura de la Comisión Multisectorial, que pasó de nueve a diecisiete miembros. En dicha modificación se estableció como parte de las funciones el hacer seguimiento de los conflictos sociales.

(113) PNUD. *Institucionalidad para el diálogo y la prevención de conflictos. El caso peruano*. Lima, Centro Regional para América Latina y El Caribe del PNUD. p.31.

(114) Decreto Supremo N° 063-2007-PCM del 14 de julio del 2007.

(115) Este programa era parte del Programa de Modernización y Descentralización de la Gestión del Estado, financiado por la Comisión Europea y el Gobierno peruano, administrado por el PNUD.

(116) ONDS. (2014). *Diálogo dos años después*. Lima, p. 47. Recuperado de http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/09/DIALOGO_ONDS.pdf [Consulta: 18 de mayo del 2016]

(117) Lumerman, Pablo. *Transformación democrática. Una propuesta para el abordaje de los conflictos sociales*. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6D712C3269CFB4AB05257A560003742D/\\$FILE/1-Marcoconceptual.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6D712C3269CFB4AB05257A560003742D/$FILE/1-Marcoconceptual.pdf) [Consulta: 31 de julio del 2016].

(118) Decreto Supremo N° 10-2010-PCM del 17 de enero del 2010.

Esta oficina inició un proceso de sistematización de las intervenciones en situaciones de conflicto social de competencia del Poder Ejecutivo sobre la base del documento Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales,¹¹⁹ que estableció el marco conceptual y procedimental que contribuyó a uniformizar los criterios y metodologías de intervención, no formalizados hasta entonces.

El nuevo marco de intervención de todos los sectores del Estado establecía que la gestión de los conflictos sociales se daría en tres etapas: prevención, tratamiento y seguimiento, guiados, además, por los principios de igualdad, equidad, participación social, inclusión social, buena fe, legalidad y transparencia. A su vez, se creó una tipología para clasificar los conflictos sociales¹²⁰ y sistematizar adecuadamente la información, basada sobre todo en las demandas que originan el conflicto social y el nivel de competencia institucional en el que se gestiona el conflicto social.¹²¹

Lo más destacado de este momento fue la formulación de lineamientos que orientaran a nivel nacional la gestión de los conflictos sociales:

1. Promover la institucionalización de la gestión de conflictos sociales en los tres niveles de gobierno.
2. Establecer procedimientos para la gestión de conflictos sociales.
3. Establecer un sistema de información para la gestión de conflictos sociales.
4. Articular y coordinar la gestión de conflictos sociales entre las instituciones del Estado.
5. Promover la participación de los actores sociales en la gestión de los conflictos.
6. Establecer un sistema de comunicación en la gestión de conflictos.
7. Promover el conocimiento e investigación sobre conflictos sociales.
8. Fortalecer capacidades en la gestión de conflictos sociales.

Estos lineamientos constituyen un primer esfuerzo por dotar a la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales y a los órganos especializados en gestión de conflictos del Poder Ejecutivo de un instrumento que guíe su accionar. El nuevo marco de intervención incorpora un enfoque de gestión y resolución de conflictos sociales basado en el diálogo.

Después de las elecciones generales del 2011, los conflictos sociales obligaron al gobierno a dar mayor importancia a la gestión y prevención de conflictos sociales, lo que se concreta en el 2012 con la creación de la Oficina

(119) Resolución Ministerial N°161-2011-PCM del 24 de mayo del 2011.

(120) La tipología de conflictos sociales presentada en los Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales es la siguiente: ambientales, minero-energéticos e industriales, hídricos, infraestructura, recursos públicos, agropecuarios, laborales y demarcación territorial.

(121) Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM del 24 de mayo del 2011.

Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS).¹²² En efecto, en los años 2011 y 2012, los conflictos de Conga y Espinar estallaron con altos niveles de violencia,¹²³ generando inestabilidad social y política en el país. Las limitaciones del gobierno para poner fin a la crisis de Conga explica en parte la renuncia de los dos primeros presidentes del Consejo de Ministros del gobierno de Ollanta Humala.¹²⁴ Cuando entró en funciones, en julio del 2012, el nuevo Presidente del Consejo de Ministros tuvo la necesidad de revisar la actitud que su antecesor había tenido en el caso descrito y ajustar la orientación del gobierno hacia la conflictividad en general.

Así, frente a la necesidad de hacer correcciones a la manera de relacionarse con las comunidades en el marco de los conflictos sociales, el Estado crea la ONDS con el apoyo financiero de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional,¹²⁵ en el marco del proyecto Prevención de conflictos sociales, en el uso de recursos naturales que maneja el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).¹²⁶ La ONDS asume la responsabilidad de dirigir en el ámbito de sus competencias, el proceso de diálogo con los diversos actores sociales, representantes de instituciones privadas y funcionarios públicos, con el objeto de prevenir controversias, diferencias y conflictos sociales y contribuir a su solución.¹²⁷ Si bien las oficinas anteriores hicieron uso de mecanismos de diálogo para resolver conflictos, la Presidencia del Consejo de Ministros, a partir de entonces, centrará su trabajo en una oficina que privilegie el diálogo, promoviendo e implementándolo en mesas de diálogo y de desarrollo.

De esta manera, los cambios en la denominación y la estructura orgánica de la instancia responsable de abordar los conflictos sociales desde la PCM reflejan una evolución en el enfoque de intervención del Estado. Primero, la UAEPSC desempeñaba un rol exclusivamente analítico, estudiando las causas de los problemas e informando al gobierno,¹²⁸ dejando de lado la actuación directa en los conflictos sociales. Después, la UAC abordó los conflictos sociales desde un enfoque basado en la gestión de crisis, desplegando esfuerzos para atender las demandas de los actores involucrados que formaban la base de los conflictos

(122) Decreto Supremo N° 106-2012-PCM del 25 de octubre del 2012.

(123) El conflicto de Conga tuvo 129 heridos y seis fallecidos; y el de Espinar, 148 heridos y tres fallecidos (Defensoría del Pueblo–Simco).

(124) Mendoza, Iván. (2015). Auge y caída en la gestión de conflictos sociales. *Perú Hoy*. Lima, Desco, p. 120. Recuperado de <http://www.desco.org.pe/per%C3%BA-hoy/la-divina-tragedia-serie-per%C3%BA-hoy-n%C2%BA-27-julio-2015> [Consulta: 18 de abril del 2016].

(125) En el 2013, esta agencia pasa a ser parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá.

(126) Orellana, Andrea. (2016). Preservando la gobernabilidad democrática: Un análisis de la Oficinas de Resolución de Conflictos 2000-2014. En: *Revista de Ciencia Política y Gobierno*. N° 3, volumen 4, p. 85.

(127) Decreto Supremo N° 106-2012-PCM del 25 de octubre del 2012. Capítulo III. Artículo 50°.A.-De la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad.

(128) PCM. (2013). *Institucionalizando el Diálogo a un año de gestión. Experiencia y aportes de la ONDS-PCM 2012-2013*. Lima, p. 17.

que ya habían estallado;¹²⁹ esta instancia se caracterizaba por actuar de manera más reactiva que preventiva. La OGCS, con los Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales, tuvo una mayor voluntad de hacer hincapié en la prevención de los conflictos y de sistematizar la intervención del Estado en los conflictos sociales. Por su lado, la ONDS, tal como veremos en la siguiente sección, da mayor importancia al diálogo y a la prevención, por lo menos discursivamente. También procura cambiar, en el plano conceptual, el enfoque de intervención, pasando de la “resolución” a la “transformación” de los conflictos, aunque en la práctica esto no signifique una diferencia sustantiva.

5.1.2. Marco conceptual

Enfoque de intervención

Aunque el actual Viceministro de Gobernanza Territorial ha precisado algunos conceptos que caracterizan su gestión, como la equivalencia del conflicto con la crisis, el no reconocimiento de la conflictividad en el Perú –salvo cinco casos emblemáticos–, la carencia de diálogo frente a situaciones de crisis, el enfoque legalista para el manejo de los conflictos, la declaración de estado de emergencia para la intervención en crisis, entre otros aspectos,¹³⁰ hasta la fecha de conclusión de este documento aún no se detallaba el enfoque conceptual ni la metodología de trabajo de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, por lo que se usaría como referencia el enfoque desarrollado desde la PCM. Sin embargo, la reorganización interna de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo en tres subsecretarías (Subsecretaría de prevención y seguimiento, Subsecretaría de gestión de conflictos, Subsecretaría de diálogo y sostenibilidad) tiene una lógica adecuada, ya que actúan según las dinámicas y particularidades del conflicto en sus distintas etapas, comprendiendo que cada etapa requiere un enfoque, metodologías de intervención y formas de coordinación intersectorial específicas.

Si bien es cierto que el gobierno de Ollanta Humala recuperó ciertas orientaciones implementadas por la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales y sus lineamientos, también buscó marcar un cambio con sus predecesores. Se mostró más proactivo en el abordaje de los conflictos sociales y propuso con la creación de la ONDS un enfoque “transformativo preventivo basado en el diálogo”.¹³¹ Este último se refleja en los dos objetivos que persigue:

(129) Toche, Eduardo. (2014). “Las experiencias de gestión de conflictos en los gobiernos regionales: Las lecciones aprendidas para la coordinación entre los sectores y niveles del Estado, la concertación con las organizaciones sociales y las negociaciones con las empresas. Casos de Piura, Puno y San Martín”. Fundación Friedrich Ebert Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo Desco, p. 7.

(130) Entrevista en *El Comercio* del 7 de abril del 2017.

(131) ONDS. (2014). *Diálogo dos años después*. Lima, p. 35. Recuperado de http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/09/DIALOGO_ONDS.pdf [Consulta: 18 de mayo del 2016].

1. Contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el desarrollo del país, rescatando la relación entre el ciudadano y el Estado.
2. Transformar los conflictos sociales en oportunidades de desarrollo a partir de su prevención y gestión con políticas institucionalizadas de diálogo y desarrollo sostenible.¹³²

Este nuevo enfoque de intervención hizo referencia a varios conceptos como la gobernabilidad democrática, la transformación de conflictos, la prevención y el diálogo. En primer lugar, la ONDS definió la gobernabilidad como la "capacidad del Estado para gestionar los asuntos públicos y mantener la legitimidad de las instituciones públicas".¹³³ Generalmente se habla de *gobernabilidad democrática* cuando la toma de decisiones y la legitimidad del Estado se basa en la participación ciudadana.¹³⁴ En este sentido, la ONDS buscó establecer espacios de diálogo como la manera idónea de abordar la conflictividad social en el país y evitar que se afecte la gobernabilidad democrática.

La ONDS también aspiró a trabajar con un enfoque transformativo, es decir, considerando el conflicto como una oportunidad de desarrollo.¹³⁵ En este sentido, la Oficina indicó que buscaba atender las causas profundas que subyacen a los conflictos, pretendiendo de esta manera romper con la tradición del Estado de poner fin a una crisis proponiendo soluciones de corto plazo.¹³⁶ Al respecto, la ONDS definió la transformación del conflicto como "un proceso de cambio constructivo de las relaciones entre los miembros de una sociedad y las estructuras subyacentes, especialmente de la relación Estado-ciudadano. Es un mecanismo de adaptación de las necesidades de individuos y grupos en las instituciones políticas, sociales y económicas como requisito para el desarrollo sostenible".¹³⁷

En su conceptualización de la transformación de conflicto, la ONDS coincide con varios autores. Hugh Miall,¹³⁸ por ejemplo, resalta la importancia de concebir el conflicto como una oportunidad positiva y constructiva, convirtiéndose en un catalizador de cambios que puede generar progreso social y con-

(132) ONDS. *Willaqniki*. Número 1, diciembre 2012, p. 7. Recuperado de http://www2.pcm.gob.pe/popup_PCM/willaqniki.pdf [Consulta: 4 de abril del 2016].

(133) Ídem. Anexo 2.

(134) Tanaka, Martín. (2004). "Situación y perspectiva de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano". En: el Seminario regional "Situación actual de los partidos políticos de la Región Andina". Lima, IDEA, p. 92.

(135) ONDS. (2014). *Diálogo dos años después*. Lima, p. 24. Recuperado de http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/09/DIALOGO_ONDS.pdf [Consulta: 18 de mayo del 2016].

(136) ONDS. *Objetivos y funciones*. Recuperado de <http://onds.pcm.gob.pe/objetivos-y-funciones/> [Consulta: 11 de noviembre del 2015].

(137) ONDS. *Willaqniki*. Número 1, diciembre 2012, anexo 2. Recuperado de http://www2.pcm.gob.pe/popup_PCM/willaqniki.pdf [Consulta: 4 de abril del 2016].

(138) Miall, Hugh. (2004). "Conflict Transformation: A Multi-Dimensional Task". *Berghof Research Center for Constructive Conflict Management*. Recuperado de <http://www.berghof-foundation.org/publications/handbook/berghof-handbook-for-conflict-transformation/> [Consulta: 17 de febrero de 2016].

tribuir a mejorar las condiciones de vida de la población. Ve el conflicto como una ocasión de abordar problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo. Por otro lado, al igual que varios autores,¹³⁹ la ONDS resaltó la importancia de abordar las raíces económicas, políticas y sociales de los conflictos, e insiste en la necesidad de operar cambios estructurales, relacionales y culturales a largo plazo.

Con la creación de la ONDS, el Estado anunció su intención de fortalecer su capacidad de anticiparse al escalamiento de la violencia en los conflictos. En su primer número del informe *Willaqniki* (diciembre del 2012), la ONDS precisó que su estrategia de prevención sería tanto operacional como estructural.¹⁴⁰ De manera más concreta, la prevención de tipo operacional refiere a intervenciones que se inician desde la manifestación de las primeras señales de un conflicto para impedir la aparición de situaciones de crisis y de violencia. Esto se logra normalmente vía soluciones a corto plazo. Por otro lado, la prevención estructural requiere incentivar cambios a mediano y largo plazo para eliminar las condiciones que propicien la emergencia de un conflicto social (pobreza, exclusión, carencia en servicios básicos, etc.).¹⁴¹

El diálogo resultó ser el principal mecanismo por el cual la ONDS procuró prevenir o transformar los conflictos y promover una gobernabilidad democrática. De manera más precisa, la ONDS define el diálogo como un "espacio en el cual las personas se reúnen para construir un entendimiento mutuo más allá de sus diferencias, con el objetivo de generar resultados positivos a través de la conversación". La ONDS no incluyó la noción de búsqueda de solución como elemento definitorio de diálogo, pero mencionó que sirve para generar efectos positivos para todos.

Así, el enfoque teórico de la ONDS anuncia cambios significativos en la manera de abordar la conflictividad en el Perú, poniendo mayor énfasis en la prevención, el abordaje transformativo y el diálogo para fortalecer la gobernabilidad democrática. Sin embargo, para que este enfoque se torne real, resulta necesario que se refleje en la organización interna y en las herramientas de trabajo de la Oficina. El mismo reto se presenta para la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, que aún no ha hecho los cambios en la organización interna

⁽¹³⁹⁾ Miall, Hugh. (2004). "Conflict Transformation: A Multi-Dimensional Task". *Berghof Research Center for Constructive Conflict Management*. Recuperado de <http://www.berghof-foundation.org/publications/handbook/berghof-handbook-for-conflict-transformation/> [Consulta: 17 de febrero de 2016]; Clements, Kevin. (2001). "Hacia la transformación de conflictos y una paz justa". *Berghof Research Center for Constructive Conflict Management*. Recuperado de http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Articles/spanish_clements_handbook.pdf [Consulta: 17 de febrero del 2016]; Lederach, John Paul. (2003). *El pequeño libro de la transformación de conflictos*. Traducción de Alba Olvera y María Lucía Zapata. Bogotá: Amanda Romero Medina.

⁽¹⁴⁰⁾ ONDS. *Willaqniki*. Número 1, diciembre 2012, p. 9. Recuperado de http://www2.pcm.gob.pe/popup_PCM/willaqniki.pdf [Consulta: 4 de abril del 2016].

⁽¹⁴¹⁾ Carnegie Corporation of New York. (1997). *Preventing Deadly Conflict*. Nueva York: Carnegie Corporation, p. 69. Recuperado de <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a372860.pdf> [Consulta: 4 de abril del 2016].

que reflejen las líneas de trabajo anunciadas públicamente por el Viceministro. Con el fin de analizar si el trabajo que realizaba la ONDS era coherente con su discurso, volveremos a estos conceptos a lo largo de este capítulo.

Definición de conflicto social

Con la creación de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo hay una tendencia a equiparar el conflicto con la crisis, lo que reduciría las formas de intervenir según las dinámicas y etapas en las que se expresa un conflicto. Con la definición de “el conflicto se da cuando hay una crisis, una toma de carretera, un secuestro y se rompe el orden jurídico. Allí la posibilidad de conversar ya no existe, esa es la parte más álgida de la crisis”¹⁴² se correría el riesgo de agudizar más el conflicto, debido a la limitada capacidad de persuasión del Ejecutivo. Es más, el Viceministro de Gobernanza Territorial da cuenta de la necesidad de emplear el estado de emergencia y el enfoque legalista para el manejo de dichas situaciones de crisis.

Durante el funcionamiento de la ONDS, se generó en la PCM una nueva conceptualización del conflicto. Se habla de diferencias, controversias y conflictos, como muestran los cuadros de las siguientes páginas. Según las definiciones planteadas por la ONDS, las diferencias surgen cuando los actores tienen opiniones opuestas; y las controversias, cuando los intereses o las posiciones de actores están en oposición respecto de un hecho, una acción o decisión. Si bien es cierto que la ONDS distingue a nivel conceptual las diferencias y las controversias, en la práctica no lo hace, tal como aparece en el informe *Willaqniki*, que reúne estos dos conceptos en una sola categoría.¹⁴³

En lo que se refiere a la categoría “conflicto”, esta se refiere a una situación en la cual los actores tienen metas incompatibles que los lleven a tomar acciones que pueden constituir una amenaza a la gobernabilidad y/o el orden público.

Así, analizando las definiciones proporcionadas por la ONDS, nos damos cuenta de que las diferencias y controversias pueden ser consideradas como un conflicto en su etapa inicial, el cual puede potencialmente escalar hasta la fase de crisis. Corresponden a lo que la Defensoría del Pueblo define como la “fase temprana” o el “estado de latencia”. Por otro lado, el conflicto social, tal como lo ha definido la ONDS, corresponde para la Defensoría del Pueblo a los conflictos en fase de escalamiento o de crisis. Con el inicio del gobierno del presidente Pedro Pablo Kuczynski en el 2016 y la nueva dirección en la ONDS, se buscó ampliar las definiciones para responder a la realidad social, sin embargo, este proceso quedó inconcluso con la reestructuración de la ONDS en la Secretaría de Gestión Social y Diálogo.

⁽¹⁴²⁾ Entrevista en *El Comercio* del 7 de abril del 2017.

⁽¹⁴³⁾ En el informe *Willaqniki*, las diferencias y controversias son reunidas en una “matriz de casos en prevención”.

En efecto, cuando se revisan los casos registrados por la ONDS como diferencias y controversias en el informe *Willaqniki*, se observa que varios de estos entrarían en la categoría de conflictos según los criterios de la Defensoría del Pueblo.¹⁴⁴ Sucedió, por ejemplo, con el caso Casa Grande, un conflicto laboral en el cual trabajadores de la empresa Agroindustrial Casa Grande en la Libertad reclamaban mejoras en sus remuneraciones salariales y laborales. Como medida de fuerza, los trabajadores iniciaron en marzo del 2016 una huelga general indefinida que fue declarada ilegal por la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo. A pesar de la huelga, la ONDS registró este caso en junio del 2016 como diferencia o controversia,¹⁴⁵ mientras que la Defensoría del Pueblo lo mencionaba como conflicto activo entre marzo y junio del 2016.¹⁴⁶

Otro ejemplo es el caso de la Central hidroeléctrica de Sallca Pucará en Cusco, en el que la población de la provincia de Canchis se opone a la construcción de la obra, afirmando que les dejaría sin agua. Este conflicto fue identificado como nuevo por la Defensoría del Pueblo en octubre del 2008 y sigue activo hasta ahora (julio del 2016).¹⁴⁷ En los años 2008 y 2010 se registraron hechos de violencia: bloqueo de vías, toma de locales y atentados contra propiedad pública y privada. Sin embargo, este caso aparece por primera vez en el informe *Willaqniki* de la ONDS recién en octubre del 2015¹⁴⁸ en la categoría de "diferencias y controversia", a pesar de que funcionarios de la misma ONDS se reunieron con la población local en diciembre del 2014 para escuchar sus demandas.¹⁴⁹

Esta categorización de la conflictividad propuesta por la ONDS no fue congruente con el enfoque transformativo que promovió. En efecto, para que una situación sea identificada por la ONDS como un conflicto, debe haber una amenaza a la gobernabilidad o al orden público. "Esta afirmación traducida a hechos coloca a la violencia como elemento definitorio del conflicto [...]. La violencia es la expresión perversa del conflicto pero no es constitutiva del conflicto mismo sino una posibilidad".¹⁵⁰ Sin embargo, desde el punto de vista del enfoque transformativo, el conflicto debe percibirse como una oportunidad positiva y constructiva. Al

(144) Se considera que hay un conflicto social cuando los hechos reúnan los siguientes requisitos: i) se identifican claramente los actores y estos son múltiples; ii) hay intereses, valores u objetivos en contradicción; iii) los actores expusieron sus demandas (el conflicto es "activo" si a raíz de las demandas se inició un proceso y "latente" si no se inició un proceso o dejó de ser público); iv) el proceso puede ser pacífico o violento pero siempre público (en el caso de los conflictos activos).

(145) ONDS. "Willaqniki". Número 44, julio del 2016, p. 29. Recuperado de <http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/W44-completo.pdf> [Consulta: 26 de julio del 2016].

(146) Ver los reportes de conflictos sociales N°145, 146, 147 y 148 de la Defensoría del Pueblo.

(147) Ver los reportes de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo N°56 hasta ahora (julio 2016).

(148) ONDS. *Willaqniki*. N° 36, noviembre 2015, p. 39. Recuperado de <http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/11/W36.pdf> [Consulta: 26 de julio del 2016].

(149) Reporte de Conflictos Sociales N° 130 de la Defensoría del Pueblo.

(150) Luque Mogrovejo, Rolando. "El Monitoreo de Conflictos". En *El Comercio*. Lima, 24 de abril del 2013.

encuadrar el conflicto dentro de la categoría de amenaza a la gobernabilidad y al orden público, se le otorga a la violencia un carácter constitutivo del conflicto, catapultándolo como un hecho negativo. Resulta pertinente recordar que de los 546 conflictos registrados por la Defensoría del Pueblo entre los años 2009 y 2015, el 35% se desarrolló de manera pacífica (ver capítulo IV).

Definición y caracterización de conflictos sociales según la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS)

Caracterización de los conflictos	Definición
Diferencia	Conflicto de juicio u opinión —conflicto cognitivo— que ocurre cuando una de las partes considera que la(s) otra(s) ha(n) llegado a conclusiones equivocadas sobre hechos reales. Se trata, fundamentalmente, de una contraposición de opiniones.
Controversia	Oposición de intereses o posiciones respecto de un hecho, una acción o decisión. Un interés es un objetivo o meta que persigue un grupo social, en tanto que una posición es la visión o representación que dicho grupo se ha forjado. Ambos giran en torno a un hecho, acción o decisión concreta.
Conflicto social	Proceso social dinámico en el que dos o más partes interdependientes perciben que sus intereses se contraponen —metas incompatibles, escasez de recursos e interferencia de la otra parte para la consecución de sus metas u objetivos— e inician acciones que pueden constituir una amenaza a la gobernabilidad y/o al orden público, y para cuya resolución se requiere la intervención del Estado en su calidad de mediador, negociador o garante de derechos.

Fuente: ONDS. (2014). *Diálogo dos años después*. Lima, p. 50

La tipología

Aunque el Viceministro de Gobernanza Territorial ha manifestado que está en revisión del marco teórico y la tipología de conflictos que se usaría en la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, está aún vigente la agrupación de los conflictos en ciertas categorías, lo que sirve ante todo para sistematizar la información, facilitar el análisis global de la situación y guiar la intervención. En otras palabras, debe tener un valor operativo para la misma organización que la usa.

La tipología elaborada por la ONDS tomó en cuenta, según lo que afirma la Oficina, cuatro criterios: i) el tipo de demanda de los actores y las autoridades competentes para resolverlas; ii) la actividad productiva que está involucrada; iii) la afectación de los derechos de los actores; y iv) las disputas entre pueblos, regiones o en la gestión de gobierno local o regional.¹⁵¹ Sin embargo, no parece que se consideraron todos estos criterios para cada tipo de conflicto. En realidad, la mayoría refleja un tipo de actividad productiva, como se detalla en el cuadro. Otros guardan relación con las demandas de los actores (conflictos laborales, por demarcación territorial, hídricos).

Tipos de conflictos sociales según la ONDS

Tipo	Definición
Minería	Conflictos ligados a la presencia de actividad minera en una zona (ya sea por el impacto de dicha actividad o por el incumplimiento de acuerdos o insatisfacción de la comunidad afectada).
Energético	En torno a actividades de producción de energía, en los últimos años principalmente hidroeléctrica, debido a los posibles impactos de dichos proyectos
Hidrocarburífero	Relacionados con las actividades petroleras y gasíferas; pueden ocurrir en cualquiera de las fases del ciclo productivo y suelen involucrar a las empresas y poblaciones del entorno.
Hídrico	Se desencadenan en torno al uso y distribución del agua para riego y/o consumo doméstico.
Minería informal e ilegal	Conflictos relacionados a actividades realizadas por personas que explotan riquezas mineras de manera ilegal (invadiendo terrenos y concesiones ajenas) y sin las precauciones necesarias para evitar impactos ambientales negativos.
Demarcación territorial	Surgen en torno a la delimitación de un espacio territorial, siendo frecuentes las disputas entre distritos, provincias y regiones.
Agrarios, forestales y hoja de coca	Se desencadenan alrededor de las actividades agropecuarias y forestales, debido a posiciones encontradas en ciertos temas, así como por problemas dentro de áreas naturales protegidas.
Laborales	Desacuerdos entre empleadores y trabajadores en torno a los derechos y las relaciones laborales en el sector privado o público.

Fuente: ONDS. Willaqniki. N° 1, diciembre del 2012, p. 20. Recuperado de http://www2.pcm.gob.pe/popup_PCM/willaqniki.pdf [Consulta: 4 de abril del 2016].

⁽¹⁵¹⁾ ONDS. Willaqniki. Número 1, diciembre 2012, p. 20. Recuperado de http://www2.pcm.gob.pe/popup_PCM/willaqniki.pdf [Consulta: 4 de abril del 2016].

Modalidades de intervención

La nueva estructura de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo en tres subsecretarías coincidiría con esas tres modalidades de intervención.

- La Subsecretaría de Prevención y Seguimiento se encargaría tanto de la prevención como del seguimiento. Su manejo de intervención principal se daría a partir de la alerta temprana que visibilice situaciones de potenciales conflictos, pero también se encargaría del monitoreo de los casos en los que hay compromisos para la resolución de los mismos.
- La Subsecretaría de Gestión de Conflictos se encargaría del tratamiento o manejo de los casos a partir de las metodologías de negociación y mediación. Aunque se ha identificado el proceso o mesas de diálogo como una forma de intervención que está agotada, en la práctica se observa que no hay ninguna adaptación o reconfiguración de dicha metodología, y que se continúa con su aplicación.
- La Subsecretaría de Diálogo y Sostenibilidad se encargaría de los casos más críticos de conflictos que están expresándose como crisis, en las que los actores usan estrategias de fuerza como la toma de carreteras, paralizaciones, protestas masivas, etc. En estos escenarios, el Viceministro ha declarado que no intervendría más que para usar el estado de emergencia como un método disuasivo en la gestión de la crisis.

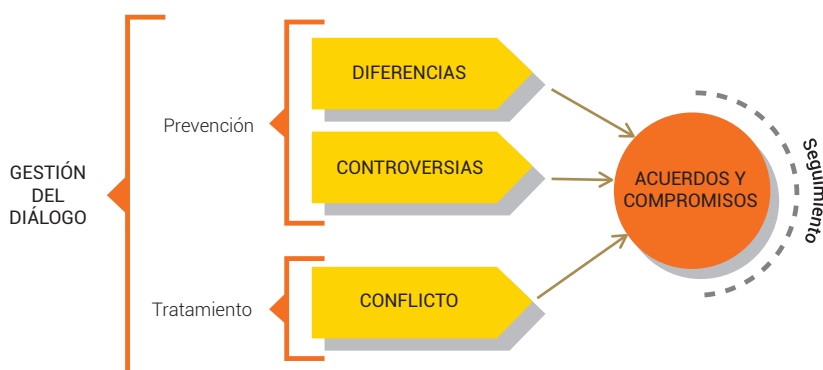
Anteriormente, la ONDS había estructurado su trabajo según tres modalidades de intervención: la prevención, el tratamiento y el seguimiento. A su vez, esas tres funciones son las mismas que se habían planteado en los *Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales* aprobados en el 2011:

1. Prevención: se realiza de manera anticipada al desencadenamiento de un conflicto social o, en su defecto, al escalamiento o crisis del mismo. El Sistema de Alerta y Respuesta Temprana jugará aquí un rol estratégico, pues permitirá identificar y advertir oportunamente el problema, desde que está a nivel de diferencia o controversia.
2. Tratamiento: se produce cuando el conflicto social se manifiesta abiertamente, pudiendo incluso llegar a hacer crisis. Cuando esto ocurre, la Oficina busca lograr el desescalamiento del mismo, tratando de canalizarlo hacia una solución a través del diálogo y la negociación.
3. Seguimiento: consiste en monitorear y seguir los mecanismos que se establecieron para la solución del conflicto (mesas de diálogo,

grupos de trabajo, entre otros). La finalidad es poder detectar a tiempo posibles problemas que eventualmente conduzcan a un resurgimiento del conflicto.¹⁵²

La ONDS privilegió una cierta modalidad de intervención dependiendo de la fase en la cual se encuentra el conflicto. Tal como vemos en el gráfico, la Oficina recurrió a la prevención cuando se encuentra frente a diferencias o controversias. Por su lado, el tratamiento se usó para los conflictos que ya se han manifestado. Finalmente, el seguimiento sirvió para monitorear la resolución de conflictos y el cumplimiento de los compromisos.

Estrategia de gestión del diálogo de la ONDS



Fuente: ONDS "Willaqniki". Número 25, diciembre del 2014, p. 20. Recuperado de <http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/12/W25.pdf> [Consulta: 18 de mayo del 2016].

Cabe resaltar que la estrategia de prevención de la ONDS, según la lógica de intervención presentada en el gráfico, se limita a las diferencias y controversias. Esto significa que los esfuerzos desplegados por la ONDS para prevenir los conflictos se concentraron en un periodo de tiempo preciso y limitado: cuando ya se han manifestado disensiones entre los actores, pero antes que el problema haya escalado a crisis. Este punto resulta problemático, dado que la prevención, más que una etapa, es un enfoque que debe cruzar todo el ciclo del conflicto porque siempre es posible que la situación se agrave.

Además, en caso se implementara una prevención de tipo estructural, resulta necesario iniciar cambios a mediano y largo plazo, con el propósito de

⁽¹⁵²⁾ ONDS. (2016). *Modalidad de Intervención*. Recuperado de <http://onds.pcm.gob.pe/modalidad-de-intervencion/> [Consulta: 18 de mayo del 2016].

eliminar las causas profundas o las condiciones en las cuales se originan los conflictos. Esto requiere esfuerzos continuos de prevención que empiezan antes de las primeras señales del conflicto y que persisten después de su resolución. En otras palabras, para que sea de tipo estructural, la prevención debe ser un eje transversal del aparato estatal, de manera que se implementen políticas públicas orientadas a eliminar las causas profundas.

No obstante, dado que la ONDS hacía prevención solamente cuando se encontraba frente a diferencias y controversias, pudo eventualmente impedir que estas se conviertan en conflictos que podrían evolucionar hasta la crisis y desenlaces violentos. Sin embargo, no podía prevenir las consecuencias del conflicto en sí mismo. Podemos así concluir que la ONDS, en sus modalidades de intervención, promovió sobre todo una prevención localizada en los momentos iniciales del conflicto y de tipo operacional; es decir, busca impedir que un problema se transforme en un conflicto que amenace la gobernabilidad y el orden público.

Por otro lado, cabe resaltar que algunos conceptos centrales en la gestión de conflictos estuvieron ausentes del marco teórico de la ONDS. Es el caso de la violencia, que constituye la principal manifestación negativa de la conflictividad social, dado que implica violaciones a los derechos fundamentales. La ONDS podría dar mayor atención a este concepto, considerando que se registraron hechos de violencia en el 65,2% de los conflictos sociales que estallaron en el Perú entre los años 2009 y 2015, y que el Estado debe “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”.¹⁵³

No hemos tenido acceso a iniciativas que demuestren que en la práctica la ONDS haya relacionado la conflictividad social a la gestión pública y las políticas públicas, es decir, a la necesidad de atender las causas estructurales de un conflicto, elemento esencial en la sostenibilidad de las soluciones. Sin embargo, en las mesas de trabajo sí se buscó contribuir a concertar el desarrollo en procesos de diálogo más ambiciosos que la sola resolución de las causas inmediatas de un conflicto.

5.1.3. Funciones y organización interna

En el organigrama del Estado, la Secretaría de Gestión Social y Diálogo se mantiene en un lugar privilegiado, aunque en relación con la anterior organización de la ONDS ha bajado su posición, puesto que ya no depende directamente del Presidente del Consejo de Ministros, si no que su relación directa es con el Viceministro de Gobernanza Territorial.

⁽¹⁵³⁾ Defensoría del Pueblo. (2005). *Ante Todo, el Diálogo*. Informe Defensorial. Lima, p. 11.

La Secretaría de Gestión Social y Diálogo es responsable de las materias de prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales, y por lo tanto debe "conducir los procesos de diálogo, mediación, negociación entre otros mecanismos, con los diversos actores sociales, representantes de instituciones privadas y funcionarios públicos". Entre las funciones de la Secretaría están: formular, proponer, coordinar, dirigir, supervisar, evaluar y realizar el seguimiento de la política, planes y estrategias para la prevención, gestión y solución de controversias:

- Proponer normas y aprobar directivas, lineamientos, protocolos y demás disposiciones en materias de su competencia.
- Coordinar la participación en los procesos de diálogo, mediación y negociación para la solución de controversias, diferencias y conflictos sociales identificados.
- Coordinar e implementar con los diversos sectores y niveles de gobierno, los mecanismos de alerta temprana y prevención de controversias, diferencias y conflictos sociales.
- Coordinar con todas las entidades del Poder Ejecutivo y de los gobiernos regionales y locales, la debida atención de los procesos de diálogo, mediación, negociación, entre otros mecanismos para la solución de controversias y conflictos sociales.
- Coordinar y articular con los diversos sectores de gobierno, estrategias de comunicaciones en coordinación con el órgano competente de la entidad destinada a la prevención de conflictos sociales.
- Recopilar información y coordinar con las entidades públicas la entrega de información sobre conflictos sociales, así como sistematizar y analizar la información.
- Contribuir a la generación de capacidades.
- Administrar el registro de casos de conflictividad social.
- Demás funciones que le sean asignadas por el Viceministro.

La Secretaría de Gestión Social y Diálogo se constituye como el ente superior del Estado en materia de gestión de conflictos, coordinando, articulando y liderando con propuestas de política, de manejo de conflictos y de protocolos hacia los otros sectores del Estado. Aunque no se ha señalado con claridad el marco teórico, definiciones y lineamientos conceptuales por los que se organizaría la actuación de la nueva gestión, se entiende que en la práctica se estaría utilizando el marco teórico desarrollado por la ONDS.

Esta Secretaría está organizada en tres subsecretarías, las cuales están enfocadas en las distintas etapas que puede tener un conflicto:

- i) La Subsecretaría de Prevención y Seguimiento está encargada de intervenir en la etapa temprana de un conflicto –cuando se expresa la insatisfacción de los actores por una problemática irresuelta– pero, además, en la etapa posterior –a partir de los acuerdos logrados entre los actores, dándole seguimiento a los compromisos adoptados–. Las funciones identificadas son:
- Formular, coordinar, supervisar y evaluar la política, planes y estrategias en materia de prevención y seguimiento.
 - Elaborar y proponer normas, directivas y lineamientos en la materia.
 - Solicitar a las entidades información sobre los conflictos sociales, así como reclasificar y sistematizar sobre potenciales conflictos sociales y conflictos en curso.
 - Coordinar con las entidades del Ejecutivo, gobiernos regionales y locales la implementación de mecanismos de prevención y seguimiento.
 - Implementar mecanismos de alerta temprana y prevención de controversias, en coordinación con diversos sectores y niveles de gobierno.
 - Coordinar y articular con diferentes sectores las estrategias comunicativas, en coordinación con los órganos competentes designados para la prevención de conflictos sociales.
 - Realizar el seguimiento y monitoreo de acuerdos y compromisos derivados de la gestión.
 - Operar el registro de casos de conflicto y mantener actualizados los archivos.
 - Promover investigaciones y estudios en la materia, convocando a grupos de expertos.
 - Brindar asistencia técnica, identificar necesidades de capacitación y coordinar con entidades.

Estas dos importantes funciones de prevención y seguimiento se enfocarían en el conflicto cuando no está expresándose álgidamente, y por tanto, tendrían la oportunidad de transformar el conflicto de forma estratégica: i) para que la problemática no escale en un conflicto a través de su atención y resolución temprana; y ii) para que el incumplimiento de los compromisos no genere la recurrencia del conflicto.

Sin embargo, queda pendiente la tarea en la Secretaría de establecer las condiciones, intervenciones y procesos que resuelvan las problemáticas a tiempo y de forma sostenible como parte de la función de prevención, así como fortalecer las capacidades de los actores con mecanismos y espacios de prevención permanentes. Por otro lado, queda pendiente en la tarea de seguimien-

to el trabajo de postconflicto y reconciliación, indispensables para que todos los actores trabajen colaborativamente hacia el futuro.

ii) La Subsecretaría de Gestión de Conflictos tiene funciones operativas en el manejo y conducción del conflicto mismo, que se ha hecho manifiesto o se está expresando a través de diferentes acciones organizadas por parte de los actores. Los conflictos que se registran en el país son en su mayoría de esta índole, lo que mostraría el nivel de eficacia que tienen las acciones de prevención y seguimiento de los casos por parte de la Subsecretaría de Prevención y Seguimiento. Las funciones identificadas son:

- Formular, coordinar, supervisar y evaluar la política, los planes y estrategias del sector público en materia de gestión de conflictos sociales.
- Elaborar y proponer normas, directivas, lineamientos, protocolos de intervención y comunicación.
- Implementar mecanismos y metodologías para la atención de los conflictos sociales como mediación, negociación, intervención en campo y coordinación para la atención de demandas sectoriales, entre otros.
- Identificar la necesidad de conformar mesas de diálogo y mediación llevadas a cabo por las entidades administrativas públicas.
- Participar en la mediación y negociación de controversias, diferencias y conflictos sociales para los que sea requerida por los sectores e instancias de gobierno, o por disposición del Viceministro.
- Brindar asistencia técnica en materias vinculadas con sus funciones e identificar las necesidades de capacitación, comunicándolas a la entidad competente.
- Otras funciones que le asigne la Secretaría, o por normativa.

La mediación y negociación de controversias, diferencias y conflictos sociales son dos de los mecanismos y metodologías priorizadas por esta Secretaría, quedando pendiente el rescate, utilización o adaptación de otras prácticas o mecanismos propios de las poblaciones, grupos o pueblos indígenas, originales o nativos en la construcción de consensos y manejo de conflictos.

iii) La Subsecretaría de Diálogo y Sostenibilidad tiene funciones de manejo de los espacios y procesos de conflictos que están en situaciones críticas. Por tanto, requiere trabajar bajo mucha presión, con una especialización en manejo de crisis y con contundencia en la coordinación con otros sectores. El trabajo que se realiza en esta Subsecretaría dependerá de la eficacia del trabajo de la Subsecretaría de Prevención y Seguimiento. Las funciones identificadas son:

- Formular las estrategias para la implementación de mesas de diálogo.
- Elaborar y proponer lineamientos, protocolos, entre otros instrumentos sobre la conducción de mesas de diálogo.
- Implementar el mecanismo de mesas de diálogo para la atención de crisis por conflictos sociales en coordinación con la Subsecretaría de Gestión de Conflictos.
- Coordinar y convocar a los diversos sectores y niveles de gobierno su participación en las mesas de diálogo de las cuales forma parte.
- Asumir la Secretaría Técnica de las mesas de diálogo constituidas por la Presidencia del Consejo de Ministros, a propuesta del sector.
- Registrar y reportar los avances y resultados de las mesas de diálogo a la Subsecretaría de Gestión de Conflictos
- Informar a la Subsecretaría de Prevención y Seguimiento los compromisos generados en las mesas de diálogo.
- Brindar asistencia técnica en las materias vinculadas con sus funciones e identificar las necesidades de capacitación, comunicándolas a la entidad competente.

La mitad de los casos de conflictos han utilizado alguna acción de violencia, según información de la Defensoría del Pueblo. Esta circunstancia llevaría a que dicha Subsecretaría tenga la tarea de trabajar en todos aquellos conflictos con la potencialidad de convertirse en crisis, que se han expresado en una crisis abierta o apenas han pasado la crisis para entrar en una etapa de postcrisis.

La ONDS ocupaba una posición privilegiada, debido a su cercanía a las autoridades de más alto rango en el Gobierno Nacional. Era un órgano técnico especializado, creado por el Decreto Supremo N° 106-2012-PCM,⁽¹⁵⁴⁾ que dependía directamente del Presidente del Consejo de Ministros. Se encargaba sobre todo de articular la gestión de los conflictos sociales entre los sectores del Ejecutivo con los gobiernos subnacionales, y de dirigir los procesos de diálogo en el ámbito de sus competencias.⁽¹⁵⁵⁾ La ONDS tenía las siguientes funciones:

- a) Proponer lineamientos y estrategias de diálogo, mediación y negociación, para la prevención, gestión y solución de controversias, y conflictos sociales en el ámbito de su competencia.
- b) Participar en la mediación y negociación de controversias, diferencias y conflictos sociales para los que sea requerido por los sectores e instancias de gobierno.

(154) Que modifica el ROF de la PCM, aprobado por Decreto Supremo N° 063-2007-PCM.

(155) Decreto Supremo N° 106-2012-PCM Del 25 de octubre del 2012. Capítulo III. De la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Artículo 50°. A.-De la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad.

- c) 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.
- d) 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.
- e) Coordinar con todas las entidades del Poder Ejecutivo y de los Gobiernos Regionales y Locales, la debida atención del proceso de diálogo, mediación y negociación, la solución de controversias y conflictos sociales.
- f) Articular con los diferentes sectores de gobierno estrategias de comunicaciones, destinadas a la prevención de conflictos sociales.
- g) Requerir a todas las entidades públicas información en materia de conflictos sociales en el ámbito de su competencia, para su sistematización y análisis.
- h) Desarrollar y difundir metodologías para la prevención y mejor gestión de las controversias, diferencias y conflictos sociales.
- i) Contribuir a la generación de capacidades de diálogo, mediación y negociación, para la prevención y gestión de las controversias, diferencias y conflictos sociales.
- j) Promover y realizar investigaciones y estudios para la promoción del diálogo y la prevención y gestión de controversias, diferencias y conflictos sociales, pudiendo convocar a grupos de expertos en la materia.¹⁵⁶

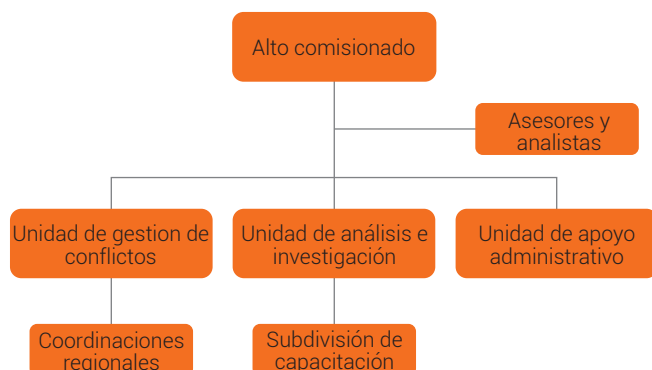
La ONDS contaba con un equipo de 45 personas (a abril del 2016), cuyo número aún se mantendría, y dividía su trabajo en tres unidades: gestión de conflictos; análisis e investigación; apoyo administrativo (ver gráfico). El alto comisionado, que dependía directamente del Primer Ministro, era designado por la Alta Dirección de la PCM y a su vez era responsable de la gestión política y administrativa de la Oficina.¹⁵⁷ Estaba respaldado por un equipo de analistas y asesores que lo apoyan.¹⁵⁸ La organización interna de la ONDS no contaba con una directiva oficialmente aprobada.

(156) DS-N° 106-2012-PCM. Capítulo III. De la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Artículo 50°.B.- De las Funciones.

(157) ONDS. (2014). *Diálogo dos años después*. Lima, p. 77. Recuperado de http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/09/DIALOGO_ONDS.pdf [Consulta: 18 de mayo del 2016].

(158) Montoya Chomba, David. Entrevista realizada en Lima el 16 de mayo del 2016.

Organización interna de la ONDS



Fuente: Montoya Chomba, David. Entrevista realizada en Lima el 16 de mayo del 2016. Elaboración propia.

Composición del equipo de la ONDS (a abril del 2016)

Cargo	N° de empleados
Sede de Lima	
Jefe de oficina	1
Asesores	6
Comisionados	2
Personal de administración y logística	7
Analistas	3
Analista de sistemas	1
Responsable de capacitación	1
Periodista	1
Responsable de diseño y comunicación	1
Coordinaciones regionales	
Coordinadores	5
Comisionados	13
Conductores	4

Fuente: ONDS. Memorando N° 0283-2016-PCM/ONDS del 13 de abril del 2015.

La unidad de análisis e investigación se encargaba de centralizar los datos sobre los casos en prevención, tratamiento y seguimiento que atiende la ONDS. A partir de esta información, la misma unidad elaboraba el boletín *Willaqniki*, donde se presentaba mensualmente un balance de los casos en los cuales está involucrada la ONDS, además de análisis acerca de distintas temáticas. La unidad de análisis e investigación contaba con una subárea de capacitación en gestión y prevención de conflictos sociales (detallamos sus actividades en el punto 5.1.5.).

La unidad de gestión de conflictos constituía el equipo de intervención de la ONDS. Sus integrantes se dedicaban a prevenir el escalamiento de los conflictos y tratar los que son activos, a hacer el seguimiento de los casos y a participar en los espacios de diálogo. Esta unidad contaba con diez oficinas desconcentradas a cargo de cinco coordinadores regionales.¹⁵⁹

1. Norte I: Tumbes y Piura
2. Norte II: La Libertad y Lambayeque
3. Cajamarca
4. Áncash
5. Lima-Centro: Lima Región, Lima Metropolitana e Ica
6. Centro: Junín, Huánuco y Pasco
7. Centro Sur: Ayacucho y Huancavelica
8. Macro Sur I: Arequipa, Puno, Moquegua y Tacna
9. Macro Sur II: Cusco, Apurímac y Madre de Dios
10. Amazonía: Loreto, San Martín, Amazonas y Ucayali

Los coordinadores regionales hacían el seguimiento del trabajo de los trece comisionados asignados a las regiones, y analizaban la información recibida de las regiones para compartirla con los asesores y el alto comisionado.¹⁶⁰ Por su lado, los comisionados regionales recopilaban informaciones acerca de las diferencias, controversias y conflictos, y elaboraban informes que transmitían a su coordinador regional. También coordinaban con actores locales y empresas, facilitaban el establecimiento del diálogo y participaban en las mesas. Era generalmente el alto comisionado, apoyado por sus asesores, quien tomaba las decisiones acerca de la intervención que debe privilegiar la ONDS en los conflictos sociales, al menos que llegaran indicaciones directamente de la PCM o del Presidente.¹⁶¹

(159) ONDS. (diciembre 2014) *Willaqniki*. Número 25, p. 22. Recuperado de <http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/12/W25.pdf> [Consulta: 5 de abril del 2016].

(160) Montoya Chomba, David. Entrevista realizada en Lima el 16 de mayo del 2016.

(161) *Ibíd.*

5.1.4. Instrumentos de trabajo

Con la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, el instrumento de alerta permitirá identificar potenciales conflictos, así como darle seguimiento a los casos. Sin embargo, actualmente y a pesar de toda la casuística y experiencia acumulada por las anteriores instituciones dedicadas a la gestión de los conflictos sociales, la Secretaría estaría evaluando elaborar metodologías tanto de registro, análisis y de intervención para ajustarlas a su nuevo enfoque.

Cuando se creó la ONDS, se le dio la función de implementar mecanismos de alerta y prevención de diferencias, controversias y conflictos.¹⁶² El uso de este tipo de herramienta para anticiparse a los conflictos sociales y abordarlos se popularizó en los últimos años en África y América Latina. Según el PNUD, los sistemas de alerta y respuesta temprana son “mecanismos de prevención y atención de conflictos que se enfocan en la recolección sistemática (cuantitativa o cualitativa), procesamiento y análisis de información de situaciones de conflicto cuyo propósito es alertar a los decisores políticos para tomar medidas o acciones que eviten el surgimiento o escalada de un conflicto”.¹⁶³ Permiten tanto la identificación de las causas de los conflictos como la prevención de los desenlaces violentos y la atenuación de los impactos.

De esta manera, la ONDS implementó su Programa de Alerta y Respuesta Temprana (PART), que permite recolectar y analizar información pertinente acerca de los conflictos potenciales o activos, y comunicarla de tal manera que el Estado pueda reaccionar adecuadamente frente a la situación.¹⁶⁴

El PART funcionó con una red de colaboradores que aseguran el flujo constante de información, llegando de las regiones y de los diferentes sectores del Poder Ejecutivo.¹⁶⁵ Los ministerios y entidades del Estado, los gobiernos regionales, los gobernadores regionales y provinciales, la PNP y la Dirección Nacional de Inteligencia¹⁶⁶ son los principales integrantes de esta red. El PART también incluye el desarrollo de una plataforma informática que permite ingresar, guardar y sistematizar la información recopilada a través de los colaboradores, de los medios de comunicación y de las fuentes oficiales.

Cabe mencionar que la implementación del PART enfrentaba ciertos retos. Primero, seguía siendo difícil de asegurar la participación constante

⁽¹⁶²⁾ Decreto Supremo N° 106-2012-PCM del 25 de octubre del 2012. Capítulo III. De la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Artículo 50°. B.- De las Funciones.

⁽¹⁶³⁾ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización de los Estados Americanos. (2016). “Guía Práctica para el Diseño de Sistemas de Alertas y Respuesta Temprana de Conflictos Sociales”. Panamá, p. 11. Recuperado de http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/guia-practica-para-el-diseno-de-sistemas-de-alerta-y-respuesta-t.html [Consulta: 1 de junio del 2016].

⁽¹⁶⁴⁾ ONDS. *Willaqniki*. (marzo del 2013). Número 4, p. 10. Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/transparencia/willaqniki/willaqniki04.pdf> [Consulta: 1 de junio del 2016].

⁽¹⁶⁵⁾ *Ibíd.*

⁽¹⁶⁶⁾ Montoya Chomba, David. Entrevista realizada en Lima el 16 de mayo de 2016; Paredes Díez Canseco, Pastor. Entrevista realizada en Lima el 11 de junio del 2016.

de representantes de entidades estatales que proveen información, debido principalmente a la poca voluntad que muestran y la frecuente rotación de personal de las entidades colaboradoras.¹⁶⁷ Por ejemplo, nunca se logró establecer una colaboración fluida con la Dirección de Inteligencia.¹⁶⁸ La implementación del *software* también presentó dificultades, sobre todo porque su uso requiere un personal capacitado y cierto nivel de manejo de tecnologías informáticas. Por estas razones, el uso del *software* se redujo con el tiempo al personal de la ONDS; no se pudo implementar entre los colaboradores que prefieren la comunicación verbal.¹⁶⁹

Es interesante notar que en un primer momento, la ONDS planteó articular el PART con los otros sistemas informáticos de monitoreo de las instancias nacionales y regionales de gestión de conflictos sociales.¹⁷⁰ Sin embargo, veremos posteriormente que las entidades que abordan la conflictividad social en el Estado siguen manejando hasta ahora sus propias herramientas y no se observa un flujo sistemático de información entre ellas.

Además del Programa de Alerta y Respuesta Temprana, se tenía planificado en la estrategia de prevención de la ONDS implementar dos mecanismos adicionales:

- El instrumento de evaluación ex ante para la prevención de conflictos sociales: permite evaluar los posibles impactos de una decisión pública —medida legislativa, proyecto de inversión, etcétera—, a fin de prever el posible surgimiento de un conflicto social, y adoptar medidas para prevenirlo o mitigarlo.
- El Índice de Riesgo para la Prevención de Conflictos Ligados a la Gran Minería: Permite evaluar el potencial conflictivo de los distritos donde se van a desarrollar los principales proyectos de inversión minera de los próximos cinco años.¹⁷¹

Aunque se elaboraron las bases conceptuales, así como las herramientas para que estos mecanismos estén operativos, no se generalizó su uso.¹⁷² No obstante, se observó que habrían podido ser de utilidad para un nivel de intervención apenas se presenten las primeras señales de los conflictos sociales.

En paralelo al PART, la ONDS manejó un sistema de información que le permitía centralizar en una matriz los datos relativos a las diferencias,

(167) *Ibíd.*

(168) Paredes Diez Canseco, Pastor. Entrevista realizada en Lima el 11 de junio del 2016.

(169) Montoya Chomba, David. Entrevista realizada en Lima el 16 de mayo del 2016.

(170) ONDS. (diciembre 2012). "La Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS): una apuesta por el diálogo y el desarrollo". En: *Willaqniki*. Número 1, p.12. Recuperado de http://www2.pcm.gob.pe/popup_PCM/willaqniki.pdf [Consulta: 1 de junio del 2016].

(171) ONDS. (2014). Diálogo dos años después. Lima, p. 122. Recuperado de http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/09/DIALOGO_ONDS.pdf [Consulta: 18 de mayo del 2016].

(172) Montoya Chomba, David. Entrevista realizada en Lima el 16 de mayo del 2016; Paredes Diez Canseco, Pastor. Entrevista realizada en Lima el 11 de junio del 2016.

controversias y los conflictos en los que interviene la Oficina, sea a nivel de prevención como de tratamiento.¹⁷³ El manejo de esta información estuvo a cargo de la unidad de análisis e investigación.

5.1.5. Fortalecimiento de capacidades

Aunque en el marco de las funciones de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo se ha identificado el desarrollo de capacidades como un aspecto clave para las tres subsecretarías, aún no se ha identificado un programa estructurado que dé cuenta de dicha función.

La ONDS logró desarrollar actividades de capacitación que buscaron mejorar las aptitudes para el diálogo y la prevención y gestión de conflictos sociales. En el 2014, lanzó el Programa de Formación de Gestores del Diálogo, iniciativa que fomentaba la institucionalización del diálogo en las entidades públicas vía la “formación de especialistas que puedan llevar a cabo procesos de diálogo exitosos”.¹⁷⁴

Dirigido a los funcionarios de los gobiernos regionales y de las instituciones públicas, este programa se desarrolló en tres meses y se estructuró en tres talleres, de tres sesiones cada uno. En el primer módulo se presentó a la propia ONDS, así como los principales conceptos relacionados a la conflictividad social.

El segundo presentó pautas para preparar y gestionar un proceso de diálogo, y el tercero revisó las competencias del Estado en materia de conflictos sociales.

Hasta ahora, este programa de formación se ofreció en tres regiones distintas y en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, permitiendo la capacitación de 143 personas. Para el 2016, se planificó implementar el programa en San Martín y Loreto.

El cuadro a continuación muestra el detalle de las actividades realizadas hasta abril del 2016.

(173) ONDS. (2014). *Diálogo dos años después*. Lima, p. 122. Recuperado de http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/09/DIALOGO_ONDS.pdf [Consulta: 18 de mayo del 2016].

(174) ONDS. Informe N°001-2016-PCV/ONDS-LMSNS del 11 de abril del 2016.

Implementación del Programa de formación de gestores del diálogo de la ONDS-PCM (a abril del 2016)

Región de implementación	Periodo	Participantes
Gobierno Regional de Arequipa	Junio-agosto del 2014	30
Gobierno Regional de Tacna	Noviembre-diciembre del 2015	27
Gobierno Regional de Ucayali	Setiembre-octubre del 2015	51
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Marzo- abril del 2016	35

Fuente: Informe N°001-2016-PCM/ONDS-LMSNS, 11 de abril del 2016

Aunque no se puede poner en duda la pertinencia del programa, llama la atención que no se priorizara a los departamentos más impactados por conflictos sociales. En efecto, entre el 2009 y el 2015 estallaron 25 conflictos en Arequipa, diez en Ucayali y nueve en Tacna. En comparación, se observa que en Áncash, Lima, Puno y Apurímac, hubo respectivamente 74, 49, 44 y 41 conflictos sociales en el mismo periodo.¹⁷⁵ Sin embargo, David Montoya Chomba, ex jefe de la ONDS, señala que la implementación del programa de capacitación depende de la voluntad de las autoridades regionales, las cuales no siempre muestran interés.¹⁷⁶

Además de su Programa de Formación de Gestores del Diálogo, la ONDS ofreció talleres de un día con el fin de enseñar los conocimientos básicos sobre la conflictividad social y la gestión del diálogo a organizaciones de la sociedad civil y a instituciones públicas. En el 2015, se capacitó a 954 personas en el marco de 19 talleres distintos que fueron dirigidos a autoridades políticas, líderes sociales, dirigentes comunales, profesionales, funcionarios, estudiantes, representantes de ONG y policías.¹⁷⁷

Otra novedad a nivel de fortalecimiento de capacidades es el Diploma en Prevención de Conflictos Sociales que ofreció el PNUD, en colaboración con la ONDS.¹⁷⁸ Este diplomado virtual abordó conceptos básicos vinculados al diálogo y presentó pautas metodológicas para la elaboración e implementación del plan de trabajo para desarrollar un proceso de diálogo exitoso. Las

(175) Defensoría del Pueblo. Simco. 2009-2015.

(176) Montoya Chomba, David. Entrevista realizada en Lima el 16 de mayo del 2016.

(177) ONDS. Informe N°001-2016-PCM/ONDS-LMSNS del 11 de abril del 2016.

(178) La ONDS-PCM aportó el contenido y los materiales para el módulo correspondiente a la prevención y gestión de conflictos sociales (Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, Informe N°001-2016-PCV/ONDS-LMSNS del 11 de abril del 2016).

132 personas que fueron capacitadas en el 2015 provienen de los gobiernos regionales,¹⁷⁹ de las oficinas desconcentradas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), así como de organizaciones de la sociedad civil.

La ONDS también ofreció de manera ocasional su apoyo a los actores sociales que participan en un proceso de diálogo en el marco de un conflicto social. Estas capacitaciones respondieron a necesidades puntuales y buscaron mejorar las habilidades y los conocimientos de los participantes, de manera que se superen las deficiencias que podrían obstaculizar el buen desarrollo de un proceso de diálogo. Hasta ahora se usó esta medida solamente con 37 actores de la cuenca Tambo-Santiago-Ica,¹⁸⁰ alcanzando resultados positivos.

Según los datos proporcionados por la ONDS, se capacitó desde el 2012 a un total de 1266 personas, en su gran mayoría proveniente de los gobiernos regionales y la sociedad civil.

5.1.6. Promoción y conducción del diálogo

El diálogo constituye la piedra angular de la estrategia de prevención y gestión de conflictos sociales de la ONDS, de acuerdo a los fundamentos de sus funciones. La Oficina no solo tenía el deber de coordinar espacios de diálogo y participar en la mediación y negociación de estos, sino también de generar capacidades y proponer estrategias y lineamientos para gestionarlos.¹⁸¹

Cabe mencionar que la ONDS, como entidad coordinadora, intervino en los casos que interpelan las competencias de más de un ministerio. Tenía la facultad de establecer espacios de diálogo y de convocar a los sectores para que participen.¹⁸² En los últimos años actuó, generalmente, como Secretaría Técnica, recayendo la conducción del diálogo en el sector que tiene la competencia legal principal en el conflicto.¹⁸³ Por ejemplo, si se trata de un conflicto surgido en el contexto de actividades mineras, es el Minem el que se encarga de dirigir la mesa de diálogo.

Sin embargo, en ciertas circunstancias se consideró preferible que la ONDS conduzca el diálogo, como en los casos donde el sector correspondiente ha desgastado sus relaciones con la comunidad, o cuando ésta quiere negociar directamente con una empresa o el pedido proviene de autoridades como el Presidente del Consejo de Ministros.¹⁸⁴ Como se ve, en cuanto a la dirección del proceso de diálogo, no existen reglas específicas.

(179) Loreto, Piura, San Martín, Áncash, Lima, Junín, Pasco, Ayacucho, Apurímac, Arequipa, Moquegua y Tacna.

(180) ONDS. Informe N°001-2016-PCV/ONDS-LMSNS del 11 de abril del 2016.

(181) Decreto Supremo N° 106-2012-PCM del 25 de octubre del 2012.

(182) Montoya Chomba, David. Entrevista realizada en Lima el 16 de mayo del 2016.

(183) *Ibid.*

(184) Por ejemplo, en casos de incumplimiento de compromisos por parte de esta última. En estos casos la ONDS solo monitorea el proceso. Montoya Chomba, David. Entrevista realizada en Lima el 16 de mayo del 2016.

La ONDS promovió el establecimiento de distintos tipos de espacios de diálogo. Además de las mesas de diálogo, puede optar por las de desarrollo, mesas técnicas y grupos de trabajo multisectorial, como se detalla en el cuadro. Todas estas modalidades son en esencia procesos de diálogo pero que tienen un alcance y objetivos distintos.

Por ejemplo, las mesas de desarrollo –impulsadas por la PCM a partir del 2012–¹⁸⁵ representan una línea de diálogo que refleja la voluntad del Estado de abordar problemáticas más profundas en determinadas zonas del país, concertando con los principales actores estatales, sociales y empresariales en favor sobre todo del desarrollo.

Se entiende que deberían implementarse en lugares donde hay conflictos potenciales,¹⁸⁶ y así ocurre en algunos casos, pero en la práctica se establecen también cuando el conflicto ya se manifestó y se requiere darle al tratamiento de los problemas una estabilidad mayor mediante un espacio legitimado y de mayor aliento.

Por ejemplo, la Mesa de Desarrollo de Datem del Marañón en Loreto se instaló en enero del 2016, después que el Frente de Defensa y Desarrollo de la Provincia Datem del Marañón (Frededam) convocó a un paro provincial.¹⁸⁷ Montoya Chomba señala que estos espacios constituían en realidad mesas de generación de proyectos que se establecen cuando las demandas en un conflicto son más complejas.¹⁸⁸

Tipo de espacios de diálogo promovidos por la ONDS

Espacios de diálogo	Funciones
Mesas de diálogo	Son espacios conformados a partir de un caso de diferencia, controversia o conflicto social, con la finalidad de reunir a los actores sociales involucrados (organizaciones sociales e instituciones públicas y/o privadas), así como a las entidades estatales competentes en el manejo de la problemática, para que juntos busquen soluciones pacíficas e institucionales a sus problemas.

(185) El jefe de la OGGs-Minem, Fernando Castillo Torres, indicó que la figura de la “mesa de desarrollo” fue una iniciativa del Ministro de Energía y Minas, y que se utilizó antes de la creación de la ONDS. Las mesas del Minem buscaban anticiparse a las inversiones extractivas.

(186) ONDS. “Guía práctica para la gestión del diálogo desde los gobiernos regionales y locales”. p. 96. Recuperado de <http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/09/Modulo-02.pdf> [Consulta: 18 de mayo del 2016].

(187) ONDS. *Willaqniki*. N° 39, febrero del 2016, p. 58. Recuperado de <http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/02/W39.pdf> [Consulta: 1 de agosto del 2016].

(188) Montoya Chomba, David. Entrevista realizada en Lima el 16 de mayo del 2016.

Espacios de diálogo	Funciones
Mesas de desarrollo	Son espacios de diálogo donde participan principalmente los diferentes sectores del Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas privadas que operan en el entorno de la población. Estos mecanismos de diálogo tienen una perspectiva de desarrollo integral en los ámbitos geográfico, social, económico, público y privado donde se desarrollan proyectos de importancia regional y nacional. En estos espacios, el Estado apuesta por la realización de inversiones públicas para mejorar las condiciones de vida de la población, bajo una estrategia articuladora de sus distintos sectores y niveles. De la misma manera, la sociedad participa en la toma de decisiones sobre su desarrollo y establece acuerdos con el Estado, y las empresas se comprometen con el desarrollo del entorno donde se ubican sus proyectos, mediante inversiones social y ambientalmente responsables.
Mesas técnicas	Son espacios que tienen la particularidad de enfocarse en generar informes, estudios e investigaciones que respondan a problemas específicos. Por ejemplo, temáticas ambientales, hídricas, proyectos de infraestructura o de provisión de servicios. Por ello, quienes participan representando al Estado y a la empresa suelen ser profesionales técnicos.
Grupos de trabajo multisectoriales	Son espacios creados con la finalidad de que los sectores del Estado desarrollen funciones de seguimiento, fiscalización o emisión de informes técnicos sobre una materia específica. No cuentan con participación vinculante de la sociedad o de las empresas. El resultado de un grupo multisectorial sirve de base para las decisiones de las entidades del Estado sobre la materia, tomando en cuenta las propuestas e iniciativas de la población del área de intervención.

Fuente: ONDS. "Proceso de consolidación del Modelo de Diálogo y Sostenibilidad", En: Willaqui. Número 25, diciembre del 2014, p. 21. Recuperado de <http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/12/W25.pdf> [Consulta: 5 de abril del 2016].

Desde su creación, la ONDS intervino en 179 espacios de diálogo (a julio del 2016): 17 mesas de desarrollo, 120 mesas de diálogo, 19 mesas de trabajo, 20 mesas técnicas y tres comisiones multisectoriales.¹⁸⁹ No existen protocolos o pautas formalmente aprobadas para guiar su intervención en estos espacios, sino que se aconseja a los funcionarios de la Secretaría referirse a los módulos de capacitación desarrollados en el Programa de Formación de Gestores del Diálogo¹⁹⁰ inaugurado en el 2014.¹⁹¹ El módulo II brinda recomendaciones para asegurar la buena marcha de las cuatro fases de los procesos de diálogo.

1. Identificación de casos de conflictividad social.
2. Elaboración de estrategias para la gestión del diálogo.
3. Implementación de la estrategia para la gestión del diálogo.
4. Seguimiento de los acuerdos finales.

La ONDS también presentó en el módulo II pautas para guiar la primera sesión del espacio de diálogo y recomienda consensuar sobre los siguientes aspectos:¹⁹²

- Objetivo del espacio de diálogo determinado;
- Conjunto de demandas que constituirán la agenda de trabajo;
- Reglamento del espacio de diálogo;
- Creación de subespacios de diálogo;
- Agenda de trabajo a tratar en las futuras sesiones;
- Determinar la forma y periodicidad de la comunicación interna entre los miembros del espacio de diálogo;
- Registrar todos los anteriores aspectos en el Acta de instalación, que debe ser firmada por todos los asistentes.

Los módulos de capacitación tenían objetivos pedagógicos y servían de referencia teórica y práctica a los comisionados de la ONDS, aunque no tenían la categoría de un protocolo, una directiva, entre otros, en los que se establecen reglas y pautas que obligan u orientan su trabajo. Es cierto que en esta materia siempre debe haber la suficiente flexibilidad para comprender los contextos culturales, pero esto se consigue de manera más eficiente si se tienen protocolos. Por ejemplo, se aconseja consensuar y aprobar un reglamento que rija la participación de los actores, sin embargo, en la práctica el tema solo era abordado cuando los participantes lo pedían explícitamente. La explicación que dio un funcionario entrevistado es la de “ahorrar tiempo”.¹⁹³

(189) PCM. *Remisión de información solicitada, en virtud a lo establecido por la Ley N° 27806 y su Reglamento registro*. Registro N° 201625543 del 19 de julio del 2016.

(190) Montoya Chamba, David. Entrevista realizada en Lima el 16 de mayo del 2016; Paredes Diez Canseco, Pastor. Entrevista realizada en Lima el 11 de junio del 2016.

(191) Paredes Diez Canseco, Pastor. Entrevista realizada en Lima el 11 de junio del 2016.

(192) ONDS. “Módulo 2”. En: *Guía práctica para la gestión del diálogo desde los gobiernos regionales y locales*. p. 96. Recuperado de <http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/09/Modulo-02.pdf> [Consulta: 18 de mayo del 2016].

(193) *Ibíd.*

De otro lado, cuando dirigía un espacio de diálogo, la ONDS se presentó como mediador o negociador. Sin embargo, en sus documentos oficiales no definía explícitamente cuáles eran las diferencias entre estos dos tipos de intervención. Solo especificó que cuando la entidad pública que conduce el diálogo constituye "una de las partes en confrontación",¹⁹⁴ no puede asumir el rol de mediador y tiene que ser un negociador. De todas maneras, es importante que se reconozca la calidad de actor primario en el conflicto que tiene el Estado en numerosos casos, y que desde esta condición no le sea posible actuar como mediador. Sin embargo, sí es posible que actúe como facilitador del diálogo, más aún si cuenta con una oficina especializada que, no obstante estar vinculada a un actor primario, puede cumplir ese rol.

En relación a los acuerdos, la ONDS, al término de un proceso de diálogo, privilegió el establecimiento de un comité de seguimiento. Dentro de ese comité actuó como Secretaría Técnica y elaboró informes trimestrales sobre los avances. En una matriz, la ONDS transcribía los acuerdos que son responsabilidad del Estado.¹⁹⁵ Durante la conducción de la oficina por parte de Montoya Chomba, esta matriz se compartía con los ministerios y el Presidente del Consejo de Ministros.¹⁹⁶

5.2. Gestión de los conflictos sociales desde los ministerios

5.2.1. Creación de órganos especializados en gestión de conflictos sociales

La intervención de los ministerios en los conflictos sociales se debe a algún tipo de acción u omisión que es rechazada por un sector de la población, o porque los problemas que se presentan están dentro de sus competencias legales. En esta óptica, se ha venido creando en los últimos años órganos especializados en gestión de conflictos sociales en los diferentes sectores del Poder Ejecutivo. En el 2007 se creó la Oficina General de Gestión Social (OGGS) del Ministerio de Energía y Minas; en el 2008, la Oficina de Asesoramiento en Asuntos Socioambientales (OAAS) del Ministerio del Ambiente (Minam); a partir del 2009 y frente al aumento del número de conflictos sociales, la PCM decidió fomentar la constitución de equipos especializados en conflictividad en todos los sectores del Poder Ejecutivo.

En el 2009, la PCM emitió una directiva interna que alentaba esta práctica.¹⁹⁷ Luego, en el 2011 aprobó un decreto supremo señalando que "los

(194) ONDS. "Modulo 2". En: *Guía práctica para la gestión del diálogo desde los gobiernos regionales y locales*. p. 96. Recuperado de <http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/09/Modulo-02.pdf> [Consulta: 18 de mayo del 2016].

(195) Montoya Chamba, David. Entrevista realizada en Lima el 16 de mayo del 2016

(196) Paredes Díez Canseco, Pastor. Entrevista realizada en Lima el 11 de junio del 2016.

(197) Toche, Eduardo. Óp. Cit. p. 3.

sectores del Poder Ejecutivo que no cuenten en su organización con oficinas de gestión de conflictos sociales estructuradas, implementarán instancias de atención y coordinación para la gestión de conflictos sociales, dependientes del Despacho Ministerial".¹⁹⁸ No obstante, esta norma no incluye especificaciones sobre lo que significa una "instancia" o sobre cómo deben estar organizadas. Frente a esta imprecisión, las estructuras para gestionar la conflictividad social en el Poder Ejecutivo se diferencian sensiblemente según los ministerios.

En diez ministerios se creó un órgano de gestión de conflictos sociales que aparece en la estructura orgánica del ministerio y que dispone de un presupuesto propio que le permite atender la conflictividad social: Minem, Minam, MVCS, Mininter, Minedu, Mintra, MRE, Minagri, Minsa y MIMP. Agregamos a esto que ciertos organismos especializados adscritos a ministerios, como la ANA adscrita al Minagri y el OEFA al Minam, también cuentan con una oficina que aborda conflictos sociales.

Estos órganos de gestión de conflictos ocupan diferentes posiciones dentro de la estructura orgánica de los ministerios y en ciertos casos son parte de la Alta Dirección. Pueden depender de la Secretaría General, como es el caso del MVCS con la Oficina de Diálogo y Gestión Social, del Minedu con la Oficina de Diálogo, del Minsa con la Oficina General de Articulación y Coordinación, y de la Autoridad Nacional del Agua con la Unidad de Prevención y de Gestión de Conflictos Sociales. También pueden depender del despacho ministerial, una situación que se observa en el caso de la Oficina General de Gestión Social del Minem y de la Oficina de Asesoramiento en Asuntos Socioambientales del Minam. Cuando son parte de la Alta Dirección, las instancias de gestión de conflictos son generalmente órganos de asesoramiento¹⁹⁹ o apoyo.²⁰⁰

En los otros casos, se crearon organismos de línea:²⁰¹ el Mininter creó la Dirección de Relaciones Comunitarias para el Orden Interno, el cual se convirtió en la Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales Dirección General de Orden Público Viceministerio de Orden Interno; el Mintra creó la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial Laboral; el MRE la Dirección de Manejo de Crisis y Prevención de Conflictos; y el OEFA la Coordinación de Gestión de Conflictos Socioambientales.

(198) Decreto Supremo N° 060-2011-PCM del 6 de julio del 2011. Disposición complementaria final.

(199) Los órganos de asesoramiento deben orientar la labor de la entidad y de sus distintos órganos mediante actividades como: planificación, presupuesto, organización y asesoría jurídica (Decreto Supremo N° 043-2006-PCM del 26 de julio del 2006).

(200) Los órganos de apoyo deben "ejercer las actividades de administración interna que permiten el desempeño eficaz de la entidad y sus distintos órganos en el cumplimiento de las funciones sustantivas" (Decreto Supremo N° 043-2006-PCM del 26 de julio del 2006).

(201) Los órganos de línea deben "formular, ejecutar y evaluar políticas públicas y en general realizar las actividades técnicas, normativas y de ejecución necesarias para cumplir con los objetivos de la entidad en el marco de las funciones que las normas sustantivas atribuyen a esta" (Decreto Supremo N° 043-2006-PCM del 26 de julio del 2006).

Por su lado, el Minagri creó la función de gestionar los conflictos sociales en la Dirección General de Articulación Intergubernamental, mientras que el MIMP la creó en la Dirección de Desplazados y Cultura de Paz. Toda la información reseñada se detalla en el siguiente cuadro.

Órganos especializados en gestión de conflictos en los ministerios

Ministerio	Presupuesto anual 2016 (S/)	Denominación del órgano	Tipo de órgano	Norma de creación
Ministerios				
Ministerio de Energía y Minas (Minem)	7'276 325	Oficina General de Gestión Social	Órgano de asesoramiento que depende del despacho ministerial.	Oficina creada con el Decreto Supremo N° 066-2005-EM y con el Decreto Supremo N° 031-2007-EM (del 26 de julio del 2007), que aprueba el Reglamento de organización y funciones del Ministerio de Energía y Minas.
Ministerio del Ambiente (Minam)	1'677 954	Oficina de Asesoramiento en Asuntos Socioambientales	Órgano de asesoramiento que depende del despacho ministerial.	Decreto Supremo N° 007-2008-MINAM (6 de diciembre del 2008), que aprueba el Reglamento de organización y funciones del Ministerio.
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)	1'430 395	Oficina de Diálogo y Gestión Social	Unidad orgánica que depende de la Secretaría General.	Resolución Ministerial N° 076-2010-Vivienda (23 de abril del 2010) que crea la Oficina de Prevención de Conflictos. Cambia a la actual denominación con el Decreto Supremo N° 006-2015-VIVIENDA (4 de marzo del 2015).

Ministerio del Interior (Mininter)	1'109 213	Dirección de Relaciones Comunitarias para el Orden Interno	Órgano de línea que depende de la Dirección General para la Seguridad Democrática.	Decreto Supremo N° 002-2012-IN (25 de junio del 2012)
Ministerio de Educación (Minedu)	1'000 000	Oficina de Diálogo	Órgano de apoyo que depende de la Secretaría General.	Decreto Supremo N° 001-2015-MINE-DU (31 de enero del 2015)
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Mintra)	638 546	Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial Laboral	Órgano de línea que depende de la Dirección General de Trabajo.	Decreto Supremo N° 004-2010-TR (20 de abril del 2010)
Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)	130 220,37	Dirección de Manejo de Crisis y Prevención de Conflictos	Órgano de línea que depende de la Dirección General de Estudios y Estrategias de Política Exterior.	Decreto Supremo N° 135-2010-RE (18 de diciembre del 2010)
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	N.D.	Dirección de Desplazados y Cultura de Paz	Órgano de línea que depende del Despacho Viceministerial de la Mujer.	Decreto Supremo N° 011-2004-MIM-DES (7 de enero del 2015)

Ministerio	Presupuesto anual 2016 (S/)	Denominación del órgano	Tipo de órgano	Norma de creación
Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri)	N.D	Dirección General de Articulación Intergubernamental	Órgano de línea que depende del Viceministerio de Políticas Agrarias.	Decreto Supremo N° 008-2014-MI-NAGRI (24 de julio del 2014), que aprueba el Reglamento de organización y funciones del Minagri.
Ministerio de Salud (Minsa)	N.D	Oficina General de Articulación y Coordinación	Órgano de asesoramiento que depende de la Secretaría General.	Decreto Legislativo N° 1161, que aprueba el nuevo Reglamento de organización y funciones del Ministerio de Salud.
Organismos especializados adscritos a los ministerios				
Autoridad Nacional del Agua (ANA) Adscrita al Minagri	1'371 414	Unidad de Prevención y de Gestión de Conflictos Sociales	Unidad no estructurada que depende de la Secretaría General.	Resolución Jefatural N° 243-2014-ANA (21 de agosto del 2014)
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) Adscrito al Minam	597 134	Coordinación de Gestión de Conflictos Socioambientales	Depende de la Dirección de Supervisión.	Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 114-2014-OEFA/PCD (18 de agosto del 2014), derogada por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 098-2016-OEFA/PCD (30 de mayo del 2016).

El hecho de que en los otros ministerios no se creó oficialmente una oficina, no significa que no existan funcionarios responsables de la gestión de los conflictos sociales. En efecto, en el caso de dos ministerios, se encargó a un equipo la responsabilidad de gestionar y atender los conflictos, a pesar de que este no se encuentra en la estructura orgánica del ministerio y que no cuenta con presupuesto propio. El Ministerio de la Producción creó un grupo de trabajo encargado de propiciar el diálogo, la cultura de paz y la armonía social, así como de fortalecer la gobernabilidad democrática en un contexto de sostenibilidad económica con inclusión social.²⁰² El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) creó la Unidad de Gestión de Conflictos Sociales, que depende del Despacho Ministerial.²⁰³

En cuanto al Ministerio de Defensa, estableció la Comisión de Diálogo Social y Gobernabilidad,²⁰⁴ que congrega a funcionarios de diferentes órganos del Ministerio que se reúnen para abordar el tema de la conflictividad. En lo que respecta al MTC, creó su propio equipo dedicado al manejo de la conflictividad. En el Midis se encargó la función de la conflictividad social a la jefatura del Gabinete de asesores.²⁰⁵

Por ende, contamos con tres ministerios en los cuales no se cuenta con ninguna instancia, comisión, grupo de trabajo o asesores que tienen específicamente la función de atender la conflictividad social. Sin embargo, esto no impide que puedan participar en mesas de diálogo o en conflictos sociales vinculados a su sector. Estos ministerios son los siguientes:

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos;
- Ministerio de Economía y Finanzas;
- Ministerio de Cultura.²⁰⁶

Así, la gestión de los conflictos sociales toma distintas formas dentro de los sectores del Poder Ejecutivo. Incluso en los ministerios en que crearon una oficina de gestión de conflictos, observamos que no cumplen la misma función. Algunas son órganos de apoyo o asesoramiento, mientras otros tienen la facultad de formular y ejecutar políticas públicas, dado que son órganos de línea.

Desde la Defensoría del Pueblo consideramos importante que las instancias de gestión de conflictos sean órganos de línea, dado que se trata de "instancias de atención y coordinación para la gestión de conflictos sociales". Fundamentamos la propuesta en que la atención de los conflictos corresponde más a una función de ejecución que de asesoramiento o apoyo. Además, para

(202) Resolución Ministerial N° 448-2012-PRODUCE del 22 de octubre del 2012.

(203) Resolución Ministerial N° 309-2011-MINCETUR/DM del 14 de octubre del 2011.

(204) Resolución Ministerial. N° 1198-2012de/sg, del 26 de octubre del 2012.

(205) Montoya, David. Correo electrónico mandado a jdoret@defensoria.gob.pe el 8 de junio del 2016.

(206) El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos cuenta con la Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos. Sin embargo, esta última ofrece servicios de conciliación extrajudicial en conflictos por temas familiares o civiles, pero aborda concretamente la conflictividad social.

que el gobierno pueda implementar una política de gestión de conflictos, debe tener la posibilidad de apoyarse en equipos que posean la facultad de elaborar e implementar políticas públicas, tarea que recae en los órganos de línea. Pueden ser direcciones generales u órganos de menor jerarquía, según la importancia de la conflictividad en el sector. Sin embargo, la Defensoría plantea que deberían reunir ciertas condiciones básicas.

- i) Contar con un equipo que le permita: monitorear la conflictividad en el sector, elaborar análisis y hacer capacitación en gestión y prevención de conflictos sociales en el sector.
- ii) Tener la posibilidad de tratar los conflictos directamente con los ministros o la alta dirección.
- iii) Colaborar directamente con la ONDS.

5.2.2. Características y funcionamiento de los órganos especializados en gestión de conflictos de los ministerios

Los órganos especializados en gestión de conflictos sociales han desarrollado su propia organización de trabajo, adaptándose a la realidad de su sector y a los recursos disponibles. A continuación, analizaremos el funcionamiento de tres de estos órganos, con el fin de ver cómo se distinguen en cuanto al marco conceptual que manejan, a su organización interna, a sus intervenciones en los espacios de diálogo y a sus instrumentos de trabajo. Se han seleccionado las entidades especializadas del Minem, Minam y MVCS, considerando que son los que cuentan con mayores recursos humanos y financieros.

5.2.2.1. Oficina General de Gestión Social (OGGS)–Minem

La OGGS es la primera entidad creada en los ministerios para abordar de manera explícita la conflictividad social.²⁰⁷ No sorprende que el Minem sea el que inició esta práctica, ya que el mayor número de conflictos sociales están vinculados a actividades económicas enmarcadas en las competencias de este sector: de los 260 conflictos registrados por la Defensoría en el 2015, el 58,5% tiene un vínculo con actividades mineras, hidrocarburíferas y energéticas.²⁰⁸

La OGGS es un órgano de asesoramiento que depende directamente del despacho ministerial, cuya misión es “promover las relaciones armoniosas entre las empresas minero-energéticas y la sociedad civil, incluidos los gobiernos

⁽²⁰⁷⁾ La OGGS tiene otras funciones, como el monitoreo de fondos sociales de proyectos de inversión, asumir la secretaría técnica de la iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas (EITI), atender la consulta previa y apoyar en el relacionamiento de las empresas con las comunidades (Castillo Torres, Fernando. Entrevista realizada en Lima el 23 de mayo del 2016).

⁽²⁰⁸⁾ Defensoría del Pueblo. *Decimonoveno Informe Anual de la Defensoría del Pueblo. Enero-diciembre, 2015*. (2016). Lima, p. 94.

regionales y locales; propiciar el manejo de mecanismos de diálogo y conciliación en el sector y colaborar en el diseño de Programas de Desarrollo Sostenible".²⁰⁹ Opera con un presupuesto anual (en el 2016) de S/ 7'276 325,²¹⁰ convirtiéndolo en el órgano especializado en conflictos sociales en el Poder Ejecutivo que cuenta con mayores recursos económicos.

Las funciones de la OGGs incluyen la prevención y gestión de la conflictividad social en el sector minero-energético. Debe, entre otras, asesorar a la dirección del ministerio y proponer normas para favorecer las relaciones armónicas entre las empresas, las autoridades locales y la sociedad civil; promover los mecanismos de diálogo y concertación entre las empresas y poblaciones locales; hacer el seguimiento de los compromisos de la empresa con la población local; promover la realización de estudios sociales para asegurar un crecimiento responsable del sector minero-energético.²¹¹

En el plano teórico, la OGGs considera que un conflicto social es un "proceso social que involucra la acumulación de desacuerdos, controversias, disputas y crisis entre diversos actores sociales que perciben o tienen metas, principios o intereses incompatibles".²¹² Si bien es cierto que esta definición tiene ciertos elementos en común con la de la ONDS, en particular en cuanto a la noción de intereses incompatibles, también se diferencia en otros aspectos. La OGGs especifica que en un conflicto hay una "acumulación" de desacuerdos, controversias, disputas y crisis. Sin embargo, no define criterios claros para determinar a partir de cuándo se puede hablar de un conflicto social. La ONDS indicó que los actores "inician acciones que pueden constituir una amenaza a la gobernabilidad y/o al orden público" (ver punto 5.2).

Por otro lado, la tipología que usa la OGGs para diferenciar sus casos no se basa en las características inherentes a los conflictos, tal como el origen del problema y el sector del Estado competente, como es el caso de la ONDS. Más bien, la OGGs habla de casos activos, casos inactivos, casos en monitoreo de compromisos y casos cerrados,²¹³ categorías que se basan en la etapa en la cual se encuentra el conflicto.

Con sus 58 empleados, la OGGs constituye el órgano especializado en conflictividad social que cuenta con más recursos humanos en todo el Estado peruano. En este equipo, quince personas ven temas administrativos y logísticos, y los otros 43 empleados trabajan en gestión social. De estos, un

(209) Ministerio de Energía y Minas. *Gestión Social–Presentación*. (2016). Recuperado de http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=3&idTitular=41&idMenu=sub34&idCateg=41 [Consulta: 10 de junio del 2016].

(210) Ulloa Arteaga, Cesar. "Respuesta de SAIP OGGs/MEM". Respuesta a la solicitud de acceso a información pública N° 2622666 del 11 de julio del 2016.

(211) Decreto Supremo N° 031-2007-EM del 26 de junio del 2007. Capítulo V. Órganos de Asesoramiento. Artículo 51°.

(212) Ministerio de Energía y Minas. *Protocolo de Manejo de Casos Sociales*. 2011, p. 14. http://www.minem.gob.pe/_sector.php?idSector=3 [Consulta: 13 de junio de 2016].

(213) *Idem*, p. 16.

tercio se encuentra en la sede de Lima y el resto trabaja directamente desde las regiones.²¹⁴

La OGGS ha establecido cuatro zonas de trabajo: norte, oriente, centro y sur. Cada una de estas zonas cuenta con un coordinador que trabaja desde Lima y especialistas en gestión social, distribuidos en las zonas,²¹⁵ que son responsables de recopilar la información relevante acerca de casos potenciales o en seguimiento. Los coordinadores de zonas establecidos en Lima centralizan y analizan la información que reciben de los especialistas en gestión social. El jefe de la oficina, en estrecha colaboración con los coordinadores de zonas, toma las decisiones en cuanto a las acciones que debe realizar la oficina para prevenir o gestionar un caso, o hacerle seguimiento.

De manera más específica, su trabajo se estructura en cinco etapas, detalladas en el Protocolo de Manejo de Casos Sociales de la OGGS.²¹⁶

- a. Admisión y registro del caso.
- b. Análisis de la situación y diseño de la estrategia de intervención del ministerio.
- c. Ejecución o implementación de la estrategia.
- d. Seguimiento.
- e. Evaluación y eventual cierre del caso.

Durante el gobierno de Ollanta Humala, la OGGS ha intervenido en 150 casos sociales.²¹⁷ En ciertos casos, solo desempeña una función de orientación, proporcionando información relacionada a las competencias del ministerio. Cuando conduce el diálogo, la OGGS se presenta como mediador,²¹⁸ es decir, sus especialistas “ayudan a restablecer los canales de comunicación entre las partes, ayudan a crear un clima propicio para el diálogo, contribuyen en la construcción del proceso de diálogo y lo dirigen. También aconsejan a los participantes para llegar a los mejores acuerdos posibles”.²¹⁹ Sin embargo, el Minem tiene como objetivo “promover el desarrollo integral de las actividades minero-energéticas”²²⁰ y podría, según sus críticos, no ser equilibrado en la evaluación de los intereses de todos los actores.

(214) Castillo Torres, Fernando. Entrevista realizada en Lima el 23 de mayo del 2016.

(215) *Ibid.*

(216) Ministerio de Energía y Minas, 2011. Óp. Cit.

(217) Ulloa Arteaga, Cesar. “Respuesta de SAIP OGGS/MEM”. Respuesta a la solicitud de acceso a información pública N° 2622666 del 11 de julio del 2016.

(218) Castillo Torres, Fernando. Entrevista realizada en Lima el 23 de mayo del 2016.

(219) *Protocolo de Manejo de Casos Sociales*. 2011, p. 4. Recuperado de http://www.minem.gob.pe/_sector.php?idSector=3 [Consulta: 13 de junio del 2016].

(220) Ministerio de Energía y Minas. “Quiénes Somos”. Recuperado de http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=10&idTitular=268&idMenu=sub266&idCateg=222 [Consulta: 13 de junio del 2016].

La OGGs cuenta con un Protocolo de Manejo de Casos Sociales,²²¹ cuyas pautas son seguidas por sus representantes en la intervención en los procesos de diálogo antes de las reuniones y durante el proceso.

Antes de las reuniones:

- Elegir un lugar neutral adaptado.
- Identificar los participantes y asegurarse que se reconozcan.

Durante el proceso:

- Construir un clima de confianza.
- Identificar las preocupaciones compartidas entre los actores sociales.
- Presentar el rol de la entidad competente.
- Explicar la dinámica del proceso de intervención de la entidad competente.
- Elaborar las reglas de participación.
- Facilitar la comunicación entre los actores sociales.
- Elaborar una agenda concertada que identifique los temas que se abordarán.

La OGGs no maneja concretamente un sistema de alerta y respuesta temprana. Son sus especialistas en gestión social los que se encargan de alertar a la sede de Lima sobre las situaciones críticas y remiten informes que detallan la situación. La OGGs resume sus intervenciones tanto para prevenir y gestionar como para transformar los conflictos sociales en un informe trimensual, accesible en su portal institucional.²²²

5.2.2.2. Oficina de Asesoramiento en Asuntos Socioambientales (OAAS)– Minam

Al crear el Ministerio del Ambiente en el 2008, se estableció la Oficina de Asesoramiento en Asuntos Socioambientales (OAAS) bajo la dependencia de la Secretaría General. Así nació el segundo equipo especializado en gestión de conflictos sociales en los ministerios del Estado peruano. Este órgano de asesoramiento, al que se asignó un presupuesto anual de S/ 1'677 954²²³ en el 2016, que tiene como fin “asesorar en temas de manejo de conflictos sociales de origen ambiental”.²²⁴ Se le reconocen las siguientes funciones:

- a. Asesorar a la Alta Dirección en la gestión de conflictos de origen ambiental.

(221) Ministerio de Energía y Minas. (2011). *Protocolo de Manejo de Casos Sociales*. pp. 5 y 9. Recuperado de http://www.minem.gob.pe/_sector.php?idSector=3 [Consulta: el 13 de junio del 2016]

(222) Eyzaguirre Beltroy, Carlos Francisco. Entrevista realizada en Lima el 19 de mayo del 2016.

(223) Eyzaguirre Beltroy, Carlos Francisco. Pedido de Información. Correo electrónico mandado a jdrollet@defensoria.gob.pe el 13 de abril del 2016.

(224) Decreto Supremo N° 007-2008-MINAM del 6 de diciembre del 2008. Artículo 31°. Oficina de Asesoramiento en Asuntos Socioambientales.

- b. Coordinar y articular acciones con los tres niveles de gobierno relacionados con el manejo y transformación de conflictos socioambientales.
- c. Identificar y monitorear los potenciales conflictos socioambientales, y proponer estrategias de actuación del ministerio.
- d. Efectuar el seguimiento de la conflictividad socioambiental en el Perú y proponer acciones de alerta temprana en coordinación con las entidades competentes.
- e. Las demás funciones que le asigne la Alta Dirección.²²⁵

A nivel teórico, la OAAS diferencia los problemas socioambientales de los conflictos socioambientales. Desde el punto de vista de la oficina, el primero refiere a una:

Situación objetiva o percibida de afectación al ambiente por causas naturales o por el resultado de actividades humanas, cuya desatención prolongada puede derivar en el posicionamiento de actores organizados, desplegando acciones en demanda de atención al problema ambiental y que podrían derivar en conflicto.²²⁶

Por otro lado, define el conflicto socioambiental como:

Disputa de intereses contrapuestos o aparentemente excluyentes entre dos o más actores acerca del uso, acceso, control, aprovechamiento o conservación de los recursos naturales. El conflicto socioambiental inicia cuando los [potencialmente] afectados despliegan acciones con el objeto de evitar un daño ambiental o lograr su reparación.²²⁷

En su definición de los conflictos socioambientales, la OAAS tiene una posición diferente de la ONDS. Para esta última, debe haber acciones que amenazan a la gobernabilidad o al orden público para que se considere que hay conflicto. Por su lado, la OAAS sostiene que cuando los actores tienen intereses contrapuestos, solo se trata de un problema, que se convierte en conflicto cuando inician acciones, con el objeto de evitar un daño ambiental o lograr su reparación. No menciona en ninguna parte acciones vinculadas a la gobernabilidad y el orden público.

(225) DS N° 007-2008-MINAM. Artículo 32°. Funciones de la Oficina de Asesoramiento en Asuntos Socioambientales.

(226) Minam. (diciembre del 2012). "La gestión de los conflictos en el oriente". En: *Boletín Informativo Diálogo*. Número 2. Recuperado de <http://www.minam.gob.pe/oaas/wp-content/uploads/sites/49/2014/03/OAAS-N%C2%B0-2-12-2013.pdf> [Consulta: 13 de junio del 2016].

(227) *Ibíd.*

Al igual que la OGGs, la tipología de conflictos usada por la OAAS hace referencia al estado en el cual se encuentra el problema: latente, manifiesto, en diálogo y en transformación. Así, estas categorías no dan información sobre las demandas, los actores o el tipo de actividad que intervienen en el conflicto social.

La OAAS cuenta con un equipo de trabajo de alrededor de 18 personas conformado por un jefe, 13 especialistas, tres personas de apoyo administrativo y logístico y un practicante.²²⁸ Dentro del equipo de especialistas, diez personas hacen el seguimiento y el monitoreo de los casos que atiende el Minam. Aunque la totalidad del personal de la OAAS está establecido en Lima, los especialistas se reparten los casos según su ubicación geográfica, por lo que se ha dividido el territorio peruano en cinco regiones: norte, oriente, sur, suroriente y centro.

En paralelo, un grupo de tres especialistas se encarga exclusivamente de monitorear los medios de comunicación. Elaboran un resumen de las noticias pertinentes, que mandan dos veces al día a los especialistas responsables del seguimiento de los casos.

Entre el 2011 y el 2015, la OAAS participó en 44 espacios de diálogo, tanto en etapa de prevención de conflictos (cinco casos), tratamiento (27 casos) y seguimiento de los compromisos (doce casos).²²⁹ La OAAS, a diferencia de la OGGs, se involucra únicamente en los casos multisectoriales, es decir, que se relacionan con las competencias de más de un ministerio. Normalmente tiene un papel de asesoramiento en temas ambientales y no suele asumir la conducción del proceso. Si bien indica que cuenta con un protocolo que establece las pautas que deben respetar los representantes del Minam en los procesos de diálogo, este documento es de uso interno.²³⁰

El trabajo que desarrolla la OAAS descansa en su Sistema de Alerta Temprana, cuyos lineamientos fueron aprobados en marzo del 2014.²³¹ Este sistema sirve a la OAAS no solo para reportar información relevante para prevenir los conflictos socioambientales, sino también para tratarlos y hacerles seguimiento. En suma, es un sistema que permite centralizar información con respecto a la conflictividad socioambiental y que funciona en base a una red de colaboradores que provienen de la función pública.

La OAAS consolidó su sistema en base a dos grupos de informadores principales: i) las entidades adscritas al Minam, que tienen equipos desconcentrados en las regiones; y ii) los gobiernos regionales. Cuando se presenta

(228) Eyzaguirre Beltroy, Carlos Francisco. Entrevista realizada en Lima el 19 de mayo del 2016.

(229) Eyzaguirre Beltroy, Carlos Francisco. "Autorización y pedido". Correo electrónico mandado a jdrolet@defensoria.gob.pe el 1 de junio del 2016.

(230) Eyzaguirre Beltroy, Carlos Francisco. Entrevista realizada en Lima el 19 de mayo del 2016.

(231) Resolución Ministerial N° 079-2014-MINAM del 28 de marzo del 2014.

un caso, estos colaboradores llenan una ficha que mandan a su coordinador regional o directamente al jefe de la OAAS. Con esta información se elabora un informe interno que se envía a la Alta Dirección del Ministerio, que decide las acciones que debe tomar la OAAS frente a un caso. El equipo de la OAAS también elabora un informe semanal donde se resume lo ocurrido en los conflictos socioambientales que atiende el Minam. Todos los colaboradores de la red de alerta temprana reciben este informe.

Para asegurar el buen funcionamiento de la red de alerta temprana, se capacitó en el 2015 a 354 funcionarios en los ocho gobiernos regionales donde se ha implementado el sistema hasta ahora (Lima Provincias, Lima metropolitana, Tumbes, Piura, Cusco, Ucayali, Ayacucho y Huancavelica). El objetivo de la OAAS es contar con un responsable que coordine la red de alerta temprana en cada región.

5.2.2.3. Oficina de Diálogo y Gestión Social–MVCS

En el 2010 se creó la Oficina de Prevención de Conflictos Sociales²³² en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), que desde el 2015 cambió de nombre a Oficina de Diálogo y Gestión Social (ODGS).²³³ Constituye una unidad orgánica que depende de la Secretaría General del MVCS y cuenta (en el año 2016) con un presupuesto de S/ 1'430 395,00.²³⁴

Sus funciones están relacionadas a la prevención, atención y resolución de conflictos sociales. Para ello, debe elaborar directivas, procedimientos u otros instrumentos; participar en reuniones de trabajo; implementar un sistema de alertas tempranas; y establecer mecanismos de coordinación y articulación con los órganos del Ministerio, el Poder Ejecutivo y la sociedad civil.²³⁵

Analizando su marco conceptual, nos damos cuenta que la ODGS realizó esfuerzos para alinearse con la ONDS de la PCM. En efecto, esta oficina distingue las diferencias y las controversias de los conflictos sociales y propone para estos conceptos definiciones similares a las de la ONDS. Por ejemplo, para la ODGS, el conflicto social es:

Una situación de confrontación social determinada por dos o más actores, quienes perciben que sus intereses sobre determinado aspecto de la realidad enfrentan riesgos, adoptando en defensa de los mismos, acciones hasta violentas que constituyen amenazas para el orden público y la gobernabilidad del país.²³⁶

(232) Resolución Ministerial N° 076-2010-VIVIENDA del 23 de abril del 2010.

(233) Decreto Supremo N° 006-2015-VIVIENDA del 4 de marzo del 2015.

(234) Maguiña Villón, Jorge Luis. "Respuesta a solicitud de ODGS". Correo mandado a oelias@defensoria.gob.pe el 27 de julio del 2016.

(235) Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA del 18 de junio del 2014.

(236) Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2015). *Resolución y monitoreo de conflictos sociales del sector Vivienda*.

Al igual que la ONDS, la ODGS estima que la contraposición de interés entre actores no es un criterio suficiente para afirmar que hay un conflicto social. Más bien, el problema debe haber alcanzado un alto nivel de tensión: las partes involucradas tienen que tomar acciones que amenazan el orden público y la gobernabilidad del país.

Con respecto a su tipología de conflictos sociales, la ODGS usa la misma que la ONDS en los casos multisectoriales. Sin embargo, en la práctica se limita a diferenciar los conflictos multisectoriales.²³⁷ La mayoría de los conflictos que aborda la ODGS tienen que ver con demandas vinculadas al agua potable y, por consiguiente, entran en la categoría “conflictos hídricos” de la tipología de la ONDS. No obstante, la ODGS menciona que atiende muchos conflictos relacionados a titulación de predios en áreas urbanas y que estos no se ubican en ninguna de las categorías que usa la ONDS.²³⁸

La Oficina de Diálogo y Gestión Social está conformada por un equipo que varía entre 20 y 25 personas.²³⁹ Lo encabeza el jefe de la Oficina, quien está apoyado por un coordinador nacional, un analista político, personal de planificación y sistematización y personal de administración.

La prevención y la atención de las diferencias, de las controversias y de los conflictos sociales competen a las direcciones Lima-Callao y Regiones, las que se reparten los casos según su ubicación geográfica. Por su lado, la coordinación de articulación social trata de adelantarse a cualquier diferencia o controversia realizando intervenciones en las localidades donde se tiene previsto implementar un proyecto o programa del Ministerio. Se busca de esta manera “crear condiciones favorables de aceptación, participación directa e indirecta, colaboración y apoyo de los beneficiarios y autoridades locales y regionales”.²⁴⁰ Así, la ODGS no solo previene las crisis y desenlaces violentos, también interviene con las poblaciones, con la finalidad de anticiparse a las primeras señales de conflicto social que podrían surgir frente a los proyectos y programas del ministerio. Sus intervenciones, que requieren una estrecha colaboración con los otros órganos del ministerio, incluyen la sensibilización, información, análisis del contexto local y la elaboración de planes de contingencia, de prevención y de resolución de conflictos.

Los lineamientos y las pautas que orientan el trabajo de estas tres coordinaciones están consignados en los cuatro protocolos que la ODGS está implementando, a pesar de no contar con aprobación formal:

(237) Maguiña Villón, Jorge Luis. Entrevista realizada en Lima el 13 de mayo del 2016.

(238) Carbajal Briceño, José Luis. (2015). *Manual de consulta para la Gestión de los conflictos sociales del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento*, p. 53.

(239) Maguiña Villón, Jorge Luis. Entrevista realizada en Lima el 13 de mayo del 2016.

(240) Oficina de Diálogo y Gestión Social. (2016). *Protocolo de Implementación de Acciones de Gestión Social*.

- Alerta y prevención de conflictos sociales (2015);
- Resolución y monitoreo de conflictos sociales (2015);
- Implementación de gestión social (2016);
- Manual de consulta para la gestión de los conflictos (2015).

En el marco de sus actividades de prevención y resolución de conflictos, la ODGS ha intervenido en 28 espacios de diálogo en el 2015, de los cuales 23 eran multisectoriales y cinco sectoriales.²⁴¹ Cabe mencionar que no necesariamente un representante de la ODGS interviene en los espacios de diálogo. La Oficina analiza las demandas de los actores y, si lo considera oportuno, deriva la gestión a otra dependencia del Ministerio, como el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR), entre otros. Cuando intervienen en procesos de diálogo, los representantes del Ministerio deben seguir las siguientes pautas:²⁴²

- Presentar el rol que cumplió el MVCS.
- Explicar la dinámica de trabajo que se seguirá en el espacio de diálogo.
- Identificar los diferentes problemas a tratar.
- Preparar de manera participativa y aprobar, de preferencia por consenso, un conjunto de reglas claras que permiten ordenar la participación de los diferentes actores sociales.
- Elaborar una agenda concertada.
- Construir clima de confianza.
- Facilitar la comunicación efectiva.
- Establecer los compromisos necesarios.

En cuanto a sus instrumentos de trabajo, la ODGS maneja un Sistema de Alerta y Prevención de Conflictos Sociales que permite identificar y caracterizar los reclamos y problemas vinculados al sector Vivienda, Construcción y Saneamiento. La información recopilada proviene tanto de los medios de comunicación como de los funcionarios de la ODGS y otros órganos del Ministerio.²⁴³ Los coordinadores regionales se encargan de centralizar la información y, en base a esta, el coordinador nacional, en colaboración con el jefe de la oficina, decide si debe emitir la alerta e intervenir. En este caso, el coordinador regional estará a cargo del tratamiento del caso, así como del desarrollo del plan de intervención.

(241) Maguiña Villón, Jorge Luis. "Respuesta a solicitud de ODGS". Correo mandado a oelias@defensoria.gob.pe el 27 de julio del 2016.

(242) Carbajal Briceño, José Luis. (2015). *Manual de consulta para la Gestión de los conflictos sociales del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento*. p. 42.

(243) Ídem, p. 23.

Conclusiones

Sobre los conflictos sociales y el diálogo

1. En los últimos trece años la Defensoría del Pueblo ha registrado alrededor de mil conflictos sociales de distinto tipo e intensidad. Cada caso tiene causas inmediatas que los sustentan, aunque, de manera general y teniendo en cuenta la alta concentración de conflictos de tipo socioambiental (particularmente vinculados a la actividad minera), se concluye que el crecimiento económico en un país desigual y diverso ha puesto en evidencia –en algunos casos– intereses, objetivos, creencias, valores distintos y hasta contradictorios donde el Estado no siempre ha sabido intermediar. Su debilidad en la provisión de servicios básicos de calidad a los sectores más pobres de la población y la falta de una convicción fuerte en el diálogo ha limitado la gestión y transformación de conflictos sociales. La más infortunada consecuencia de esto ha sido y sigue siendo el impacto de la violencia en la vida e integridad de civiles y policías, al igual que en el desarrollo, la gobernabilidad democrática y la cultura del diálogo y la paz.

2. La frecuencia de los conflictos sociales y los niveles de violencia que pueden alcanzar sorprendió al Estado. No se contaba entonces con capacidades instaladas para la prevención y gestión de los conflictos sociales. Progresivamente se fue dando forma orgánica a la respuesta del Estado, convirtiéndose en un

componente central de las estrategias puestas en marcha para alcanzar el diálogo. La convicción con que ha sido usada varía en el tiempo, lo mismo que la destreza en su implementación.

3. El concepto de diálogo no está presente en la Constitución de 1993, pero debe ser entendido como un supuesto de la democracia que actúa como principio ordenador de las relaciones entre los ciudadanos, y entre estos y el Estado. Se trata de un valor implícito en las sociedades y elemento clave de la racionalidad y dignidad humanas. Es, además, el instrumento por excelencia en la configuración de los grandes consensos, que forja y mantiene al sistema jurídico y político de un país. A su vez, es un medio al alcance de las partes, que por su plasticidad facilita la comprensión y la respuesta a problemas complejos.

4. El Estado y la sociedad se relacionan a través de distintos actos administrativos o jurisdiccionales, de naturaleza política o eminentemente ciudadana, que implican el ejercicio de derechos y el cumplimiento de obligaciones: sufragio, petición, pago de tributos, uso de servicios, entre otros. Esta comunicación no debe ser entendida como diálogo, dado que en ella no hay un proceso de deliberación conjunta sobre un asunto considerado por las partes como problemático y frente al que se busca llegar a acuerdos. Esta investigación sí identifica como diálogo Estado-sociedad el que se produce en espacios creados por dispositivos legales (consejos de coordinación regionales o locales, comisiones ambientales regionales, presupuesto participativo, entre otros), y, sobre todo, el que se instaura por la voluntad de las partes en las mesas de diálogo.

Sobre las circunstancias históricas que perfilan el diálogo en el Perú

5. El Perú tiene una incipiente cultura del diálogo como resultado de hechos de gran impacto negativo en su proceso político y ciudadano. En este documento hemos consignado algunos de estos males históricos que explican las limitaciones heredadas en el ejercicio del diálogo: el caudillismo y las mentalidades caudillistas, que postergaron la implementación de las ideas democráticas y la construcción de un proyecto nacional en el que se vieran reflejados todos los sectores sociales; las interrupciones al orden constitucional y democrático, que no permitieron desarrollar un país de ciudadanos, educado en valores democráticos; la exclusión política, social y económica de los pueblos indígenas y el menosprecio de su cultura; el surgimiento de las organizaciones terroristas Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, que atacaron violentamente a la población e impactaron fuertemente en la

renaciente democracia; la corrupción, que saquea el erario nacional y mina la moral del Estado-nación y la sociedad; y la ausencia de reformas institucionales que modernicen el Estado y lo hagan más confiable. No obstante, los más de dieciséis años de democracia continua y el lugar que va ocupando el diálogo en la cultura nacional permiten ser optimistas al respecto.

Sobre la definición del diálogo

6. La Defensoría del Pueblo considera esencial en los procesos de diálogo el carácter horizontal de las relaciones entre las partes y la intencionalidad de llegar a acuerdos. Valora, ciertamente, los espacios en los que se comparte conocimiento y se fortalecen los lazos de confianza entre las partes. Sin embargo, los conflictos sociales requieren, además, dar pasos en la resolución de los problemas que están en la base de los conflictos sociales. Por ello, la Defensoría define el diálogo como "un proceso comunicacional en el que dos o más partes en conflicto, de manera directa o asistida, informan, argumentan, debaten, crean opciones, negocian, con la intención de llegar a acuerdos, en un espacio ordenado e igualitario".

Sobre el diálogo como valor público

7. El diálogo como respuesta a la violencia y garantía de paz es un valor en sí mismo, pero, además, es una fuente generadora de valor público, puesto que favorece que el Estado y los ciudadanos se encuentren en un espacio de deliberación sobre asuntos de interés colectivo. A partir de esta interacción se podrán conocer necesidades e implementar políticas que las atiendan, creando valor público con ello.

Sobre el uso del diálogo para resolver los conflictos sociales

8. El diálogo es el principal mecanismo para abordar conflictos sociales, pero no es el único. De los 546 conflictos sociales registrados entre el 2009 y el 2015, examinados en esta investigación, en el 54,8% (299) se buscó resolverlos vía procesos de diálogo. De los 247 conflictos en los cuales no hubo diálogo, el 49,4% siguió vías administrativas o jurisdiccionales, que pueden constituir vías apropiadas y eficientes para abordar las demandas de los conflictos. Sin embargo, esto no quiere decir que cuando no hay diálogo las demandas se canalicen por otra vía.

9. El diálogo es un mecanismo al que se recurre principalmente para desactivar conflictos sociales en fase de crisis o escalamiento a la violencia. En la mayoría de los conflictos sociales estudiados, los procesos de diálogo se iniciaron durante la fase de crisis (31,1%) o de escalamiento (34,8%), mientras que solo el 18,1% empezó en la fase temprana. Además, en el 66,6% de los casos, el diálogo se estableció después desenlaces violentos, por lo que la violencia aparece como un factor de presión al Estado. Este carácter reactivo limita la organización de procesos de diálogo eficaces y expone al deterioro las relaciones entre los actores.

Sobre los actores de los procesos de diálogo en los conflictos sociales

10. Los actores primarios con mayor presencia en los procesos de diálogo son las empresas extractivas y las comunidades campesinas. De los 299 procesos de diálogo estudiados, las empresas extractivas participaron como actores primarios en el 51,8% de los casos y las comunidades campesinas en el 40,5%. En cuanto a los actores secundarios, los gobiernos regionales participaron en el 24,4% de los casos, y el Ministerio de Energía y Minas (Minem), en el 20%. Por su parte, la Defensoría del Pueblo actuó como actor terciario en el 76,6% de los procesos de diálogo registrados entre el 2009 y el 2012. Esta presencia es consistente con el alto porcentaje de conflictos sociales del tipo socioambiental, vinculados principalmente a actividades mineras.

11. Los procesos de diálogo tienen una dimensión cultural no siempre tomada en cuenta. En el 40,5% de los 299 procesos de diálogo estudiados, participaron actores cuya lengua materna es distinta del castellano. Nos referimos a actores quechuhablantes en el 78,5% de los casos, actores con lenguas amazónicas en el 18,2% y actores aimarahablantes en el 3,3%. Muy pocos de estos procesos de diálogo (5,9% entre el 2013 y 2015) contó con el apoyo de intérpretes. Cabe destacar que en el 64,7% no se necesitó intérpretes pues los actores eran bilingües, pero en el 14,7% de los casos sí hubiera sido necesario.

Sobre la estructuración de los procesos de diálogo en los conflictos sociales

12. La mayoría de los procesos de diálogo fue bien estructurado o parcialmente estructurado. El 23,7% fue bien estructurado, el 55,2% fue parcialmente estructurado y el 18,7% no contó con ningún tipo de estructuración. Los aspectos de menor discusión por parte de los actores fueron los gastos de desplazamiento, la presencia de observadores, las reglas de juego y la frecuencia de las reuniones. Los elementos de mayor consideración fueron la acreditación de representantes, la conducción del proceso y la determinación del lugar de las

reuniones. Los procesos de diálogo son espacios flexibles y la participación de los actores en su estructuración puede contribuir a mejorar su funcionamiento.

13. El porcentaje de procesos de diálogo cuya creación está respaldada en un dispositivo legal es bajo. La mayoría se inició en virtud a acuerdos formalizados por escrito entre las partes (47,5%) o por acuerdos verbales (42,5%). Se hizo uso de decretos o resoluciones del Poder Ejecutivo solo en un 8,7%, pese a que los procesos de diálogo respaldados por un dispositivo legal tienden a ser más estructurados y exitosos. El reconocimiento legal tonifica la legitimidad tanto del espacio de diálogo como de los acuerdos que se tomen.

14. En el 73,6% de los procesos de diálogo estudiados, una institución se encargó de su conducción, y en el 26,4% restante, las partes interesadas negociaron directamente entre ellas. Las instituciones que condujeron el diálogo con mayor frecuencia son: la PCM (19,4%), los gobiernos regionales (15,1%), el Ministerio de Energía y Minas (12,7%) y la Defensoría del Pueblo (10,7%). Los actores que más frecuentemente conducen el diálogo provienen del Estado, pero esto no es necesariamente motivo de objeción por parte de los actores sociales. Empero, sí supone para el Estado el reto de especializar a sus funcionarios en la facilitación de estos procesos.

Sobre los acuerdos alcanzados en el proceso de diálogo

15. La mayoría de los procesos de diálogo estudiados permitió alcanzar acuerdos. En efecto, de los 222 procesos de diálogo que concluyeron antes de diciembre del 2015, se logró acuerdos en el 61,3% de los casos. En el 25,7% solo se consiguió acuerdos parciales, y en el 10,4% no se registró ningún acuerdo. Sin embargo, el cumplimiento de estos acuerdos no fue puntual ni sistemático. En solo el 26,8% de los 194 procesos de diálogo en los cuales se logró acuerdos parciales o conducentes a la resolución del conflicto, se cumplió con todos, y en el 32,5% se cumplió la mayoría. En el 32,5% se cumplieron solo algunos, y en el 4,6%, ninguno. Cabe resaltar que no se encargó la responsabilidad de asegurar el monitoreo de los acuerdos a ninguna institución o comisión en el 74,7% de los casos. Los procesos de diálogo son mecanismos por lo general eficientes para estabilizar la situación y generar acuerdos, pero falta garantizar el cumplimiento de estos. Es indispensable desarrollar capacidades de gestión del cumplimiento de los acuerdos para asegurar que el conflicto social no retorne.

Sobre la valoración del diálogo

16. La mayoría de los peruanos valora el diálogo y está dispuesto a practicarlo, según la encuesta aplicada a 1 203 personas. Un alto porcentaje de encuestados indica que siempre hay que dialogar, tanto para resolver problemas específicos (67%) como para actuar en democracia (73%), o está a favor de la conformación de mesas de diálogo (88%). Sin embargo, los encuestados no necesariamente perciben que los ciudadanos estén capacitados para recurrir a este mecanismo y que el Estado los apoye en este proceso. En efecto, solo el 41% de los encuestados considera que los peruanos son personas dialogantes que resuelven sus problemas conversando, mientras el 56% opina que los peruanos prefieren no dialogar cuando surge un problema. Además, solo el 23% de la población afirma que las autoridades siempre o casi siempre tienen voluntad para dialogar sobre las demandas sociales de la población, mientras el 45% indica que a veces tienen la voluntad, y el 30%, que nunca o casi nunca tienen voluntad dialogante.

Sobre la percepción de la atención de las demandas por parte del Estado

17. La mayoría de los encuestados considera que las movilizaciones y protestas son la única forma que tiene la gente de ser escuchada por las autoridades. El 73% está muy de acuerdo o algo de acuerdo con esta afirmación. Además, la mayoría percibe que las autoridades representan mal o muy mal las demandas de la población. La población sondeada confía más en los medios de comunicación: el 66% afirmó que representan bien o muy bien sus demandas. Esta desconfianza en las entidades estatales es un factor que limita la voluntad de los ciudadanos de dialogar con el Estado. Las posibilidades del diálogo son mayores si la población percibe que va a ser escuchada y sus demandas atendidas.

Sobre la percepción del uso de la violencia en los conflictos sociales

18. Las medidas de fuerza no son la primera opción de los ciudadanos al momento de plantear sus demandas al Estado o a otros actores involucrados. El 52% de los encuestados indicó que la población busca primero dialogar con las autoridades, pero que si no obtiene respuesta, puede recurrir a la violencia. No obstante, la mayoría afirmó que personalmente no participaría en acciones violentas como la toma de locales (79,4%) o los bloqueos de carreteras (75,6%), mientras que sí podría participar en marchas y manifestaciones (56,6%) o firmaría peticiones (77,2%). Sin embargo, el 51% reconoce que las acciones de protesta violentas siempre o casi siempre son un método efectivo para llamar

la atención del Estado sobre sus demandas. Al parecer, los ciudadanos no son propensos a recurrir a la violencia, pero reconocen que esta vía, a pesar de que no la aprueben, permite ser escuchado.

Sobre la percepción del desempeño de las autoridades en los conflictos sociales

19. La población tiene una confianza limitada en la capacidad del Estado para resolver los problemas subyacentes a los conflictos sociales. El 67% de los encuestados respondió que tiene poca confianza o nada de confianza en el Ministerio de Energía y Minas ni en la PCM; el 63% no confía en el Ministerio de Agricultura.

Sobre la percepción de los espacios que permiten la participación de los ciudadanos

20. Una gran proporción de la población no conoce los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana. De los mecanismos presentados en la encuesta, las juntas vecinales son los más conocidos (69% de la población indica haber oído hablar de estos); los menos conocidos son los comités de coordinación regional (18%) y los comités de coordinación local (31%). También se observa que la tasa de encuestados que recibió información acerca de estos espacios es muy baja. El Estado desaprovecha la oportunidad de canalizar las demandas de la población hacia mecanismos institucionalizados y así evitar que se transformen en conflictos sociales.

Sobre la gestión pública con enfoque preventivo

21. La prevención de conflictos es más que un sistema de alertas tempranas: es un enfoque que busca incidir en la atención oportuna de las necesidades y demandas de la población. El modelo de gestión pública que incluye espacios de participación de representantes de organizaciones de la sociedad asegura el conocimiento de diversas perspectivas sobre los problemas y la generación de consensos que harán sostenibles las decisiones.

22. Los espacios de diálogo participativo en la gestión pública que se articulan con el sistema de gestión de conflictos sociales, logran crear una doble vía de información que beneficia tanto al diseño e implementación de políticas públicas como a la prevención estructural e inmediata de los conflictos sociales.

Sobre los espacios creados por el Gobierno Nacional

23. Hay dos tipos de espacios de diálogo creados por dispositivos legales. Un primer grupo se implementó para contribuir al funcionamiento o mejora de la gestión mediante la generación de propuestas, y para el seguimiento de las decisiones o planes adoptados por la institución pública (Consejo Nacional de Salud o la Comisión Permanente de Actualización del Reglamento Nacional de Edificaciones). Un segundo grupo ha sido creado con el propósito de trabajar problemáticas específicas: Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente Contra la Trata de Personas o el Comité Consultivo de Turismo. Otros tratan una diversidad de temas, como el Acuerdo Nacional o la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza.

24. Las metodologías que aplican estos espacios para alcanzar acuerdos son dos: el consenso y la regla de la mayoría. Respecto del alcance de estos acuerdos, hay espacios en los que estos sirven de insumos para la toma de decisiones, y otros en los que los acuerdos se toman en torno a propuestas de política que en algunos casos llegan a ser vinculantes.

Sobre los espacios de diálogo regionales

25. Los espacios de diálogo en el nivel gobierno regional (APR, CCR, Copare, Coreju, CRS, CRSST, CRTPE, CRHC, PP y MLCP) no tienen, en su mayoría, competencias para intervenir o gestionar conflictos sociales, aunque sí abordan problemáticas de salud, educación, trabajo, medio ambiente y desarrollo regional, que suelen generar demandas de la población.

26. Los espacios de diálogo regional que cuentan con un mayor nivel de funcionamiento son el PP (100%), el CRTPE (92%), el CRSST (88%), el CRS (84%) y el CCR (72% activos). Por el contrario, los que tienen un menor nivel de funcionamiento son el Copare (52%) y APR (52%). El funcionamiento parcial de los espacios regionales reduce la oportunidad de participación de la sociedad y de lograr consensos.

Sobre la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS)

27. En el 2012 el Gobierno Nacional creó la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), con un enfoque "transformativo preventivo basado en el diálogo". Se le asignó responsabilidades explícitas vinculadas a la articulación de la gestión de los conflictos sociales dentro del Estado, y a la

promoción y gestión de los espacios de diálogo. Se logró avances importantes, pero con dificultades en la articulación entre los sectores, y entre estos y los gobiernos subnacionales. La ONDS perdió peso institucional y político en los últimos años. No tenía todos los recursos económicos y profesionales, ni las herramientas informativas y técnicas que se necesitaban para una mayor tarea de prevención. Luego, en el 2017, se desactiva esta oficina y todas sus funciones son asumidas por la Secretaría de Gestión Social y Diálogo dependiente del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros. Este nuevo organismo, hasta el cierre del presente trabajo, se encuentra en proceso de formulación de sus enfoques y metodologías.

Sobre la gestión de los conflictos sociales en los ministerios

28. En la mayoría de los sectores del Poder Ejecutivo se ha creado equipos especializados en gestión de conflictos sociales. De los 18 ministerios, nueve cuentan con un órgano de gestión de conflictos sociales que aparece en la estructura orgánica del ministerio y que dispone de un presupuesto propio que le permite atender la conflictividad social: Minem, Minam, MVCS, Mininter, Minedu, Mintra, MRE, Minagri, Minsa. La ANA y el OEFA, organismos especializados adscritos al Minagri y al Minam, respectivamente, también crearon oficinas de gestión de conflictos. En el caso de dos ministerios, Produce y Mincetur, el tema fue encargado a un equipo (sin presupuesto propio). En el Ministerio de Defensa se estableció una comisión, y en el caso del MTC, así como del Midis, se encargó esta función a la jefatura del Gabinete de asesores. Hay cuatro ministerios (Minjus, MEF, Ministerio de Cultura y MIMP) en los cuales no hay ninguna instancia, comisión, grupo de trabajo o asesores que tengan específicamente la función de atender la conflictividad social.

Sobre la gestión de los conflictos sociales en los gobiernos regionales

29. Algunos gobiernos regionales cuentan con equipos especializados en gestión de conflictos sociales. Los Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales, aprobados en el 2011 por el Poder Ejecutivo, promovieron una gestión de la conflictividad social articulada entre todos los niveles de gobierno, en el marco de las competencias de cada uno. Pese a ello, hasta el cierre de esta investigación, solo ocho de las 26 regiones del Perú (Arequipa, Ayacucho, Huánuco, Ica, Loreto, Puno, San Martín y Cusco) cuentan con una entidad formalizada y activa, descritas en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF). En siete regiones (Apurímac, Cajamarca, Huancavelica,

Junín, Moquegua, Tacna, Ucayali) se han creado órganos a nivel legal, cuya implementación no se ha concretado hasta ahora. En el caso de Piura existe una unidad especializada funcional, pero cuya creación no se basa en ningún dispositivo legal. Sin embargo, en muchas regiones los cambios políticos en algunos gobiernos regionales han afectado la continuidad y sostenibilidad de los equipos especializados en gestión de conflictos.

Sobre la articulación de la gestión de los conflictos en el Estado

30. La articulación de la prevención y gestión de conflictos sociales encargada a la ONDS tiene dificultades en varios niveles. Con los gobiernos regionales, la colaboración es débil, dado que no cuentan con mecanismos institucionalizados de coordinación. No hay uniformidad en el marco teórico ni en los instrumentos usados por los distintos órganos de gestión de conflictos del Poder Ejecutivo y de los gobiernos regionales. Tampoco existen procedimientos para centralizar la información recopilada por cada órgano a través de su sistema de alerta temprana o sistema de información en una sola base de datos. Esta situación puede impedir el análisis global de los conflictos, así como de sus causas. Sin embargo, cabe resaltar que la ONDS organiza reuniones quincenales de carácter informativo, en las cuales participan los jefes de la mayoría de los órganos de gestión de conflictos del Poder Ejecutivo. Igualmente, convoca a reuniones previas a las mesas de diálogo, pero esta no es una práctica sistemática.

Sobre la capacidad de transformar los conflictos sociales del Estado

31. La transformación de conflictos sociales implica generar cambios a mediano y largo plazo actuando sobre las causas más profundas de los conflictos. Esto requiere vincular el trabajo de los órganos de gestión de conflictos con el de las entidades que producen políticas públicas. Igualmente, debe servir de puente entre la población y la administración pública. Las mesas de desarrollo tienen una pretensión mayor, la de trabajar una agenda más amplia, pero su duración a veces se contrapone a la exigencia de resultados rápidos.

Sobre la creación de un Sistema de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales

32. La creación de un Sistema de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales en el Perú permitiría dar una respuesta multisectorial y articulada a un fenómeno de gran complejidad como la conflictividad social. A la fecha existen varias propuestas: un proyecto de ley del congresista Justiniano Apaza; uno por

parte del Frente Amplio; y otro del partido de Peruanos por el Cambio (PPK); así como un documento elaborado por la ONDS y otro elaborado por la ONG Ciudad Nuestra. Su éxito dependerá del peso político que tenga su órgano central, las herramientas de articulación que se utilicen, el funcionamiento descentralizado, la unificación de su marco teórico y su sistema de monitoreo y el presupuesto que se le asigne. La Defensoría del Pueblo pone énfasis en tres elementos hasta ahora ausentes: la gestión del cumplimiento de los acuerdos, la importancia de coordinar el trabajo de la ONDS con el del Mininter y de la PNP para asegurar intervenciones policiales adecuadas, y el desarrollo de herramientas de postconflicto que permitan superar los eventos del conflicto.

