

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Preservando la Gobernabilidad Democrática: Un análisis de las Oficinas de
Resolución de Conflictos 2000-2014

Tesis para optar el Título de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno que
presenta:

Andrea Orellana Alvarez

Asesor: Dr. Eduardo Dargent Bocanegra

Agosto, 2014

A mi madre

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

- 1.1. Gobernabilidad democrática, el ideal del estado.
- 1.2. Capacidad del estado para transformar conflictos sociales.
- 1.3. Transición democrática, el periodo de adaptación a un nuevo sistema.
- 1.4. Boom del precio de los minerales, a mayores ingresos mayores conflictos.

CAPÍTULO II: CARACTERÍSTICAS DE LA RESPUESTA ESTATAL FRENTE A LOS CONFLICTOS

- 2.1. Etapa 1: Invisibilidad del Problema.
- 2.2. Etapa 2: Primera Respuesta Estatal.
- 2.3. Etapa 3: Descentralizando la Gestión de Conflictos.
- 2.4. Etapa 4: Institucionalizando la Gestión de Conflictos.

CAPÍTULO III: FACTORES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE CAMBIO

- 3.1. Estallido de crisis, conflictos sociales violentos.
- 3.2. Liderazgo Político del Premier, la conflictividad como tema de prioridad.
- 3.3. Ayuda de la Cooperación Internacional como factor que ayuda al fortalecimiento

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

ABREVIATURAS

AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
COEECI	Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional
FUDIE	Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano
OEA	Organización de los Estados Americanos
OGCS	Oficina de Gestión de Conflictos Sociales
OIT	Organización Internacional de Trabajo
ONDS	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad

OPD	Organismo Público Descentralizado
PART	Programa de Alerta y Respuesta Temprana
PCM	Presidencia de Consejo de Ministros
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UAC	Unidad de Análisis de Conflictos
UAEPCS	Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales
UE	Unión Europea
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

INTRODUCCIÓN

“Los conflictos no son anti-estatales, buscan una estructura. Están entre imaginando y exigiendo un nuevo Estado. No un Estado desde cero, sino un Estado que funcione de otra manera”

Anthony Bebbington

La problemática de los conflictos sociales en nuestro país es constantemente abordada por los científicos sociales, ya sea desde un enfoque crítico y descriptivo como desde el planteamiento de alternativas que ayuden a lidiar y a disminuir esta problemática. Es en este último punto qué hacemos énfasis sobre los esfuerzos que desde el estado se generan como propuestas para enfrentar la problemática, enfatizando el estudio de los cambios que se han realizado para lidiar con estos problemas y la capacidad de reacción del Estado frente a estos desafíos.

Esta investigación busca determinar cuál ha sido la respuesta organizativa del Estado peruano para responder y adaptarse al fenómeno de la

conflictividad social en un periodo democrático; asimismo, busca brindar algunas ideas sobre las razones que motivaron al estado para responder a este fenómeno y cuáles han sido los cambios producidos en el tipo de respuesta institucional del Estado frente a los conflictos. Cabe resaltar que esta investigación no se detiene a calificar la efectividad de estas respuestas, sino más bien analiza el proceso de cambio que se dio a lo largo del período estudiado.

A fines del año 2000 Valentín Paniagua asumía la presidencia de la república tras la escandalosa salida de Alberto Fujimori, este hecho significó el fin de un régimen autoritario que se había mantenido en el poder más de diez años. Como indica Elaine Ford, este gobierno de transición se enfrentaba a tres preocupaciones: 1) Retornar al sistema democrático, 2) Garantizar un proceso electoral libre y transparente, y 3) Mantener una economía estable (Ford 2004:147). Es precisamente el primer punto el más complejo de estas preocupaciones, ya que implicaba un cambio sustancial a nivel de todas las instituciones, sobre todo de las reglas informales bajo las que estas se manejaban.

Otro fenómeno que resultó de este retorno democrático fue la reactivación de movimientos importantes de protesta regionales y de algunos gremios. El contexto de transición democrática brindó un escenario propicio para el “destape” de muchas demandas y conflictos que se gestaron durante el período de implementación del neoliberalismo, pero que fueron eficazmente contenidos por el fujimorismo, mediante negociaciones con los actores o

fuertes represiones frente a cualquier tipo de protesta (Pajuelo 2004: 58). Esta situación llevó a crear la paradoja entre impulsar el espíritu democratizador pero al mismo tiempo tener que manejar aquellas protestas (Ford 2004: 150).

En este escenario de democratización, se presentaron iniciativas como la creación del Acuerdo Nacional y las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), ambos constituían mecanismos de participación ciudadana en el país. Sin embargo, su ineffectividad, sumada a los costos asociados a ella, llevó a que los actores privilegien un espacio no institucionalizado de participación, el de las protestas y los movimientos sociales (Remy 2005:15-16). Esta problemática se vio reforzada por circunstancias como el incremento del precio de los minerales a partir del año 2002, lo cual produjo el aumento de la actividad minera en el país y con ella los conflictos sociales fueron en aumento; otra circunstancia que favoreció la reactivación de protestas fue del proceso de descentralización. Como describe Vega, este último proceso permitió una importante transferencia de recursos fiscales del gobierno central hacia los gobiernos regionales, por conceptos de canon "Véase Anexo 1", que es el impuesto a la renta de empresas dedicadas a la explotación de riquezas naturales y recursos por concepto del Impuesto de Promoción Municipal (Vega 2008: 20-21).

Frente al ejercicio democratizador complementado por las reacciones diversas que traía la descentralización y el aumento del precio de los minerales, la respuesta estatal siguió una lógica informal, en la que se intervenía caso a caso, "con frecuencia con alternativas que no podían

trasladarse de un conflicto a otro” (Grompone 2005:89). De esta manera, quien llevaba la batuta por parte del Estado, usualmente encabezando mesas de diálogo o procesos de negociación, era el Presidente del Consejo de Ministros (Awapara 2010:28).

Esta nueva función informal que se había creado no tuvo ningún soporte institucional sino hasta el año 2004 en el que se creó la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales (UAEPCS), como una “unidad que articula el análisis de la conflictividad social, el análisis estratégico, con la prevención de conflictos sociales” (ONDS 2013: 15). Las actividades de esta oficina debían articularse en la PCM con las del recientemente creado Acuerdo Nacional, sobre todo con la cuarta política de Estado, primer bloque sobre “Democracia y Estado de derecho” (ONDS 2013:17). A esta oficina le siguieron la Unidad de Análisis de Conflictos (UAC), la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCS), hasta llegar a la actual Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS).

Resulta importante analizar este proceso de formalización y fortalecimiento institucional de las oficinas de conflictos, para determinar cómo ha sido y como viene siendo la respuesta organizativa del estado peruano frente a los conflictos sociales y delimitar los cambios producidos en cada etapa para evaluar cuáles fueron los factores que impulsaron estos cambios. De esta manera propongo una división en cuatro etapas de desarrollo que ha tenido esta respuesta estatal, para estudiar los cambios producidos, teniendo

en cuenta las características organizativas, sus funciones y enfoque de cada una de estas.

Asimismo, estudiaremos qué llevó a que se realizaran cambios en el tipo de institución creada para enfrentar el tema. Si bien tocaremos en varios puntos la mejor o peor capacidad de estas organizaciones para enfrentar el fenómeno, escapa a este trabajo determinar la efectividad de cada una de ellas, especialmente la más reciente. Me concentro más bien en explorar cómo reacciona el Estado peruano frente al reciente fenómeno de la conflictividad social en medio de un contexto de transición democrática y cuáles han sido las razones que impulsaron estos cambios entre una y otra etapa.

Este trabajo estará dividido en tres secciones. En la primera sección a continuación explicaré la relevancia teórica de estudiar este fenómeno. En la siguiente sección explico los diferentes criterios que me llevan a clasificar esta respuesta estatal en 4 etapas y detalló el funcionamiento de estas oficinas bajo el período de estudio. En la tercera sección explico de qué manera el número de conflictos sociales y el liderazgo político del primer ministro fueron factores que posibilitaron el cambio en las etapas de respuesta frente a los conflictos por parte del Estado; de la misma manera resalto la importancia del interés de fortalecimiento de los funcionarios de estas oficinas y el aporte de la cooperación internacional como factores que contribuyeron al fortalecimiento de la respuesta estatal. Finalmente presento algunos alcances teóricos a partir de lo observado en este estudio.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

Para entender la importancia del estudio y análisis de los cambios producidos en las oficinas de gestión de conflictos del Estado peruano, es pertinente precisar algunos conceptos clave como gobernabilidad democrática, conflictos y respuesta estatal. De la misma manera es importante entender el contexto en el que estas oficinas funcionan, por un lado nos encontramos en un país que se enfrenta a una transición democrática; un país que se abrió a la inversión extranjera, lo cual ha permitido un crecimiento económico gracias al aumento del precio de recursos minerales y además atraviesa por un proceso de descentralización. Estos factores nos permitirán entender de mejor manera el surgimiento y desarrollo de las oficinas de gestión de conflictos del estado peruano.

1.1. Gobernabilidad democrática, el ideal del estado

Uno de los primeros conceptos que vamos a abordar es el de gobernabilidad democrática. Contextualizando el período a estudiar,

encontramos un país que estuvo bajo un régimen autoritario durante gran parte de los años noventa y que se intenta construir nuevamente como un sistema democrático a nivel de todas sus instituciones. En el caso de los conflictos sociales encontramos la necesidad de transformar de manera democrática los conflictos propios de este proceso de cambio, y de construir consensos cumpliendo con el Estado de Derecho y siguiendo las reglas planteadas por el orden constitucional. Kooiman nos dice que para lograr que un sistema político sea democrático se precisan ciertos procesos estatales como, canales legítimos y apropiados para resolver los problemas de la sociedad (Kooiman 2000). En este sentido el autor utiliza el término de gobernanza para definir “el conjunto de instituciones, patrones, estructuras, reglas de juego, etc. y procesos de toma de decisiones que condicionan y posibilitan las políticas públicas, y que involucran al Estado en relación interdependiente con actores de la sociedad civil y el mercado local y global” (Kooiman 2000).

Sin embargo otro concepto que sugiere la literatura es el de gobernabilidad democrática, que como desarrollaremos en esta investigación es uno de los principales motivos que debería impulsar al estado peruano en el momento de diseñar e implementar políticas. Según Carvalho la gobernabilidad son aquellas “condiciones substantivas/materiales de ejercicio del poder y de legitimidad del estado y de su gobierno derivados de su postura delante de la sociedad civil y del mercado”, es decir: “la capacidad que tiene la autoridad política para agregar los múltiples intereses dispersos por la sociedad para presentarles un objetivo común para el corto, medio y largo plazo. La fuente u

origen principal de la Gobernabilidad son los ciudadanos, la ciudadanía organizada y el '*equipamiento institucional*' de cada país" (Carvalho 2003). De esta manera el estudio de PREVCON entiende a la gobernabilidad democrática como un "marco orientador de políticas que buscan una mayor sintonía entre el poder de origen democrático y el cumplimiento de la Constitución" (PREVCON 2011: 19).

Al entender la importancia que la gobernabilidad democrática tiene para el estado vemos que el surgimiento de conflictos sociales puede representar problemas para ejercer esta gobernabilidad, ya que como nos dice Olvera esta gobernabilidad hace alusión a la necesidad imperiosa de incluir la participación ciudadana efectiva en el diseño de políticas públicas y el control gubernamental (Olvera 1999) por lo que muchos conflictos sociales no facilitan esta participación ciudadana en cooperación con el estado. Esto puede deberse a un manejo ineficiente de conflictos sociales por parte del estado ya que como señala Prats la gobernabilidad "es compatible con el conflicto siempre que se trate de un tipo de conflicto capaz de resolverse dentro de las reglas y procedimientos convenidos y cumplidos por los actores estratégicos" (Prats 2001:121). El autor explica esta compatibilidad en tanto que el conflicto permite entender la dinámica de las reglas, procedimiento o fórmulas dentro de un sistema sociopolítico, por ejemplo si estas reglas se adaptan de manera más eficiente a estas demandas mayor será el grado de procesamiento de los conflictos, mejor el aprendizaje colectivo y el desarrollo incremental de nuevas

fórmulas por lo tanto mayor la calidad de la gobernabilidad existente (Prats 2001:130).

Este proyecto de gobernabilidad democrática aún es una meta para los sistemas políticos latinoamericanos, más aún en el tema de administración de los recursos naturales; por ejemplo Rivas nos dice que para Ecuador, como para los otros países amazónicos, “parecería que la política de hidrocarburos es labor exclusiva de los estados y sus secretarías, las cuales, a su vez, son influidas por intereses económicos locales y transnacionales que no posibilitan la apertura del sector a la participación social y el control social” (Rivas 2005:104), por ello podemos decir que la gobernabilidad de un estado “depende de la capacidad política de una sociedad para procesar sus conflictos sin desmedro de su institucionalidad y produciendo estabilidad” (PNUD 2011:30).

1.2. Capacidad del estado para transformar conflictos sociales

Podemos ver que la problemática de los conflictos sociales y su relación con la preservación de la gobernabilidad democrática nos llevan inmediatamente a pensar en la capacidad institucional del estado para responder a estas demandas. De esta manera partimos de definir que las instituciones estructuran el juego estratégico alrededor de las diversas problemáticas públicas, pero no constituyen el juego mismo (Subirats y Gomà 1999), y que en la medida en que sistemáticamente producen determinados

resultados (una política pública), pueden ser cambiadas con el propósito de producir otros resultados. Según Repetto estas políticas públicas llevan a que los actores pueden tener preferencias por determinadas instituciones; pero esta transición entre preferencias no es ni automática, ni directa. Esto se debe principalmente a tres aspectos: “primero, los recursos necesarios para realizar un cambio institucional son importantes; segundo, la expectativa de vida de las instituciones es mayor que la de los resultados y estrategias; y tercero, la mayor duración institucional extiende el espacio de incertidumbre acerca de los verdaderos resultados que generará a largo plazo” (Repetto 2004: 12).

Para entender mejor la respuesta del estado peruano frente a la conflictividad social es pertinente definir que la capacidad estatal, se refiere a “la sola posibilidad que tienen las instancias gubernamentales de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas” (Oszlak 1992:14). Dentro de este concepto es importante diferenciar la capacidad administrativa de la capacidad política, que como explicaré la conjunción de ambas conforman la capacidad estatal.

En primer lugar la “capacidad administrativa” entiende la habilidad de los estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios; así Sikkink la entiende como “eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar objetivos oficiales” (Sikkink 1993:21). Dentro de esta se resaltan los factores organizativos, procedimientos para con los recursos humanos, que regulan aspectos tales como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón (Repetto 2004:14). Asimismo Geddes asocia la capacidad administrativa a los

méritos de los equipos burocráticos y la calidad del sistema de reglas de juego que estructuran su vínculo con la dirigencia política (Geddes 1994).

Por otro lado tenemos la “*capacidad política*” que se refiere a “la capacidad de los gobernantes para ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (Repetto 2004:16). De esta manera la capacidad política se asocia a “los recursos de poder, distribuidos entre los actores relevantes y demás involucrados en la arena pública, nucleados alrededor de distintas áreas de intervención estatal vía las políticas públicas” (Repetto 2004:16). Alonso remarca la necesidad de no limitar el análisis de las capacidades sólo a la dimensión técnico-administrativa, incorporando una aproximación que dé cuenta de la lógica de constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción público (Alonso 2001).

Podemos decir entonces que la “capacidad estatal” depende de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos, además de también del tipo de interacción política. “Esta última debe estar enmarcada por ciertas reglas, normas y costumbres que establezcan los actores del Estado y el régimen político y su relación con los sectores socioeconómicos y el contexto internacional”. Estos acuerdos proporcionan condiciones necesarias para preservar niveles adecuados de gobernabilidad,

en la medida que pueden prevenir de mejor manera el comportamiento de los distintos actores sociales (Repetto 2004: 18).

1.3. Transición democrática, el periodo de adaptación a un nuevo sistema

Tanto la problemática de la conflictividad social y su relación con la gobernabilidad democrática en un país nos lleva a situarnos en el contexto peruano. Para el año 2000 se produjo la caída de Alberto Fujimori tras la emisión en televisión de un video que muestra cómo el asesor presidencial, Vladimiro Montesinos entrega dinero a un congresista consiguiendo así su apoyo. Al poco tiempo el presidente Fujimori anunció que se deshace de su asesor y que va a convocar nuevas elecciones en las que no será candidato, finalmente Fujimori optó por abandonar el país y renunciar a su cargo de presidente. Posteriormente Valentín Paniagua asume la presidencia temporal del Perú, comenzando así un proceso de transición democrática.

Después de ocho meses de gobierno Valentín Paniagua le cede la presidencia a Alejandro Toledo quien fue el candidato vencedor de las elecciones. Este cambio hacia un régimen democrático, enfrentó varias dificultades tales como la herencia de la corrupción institucionalizada en el régimen fujimorista y también las crecientes protestas y demandas sociales. Para entender este último punto Elaine Ford nos dice que el gobierno de Toledo impulsaba esta democratización rechazando cualquier cosa que pudiera asociarse al fujimorismo, pero paradójicamente a esto y a pesar de incentivar

este espíritu democratizador, el gobierno no tenía la capacidad de actuar en los momentos que las masas salían a protestar (Ford 2004:150).

1.4. Boom del precio de los minerales, a mayores ingresos mayores conflictos

Otra característica importante en el contexto peruano tiene que ver más bien con la inversión minera creciente a partir del año 2004, en el que se da un aumento en el precio de los minerales a nivel mundial.

Grafico 1:

Cotización de los Principales Productos Mineros					
Año	ZINC	PLOMO	PLATA	COBRE	ORO
Unidad	CvUS\$ / Lb.	CvUS\$ / Lb.	US\$ / oztr	CvUS\$ / Lb.	US\$ / oztr
2000	51.16	20.59	5.00	82.24	279.37
2001	40.17	21.6	4.39	71.6	271.24
2002	35.32	20.53	4.63	70.74	310.13
2003	37.54	23.36	4.91	80.70	363.62
2004	47.53	40.21	6.69	129.99	409.85
2005	62.68	44.29	7.34	166.87	445.47
2006	148.56	58.50	11.57	304.91	604.58
2007	147.07	117.03	13.42	322.93	697.41
2008*	58.81	57.01	10.83	187.75	839.16

* Promedio del 25 de octubre al 25 de noviembre.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

A lo largo de toda la década del 90, en varios países de América Latina se comenzó a apostar por la implementación de un conjunto de políticas que tuvieron como orientación principal la apertura de sus economías. Es así que en el Perú, en 1991 se dicta el Decreto Legislativo de Promoción de Inversiones en el Sector Minero (D.L. 708) que declaró de interés general la promoción de inversiones en el sector otorgó “estabilidad administrativa, tributaria y cambiaria; deducción tributaria de las inversiones en infraestructura

pública y en el bienestar social de los empleados; libertad de envío al exterior de utilidades y libre disponibilidad de moneda extranjera; libre comercialización interna y externa; y no discriminación con respecto a otros sectores de la economía” (Glave 2002: 546). Al mismo tiempo la protección de las legislaciones ambientales, ley de tierras y de comunidades y poblaciones indígenas, cedían terreno al marco normativo relacionado con la actividad minera. “Todo este proceso culminó en el Perú con la promulgación de una nueva Ley General de Minería y la nueva Constitución Política de 1993, que terminaron de consolidar las reformas y el escenario favorable para las inversiones en las industrias extractivas” (De Echave 2007: 4).

Desde la apertura a la inversión extranjera el Perú se ha convertido en el mayor productor mundial de plata y es también destacado en la producción de cobre, zinc y oro, entre otras materias primas. “Este ascenso de la inversión, combinado con el ascenso más reciente de los precios de los minerales, ha proporcionado sin duda un bienvenido impulso a la economía peruana, que se expandió en más del 10% en el primer semestre de 2008, por encima del 9% de 2007, que ya era su mayor ritmo de crecimiento en más de una década” (ICMM 2008: 1). Junto a esta creciente inversión se fueron aumentando las expectativas populares en cuanto a que este auge minero debería traducirse en un desarrollo económico de base mucho mayor.

Frente a este reciente descontento el estado peruano se ve en la necesidad de enfrentar esta problemática. Durante el período de Toledo se dieron tres grandes conflictos: El Arequipazo en el 2002, Tambogrande en el

2003 y el cerro Quilish en el 2004; “en ninguno de los casos el gobierno pudo adelantarse a los hechos y prever el desencadenamiento de los conflictos y lo que resultó más grave aún, una vez que esto ocurrió, tampoco hubo iniciativas sólidas para gestionarlos adecuadamente, negociar acuerdos o forjar alianzas que permitieran cambiar el curso de los acontecimientos” (ONDS 2013: 10).

Es así que desde el 2004 se crea la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales (UAEPCS), como una “unidad que articula el análisis de la conflictividad social, el análisis estratégico, con la prevención de conflictos sociales”. Esta unidad fue el primer intento estatal de responder a la problemática de la conflictividad social. Hacia el año 2006 La UAEPCS pasa a denominarse Unidad de Análisis de Conflictos (UAC), con fuerte énfasis en lo operativo. En el 2010 se crea un órgano técnico especializado, directamente dependiente del presidente del Consejo de Ministros: la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCS), que elabora y aprueba lineamientos y estrategias para la gestión de dichos conflictos, en el ámbito nacional. Finalmente en julio del 2012, a partir de la OGCS se crea la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS 2013:15)

A razón de los conceptos teóricos expuestos, este trabajo busca entender la capacidad de respuesta que ha tenido el Estado frente al problema de la conflictividad social. De esta manera veremos que tenemos un Estado que se vio obligado a crear burocracias capaces de responder a estos conflictos. ¿Qué características tuvieron estas respuestas? ¿Por qué se fueron estas respuestas institucionales? ¿Fueron acaso decisiones burocráticas? ¿O

más bien el Estado ha ido respondiendo a la gravedad de las crisis políticas a las que debía responder? Estas son las preguntas que este estudio se aboca a responder.

CAPÍTULO II: CARACTERÍSTICAS DE LA RESPUESTA ESTATAL FRENTE A LOS CONFLICTOS

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

A partir de la descripción de cada una de las oficinas de gestión de conflictos que ha existido en la PCM, encontramos características como el presupuesto asignado, la cantidad de personal que manejaban y las funciones que estas desempeñaban lo cual nos lleva a plantear un análisis sobre cómo se desarrolló la respuesta estatal frente a los conflictos sociales. De esta manera un primer análisis recae sobre el monto de presupuesto que estas oficinas tenían asignado, en este caso no solo veremos la cantidad, sino también la fuente que proveía este recurso. Por otro lado y ligado al punto anterior tenemos la cantidad de trabajadores con el que contó cada oficina, en este caso resulta importante resaltar esta característica para ver cuánta era la

importancia dada al trabajo en esta oficina. Finalmente se resalta el tema de las funciones asignadas para cada oficina, ya sea a nivel de lineamientos internos o desde la normativa bajo la que se manejaba.

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

Gráfico 2:

Oficina	Siglas	Período	Número de Trabajadores	Presupuesto Anual*	Apoyo de la Cooperación Internacional	Número de Conflictos (al fin de período**)
Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales	UAEPCS	2004-2006	7	S/. 1'008,000	SI	100
Unidad de Analisis de Conflictos/ Secretaria de Coordinación	UAC	2006-2010	10	S/. 1'200,000	SI	267
Oficina de Gestion de Conflictos Sociales	OGCS	2010-2012	15	S/. 2'500,000	SI	243
Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad	ONDS	2012-2014	40	S/. 5'000,000	SI	211

Fuente: Elaboración propia

**Presupuesto anual aproximado*

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

Como podemos observar en el cuadro, a lo largo de nuestro periodo de estudio han existido 4 oficinas de gestión de conflictos, una de ellas la Unidad de Análisis de Conflictos pasó a ser una función de la Secretaría de

Coordinación pero podríamos decir que continuó siendo la misma oficina, como veremos en la explicación más adelante.

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

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

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

Gráfico 3:



Fuente: Elaboración propia

El estudio de la respuesta estatal frente a los conflictos, dividido en estas cuatro etapas nos permite ver los cambios significativos producidos a lo largo de este periodo, no se trata de ver sólo un cambio de denominación sino ver el cambio interno, estructural de estas oficinas y así ver como el estado peruano ha concebido el problema de la conflictividad social, cual ha sido la atención puesta en el tema, qué herramientas ha utilizado para enfrentar la problemática y como viene fortaleciendo su labor de gestión de conflictos.

2. 1. Etapa 1: Invisibilidad del Problema

A partir de la caída del régimen fujimorista la protesta social en el Perú empezó a cobrar mayor énfasis en la remoción de alcaldes y regidores, “los principales reclamos de la población en cuanto a la gestión pública local tuvieron que ver, en este período, con decisiones administrativas o judiciales; con supuestas o reales irregularidades en el manejo de recursos económicos; y con reclamos por gestiones no transparentes” (ONDS 2013:7).

Sin embargo durante el periodo de Paniagua en el año 2000 el gobierno enfrentaba otras prioridades: 1) Retornar al sistema democrático, 2) garantizar un proceso electoral libre y transparente y 3) mantener una economía estable (Ford 2004:147).

Posterior a esto, el gobierno de Toledo se enfrentaba a varias dificultades tales como la herencia de la corrupción institucionalizada y también las crecientes protestas y demandas sociales. Estas demandas respondían a un consenso producido tras la caída de Fujimori entre la clase política, los gremios, el empresariado y la ciudadanía en torno a la importancia de la promoción de la defensa de los valores democráticos. De la misma manera el gobierno de Toledo intentaba incentivar la democratización lo cual se tradujo en la reactivación de movimientos de protesta importantes (regionales y de algunos gremios), sin embargo el gobierno no tenía la capacidad de actuar en los momentos que las masas salían a protestar (Ford 2004:150).

Una de las protestas más fuertes en este periodo es la que se produjo en el 2002 después de que Toledo anunciara la privatización de las empresas eléctricas arequipeñas EGASA y EGESUR. Esta medida desencadenó protestas violentas de la población que incluso llevaron a denominar a este conflicto como “El Arequipazo”.

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

Al igual que el Arequipazo el gobierno de Toledo enfrentó diversos problemas como el asesinato del alcalde de Ilaya, conflictos laborales entre otros. Por otro lado también tenemos el conflicto en Tambogrande con la empresa Manhattan en Piura quienes comienzan sus trabajos de exploración en 1999. Es en el 2003 que la población genera un paro contra las audiencias gubernamentales sobre la mina y finalmente en diciembre del mismo año el gobierno decide no dar la concesión del proyecto Tambogrande a la empresa Manhattan por violaciones contractuales.

Cuando Alejandro Toledo asume la presidencia del país tenía como objetivos fundamentales reducir la pobreza, mejorar la educación, descentralizar el estado y mantener la disciplina fiscal. “La condición sine qua non de gobernabilidad, en aquel momento era mantener los equilibrios macroeconómicos y recuperar el crecimiento económico para luego encarar el problema de la pobreza, la educación, la salud y la infraestructura” (Gonzales de Olarte 2007). Por un lado tenemos el interés del gobierno en mejorar la economía para impulsar políticas sociales con lo cual las privatizaciones fueron relanzadas y se definieron metas fiscales en concordancia con el FMI. Por otro lado en el año 2002 se relanzó la descentralización, para lo cual se modificó la Constitución y se aprobó la ley de descentralización.

Al tener como prioridades mejorar la economía, relanzar la descentralización y enfrentar la herencia de la corrupción institucionalizada, la problemática de los conflictos sociales no era visibilizada por el estado. Los diferentes ministerios estaban concentrados en reorganizar cada una de sus instituciones, así como garantizar su asignación presupuestaria. Es así que esta invisibilidad de la problemática de la conflictividad social en el país queda de manifiesto y más explícitamente vemos como dentro del estado no existía ninguna oficina, unidad o comisión que se encargara de enfrentar esta creciente problemática; a pesar de que como ya quedó expuesto, cada vez eran más evidentes las muestras de que la insatisfacción social se venía gestando a nivel nacional y en su gran mayoría gracias a estas políticas de privatización que buscaban mejorar la economía peruana.

2.2. Etapa 2: Primera Respuesta Estatal

En esta etapa tenemos la primera oficina encargada de los conflictos sociales que se crea en la PCM. Como vimos en la primera etapa tanto el gobierno de transición con el gobierno de Alejandro Toledo enfrentaron protestas y conflictos sociales, que llevaron al gobierno a crear la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales (UAEPCS) en el año 2004, como un intento desesperado e inmediato para atender a la creciente problemática de la conflictividad social.

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

La UAEPCS contaba con un número total de 7 funcionarios y un presupuesto anual aproximado de S/. 1 008 000 que eran cubiertos en su totalidad gracias a un proyecto de cooperación internacional canalizado

mediante el PNUD; cabe resaltar que este presupuesto cubría exclusivamente los salarios de los trabajadores de la unidad. Estas características nos dejan ver que si bien es cierto existía interés del estado por responder a los conflictos sociales esta era solo una respuesta apresurada que no contaba con la estructura institucional clara además que el interés aún era limitado, el hecho de que el presupuesto haya sido asignado por un cooperante y no se haya destinado recursos del estado nos deja ver este bajo interés en la problemática.

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

En el año 2005 esta unidad fue transferida al CEPLÁN (DS 056-2005-PCM), que aprobó su reglamento; allí pasó a llamarse Unidad de Análisis de Conflictos, adscrita al área de Estudios y Análisis Prospectivo, dentro del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Esto agregó algunas funciones

a las ya desempeñadas por la UAEPCS. La unidad debía estar integrada a un sistema de alerta temprana que permitiría desarrollar un rol preventivo, cuyo objetivo final era “la incorporación de un planeamiento estratégico sensible a conflictos en el sector público” (ONDS 2013: 18). Finalmente debido a diversas dificultades como a la debilidad institucional y la creciente conflictividad social hicieron que esta unidad retornara a ser parte de la PCM.

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

2.2. Etapa 3: Descentralizando la Gestión de Conflictos

En esta etapa consideramos a una oficina en dos momentos, esta era la Unidad de Análisis de Conflictos (UAC), que en un inicio estaba adscrita al CEPLAN para luego pasar a ser adscrita a la Secretaría de Coordinación de la PCM. En el 2005 la UAPECS fue transferida al CEPLÁN (DS 056-2005-PCM), que aprobó su reglamento; allí pasó a llamarse Unidad de Análisis de Conflictos, adscrita al área de Estudios y Análisis Prospectivo, dentro del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

Esta transferencia agregó funciones a dicha oficina, según el decreto supremo la UAC tenía como funciones: a) Brindar asesoría y capacitación para el análisis de las causas de conflictos; b) Acopiar la experiencia acumulada por centros académicos y de investigación; c) Establecer una red de comunicación conformada por líderes de opinión regionales y locales comprometidos con la gobernabilidad democrática; d) Emitir recomendaciones a la presidencia del consejo de ministros a través de su oficina de coordinación intersectorial para el tratamiento estratégico de la conflictividad en el contexto de la gobernabilidad democrática; y e) Sistematizar y evaluar permanentemente la experiencia en el análisis y manejo de crisis (DS 056-2005-PCM).

Posteriormente en el 2006 se conforma la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales, encargada de coordinar las acciones necesarias para la prevención y atención de los conflictos; así como de

proporcionar al Presidente del Consejo de Ministros la información y asesoría para la implementación de estrategias, políticas y acciones que anticipen, prevengan y contribuyan a resolver situaciones de riesgo o amenaza a la gobernabilidad democrática (DS 380-2006-PCM). Esta comisión debía estar integrada por un representante de la PCM, quien lo presidiría; un representante del Ministerio de Energía y Minas; un representante del Ministerio del Interior; un representante del Ministerio de Agricultura; un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; un representante del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA); un representante del Ministerio de Salud; un representante de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA); y un representante del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).

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

Posteriormente esta comisión fue adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros a través de su Secretaría de Coordinación. En este periodo la unidad contó con un total de 10 trabajadores de la Secretaría de Coordinación que fueron asignados para trabajar el tema de conflictos; esta unidad tuvo como presupuesto de S/. 1 200 000, de los cuales una parte venía de un

porcentaje del presupuesto asignado para la Secretaría de Coordinación y la otra parte era cubierta con recursos de la cooperación internacional. En este caso vemos que, si bien es cierto por un lado el presupuesto continuaba siendo provisto por la cooperación internacional, una vez que la UAC pasó a ser adscrita a la Secretaría de Coordinación se le asignó parte del presupuesto que ya tenía la secretaría; por otro lado y gracias a este aún escaso presupuesto muchos de los trabajadores de la anterior unidad UAEPCS no continuaron en sus funciones para este área de conflictos, ya que el aumento de personal y el escaso presupuesto suponían una disminución considerable en los salarios que le correspondía a cada trabajador. Si bien es cierto hubo un aumento del número de trabajadores, esto no se pudo traducir en continuidad gracias al cambio casi total del personal.

En este caso tenemos una unidad que carecía de autonomía dentro de la PCM, al estar adscrita al CEPLAN y la Secretaría de Coordinación el campo de intervención de la UAC era bastante limitado, además los recursos con los que contaban continuaban siendo insuficientes para manejar de manera adecuada el problema de la conflictividad social.

Es así como la función de coordinar y realizar acciones para la prevención y solución de conflictos de la UAC pasó a depender jerárquicamente de esta secretaría (DS 063-2007-PCM). Al tener la función de prevención y “solución” de conflictos en un órgano interno de la PCM, la UAC podría contar formalmente con recursos ordinarios del presupuesto público y

contratar profesionales, lo que llevó a contar con ocho personas trabajando en esta unidad; sin embargo, no hubo una normatividad clara sobre la adscripción y las funciones específicas de la UAC, que existía prácticamente de facto, tampoco se estableció una estructura interna formal (ONDS 2013: 18).

Las funciones y acciones antes descritas nos dejan ver el carácter descentralista de esta unidad, en el sentido de que se comenzó a buscar que no se concentre el trabajo de conflictos sociales solo en esta unidad de la PCM. Esta misma característica la vemos reflejada en las funciones que tenía encomendadas esta unidad, por ejemplo la UAC debía establecer una red de comunicación conformada por líderes de opinión regionales y locales comprometidos con la gobernabilidad democrática, de la misma manera se debía asesorar en materia de prevención de conflictos sociales, desplazándose a los lugares en que se requiera su presencia, en los casos que resulte necesario (DS 380-2006-PCM).

Esta característica descentralista responde también a las necesidades presentes en la sociedad. Si bien es cierto para esta etapa tenemos un estado que ya visibiliza y se preocupa por responder a la problemática de la conflictividad social, aunque todavía de manera muy precaria, tanto el surgimiento de conflictos como el trabajo que venía realizando esta oficina dejó ver la necesidad de fortalecer la función estatal para abordar los conflictos. Según la entrevista con Manuel Figueroa, secretario de coordinación durante el periodo 2007 – 2011, la necesidad de trabajar conjuntamente con otras

instituciones el tema de la gestión de conflictos, se vio impulsado por un lado a que las regiones iban teniendo mayor autonomía gracias al proceso de descentralización y el aumento de conflictos sociales dejaba ver la necesidad de dotar de capacidades a los gobiernos locales y regionales para que pudieran gestionar estas demandas, ya que muchos de estos problemas eran de competencia regional; además se necesitaba “descongestionar” al gobierno central, ya que su capacidad de respuesta frente a los conflictos estaba notablemente saturada.

Por otro lado, se tuvo la influencia del INDEPA (Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano) que era una OPD multisectorial adscrita a la PCM, que se encargaba de proponer y supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales de protección de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano; así como de coordinar con los Gobiernos Regionales la ejecución de proyectos y programas dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de estos pueblos. Es así que y gracias a que funcionarios de la secretaría de coordinación previamente habían sido parte del INDEPA, se decidió tomar el trabajo realizado por esta institución para mapear los problemas de conflictividad social, sobre todo en las regiones amazónicas, para conocer las causas e implicancias de cada conflicto y así poder derivar y trabajar en la resolución del mismo conjuntamente con el sector o sectores directamente involucrados (Figuroa 2014)

2. 4. Etapa 4: Institucionalizando la Gestión de Conflictos

En esta etapa tenemos a las oficinas OGCS y ONDS, Oficina de Gestión de Conflictos Sociales y Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad correspondientemente. Estas oficinas representan un cambio considerable en cuanto a la gestión de conflictos sociales a nivel de presupuesto, organización y normativa para estas oficinas.

En el año 2010, mediante el DS 010-2010-PCM se creó la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCS), que reemplazó a la UAC. El decreto otorgó a esta oficina el carácter de órgano técnico especializado, encargado de “dirigir el proceso de gestión de los conflictos sociales en todos los niveles de gobierno y en el ámbito del territorio nacional, así como de evaluar los resultados de dicha gestión de conflictos sociales”, bajo la dependencia del presidente del Consejo de Ministros. El decreto supremo adscribió también a la PCM la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales, a través de la OGCS (ONDS 2013: 20).

Esta oficina traía grandes cambios a comparación de las unidades precedentes, uno de los más significativos era su creación como órgano técnico especializado dentro de la PCM. Este cambio modificaba la estructura interna de la PCM al otorgarle este peso a la oficina de conflictos. Esto le permitió contar con presupuesto propio (S/. 2 500 000); asimismo esta oficina contó con el apoyo financiero de la cooperación internacional por medio de

fuentes cooperantes como PNUD, UE, USAID y la Cooperación Española. De la misma manera el número de trabajadores se incrementó a 15, varios de los cuales eran parte de la anterior UAC lo cual permitió tener cierta continuidad en cuanto a muchas de las estrategias y conceptos que anteriormente se habían planteado. Adicionalmente la PCM desarrolló, mediante su Secretaría de Coordinación, el proyecto llamado PREVCON (Prevención de Conflictos), financiado por la Unión Europea, que espera generar un aporte, principalmente teórico, a la mejora de la gestión y prevención descentralizada de los conflictos sociales.

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

- Diseñar, formular y proponer lineamientos y estrategias para realizar acciones de prevención, gestión y resolución de conflictos sociales en los tres niveles de gobierno.
- Diseñar, implementar y conducir los mecanismos de gestión de información para los conflictos sociales, a nivel nacional.
- Diseñar e implementar programas de fortalecimiento de capacidades en materias de prevención, gestión y resolución de conflictos sociales, dirigido a los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Sectores del Poder Ejecutivo, coordinando con las áreas competentes para su implementación.

- Propiciar la participación de instancias de concertación de la sociedad civil para la gestión de conflictos sociales.
- Establecer una red de comunicación conformada por líderes de opinión regionales y locales comprometidos con la gobernabilidad democrática.
- Diseñar y proponer mecanismos de coordinación y articulación con las Entidades Públicas, en todos los niveles de Gobierno, así como con los actores de la sociedad civil que se requieran, a efectos de prevenir o resolver conflictos sociales.

Como parte del diseño y formulación de lineamientos y estrategias de gestión de conflictos esta oficina conceptualizó los conflictos sociales como procesos que tienen un ciclo de gestación, por lo que la oficina planteó tres tipos de intervención: acciones de prevención, acciones de tratamiento y, cuando se arribara a medidas de resolución, acciones de seguimiento para verificar el cumplimiento de los compromisos entre las partes. También se buscó diseñar políticas públicas que impactasen en la problemática subyacente a los conflictos; este enfoque contempló la implementación de un Programa de Alerta Temprana, idea que se remontaba al proyecto piloto aplicado el 2007 en colaboración con el PNUD (ONDS 2013: 20). Todo esto planteado por medio de la publicación del documento “Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales” en mayo del 2011.

Respecto a las funciones otorgadas a la OGCS, como dijimos existió cierta continuidad en cuanto a estrategias y conceptos para gestionar conflictos ya que esta oficina se encargaba de “dirigir el proceso de gestión de los conflictos sociales en todos los niveles de gobierno y en el ámbito del territorio nacional, así como de evaluar los resultados de dicha gestión de conflictos sociales”; sin embargo el cambio importante que trae la creación de la OGCS es que la normativa de la oficina le permite tener un mayor y más definido campo de acción en tanto la oficina tenía la facultad de diseñar, formular y proponer lineamientos y estrategias para realizar acciones de prevención, gestión y resolución de conflictos sociales en los tres niveles de gobierno, además de diseñar e implementar programas de fortalecimiento de capacidades en materias de prevención, gestión y resolución de conflictos sociales, dirigido a los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Sectores del Poder Ejecutivo, entre otras.

Todas estas acciones ya comenzaban a dotar de carácter más formal a la gestión de conflictos sociales desde el estado, en tanto recuperaba estrategias de oficinas anteriores y fortalecía el trabajo que se venía realizando.

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

Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, contemplado el DS 010-2010-PCM.

Esta oficina cuenta con 40 funcionarios, un poco más del doble respecto a la oficina anterior, organizados en tres unidades: Unidad de Análisis e Investigación, Unidad Técnica de Prevención y Unidad de Gestión del Diálogo y Prevención de Conflictos. La ONDS cuenta con un presupuesto de S/. 5 000 000, que cubren el costo por concepto de salarios, además esta oficina cuenta con el apoyo de la cooperación canadiense a través del proyecto “Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales”, gestionado por el PNUD, que permitió el ingreso de mayores funcionarios a esta oficina.

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

- Participar en la mediación y negociación de controversias, diferencias y conflictos sociales para los que sea requerido por los sectores e instancias de gobierno.
- Promover una cultura de paz, de promoción y respeto a los derechos humanos y demás valores democráticos, a través del diálogo para la sostenibilidad y la defensa del estado de derecho.

- Implementar con los diversos niveles de Gobierno, los mecanismos de alerta temprana y prevención de controversias, diferencias y conflictos con el propósito de promover el diálogo como mecanismo de solución, dentro de un marco de coordinación, participación y respeto de competencias.
- Requerir a todas las entidades públicas información en materia de conflictos sociales en el ámbito de su competencia, para su sistematización y análisis.
- Desarrollar y difundir metodologías para la prevención y mejor gestión de las controversias, diferencias y conflictos sociales.
- Contribuir a la generación de capacidades de diálogo, mediación y negociación, para la prevención y gestión de las controversias, diferencias y conflictos sociales.
- 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.

En cuanto a las funciones asignadas a la ONDS analizando la normativa de esta oficina vemos que los cambios son menores, además de otorgarle otra denominación a la oficina básicamente se le otorga la función de Participar en la mediación y negociación de conflictos cuando sea requerido por los sectores e instancias de gobierno, también se le asigna implementar mecanismos de

alerta temprana y prevención de conflictos en los diferentes niveles de gobierno dentro de un marco de coordinación, participación y respeto de competencias.

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

En su primer año de implementación la ONDS decidió elaborar el Programa de Alerta y Respuesta Temprana (PART), como responsabilidad de la Unidad Técnica de Prevención; como parte de este programa se desarrolló un taller internacional de prevención de conflictos, patrocinado por la OEA, que reunió a profesionales de distintos países.

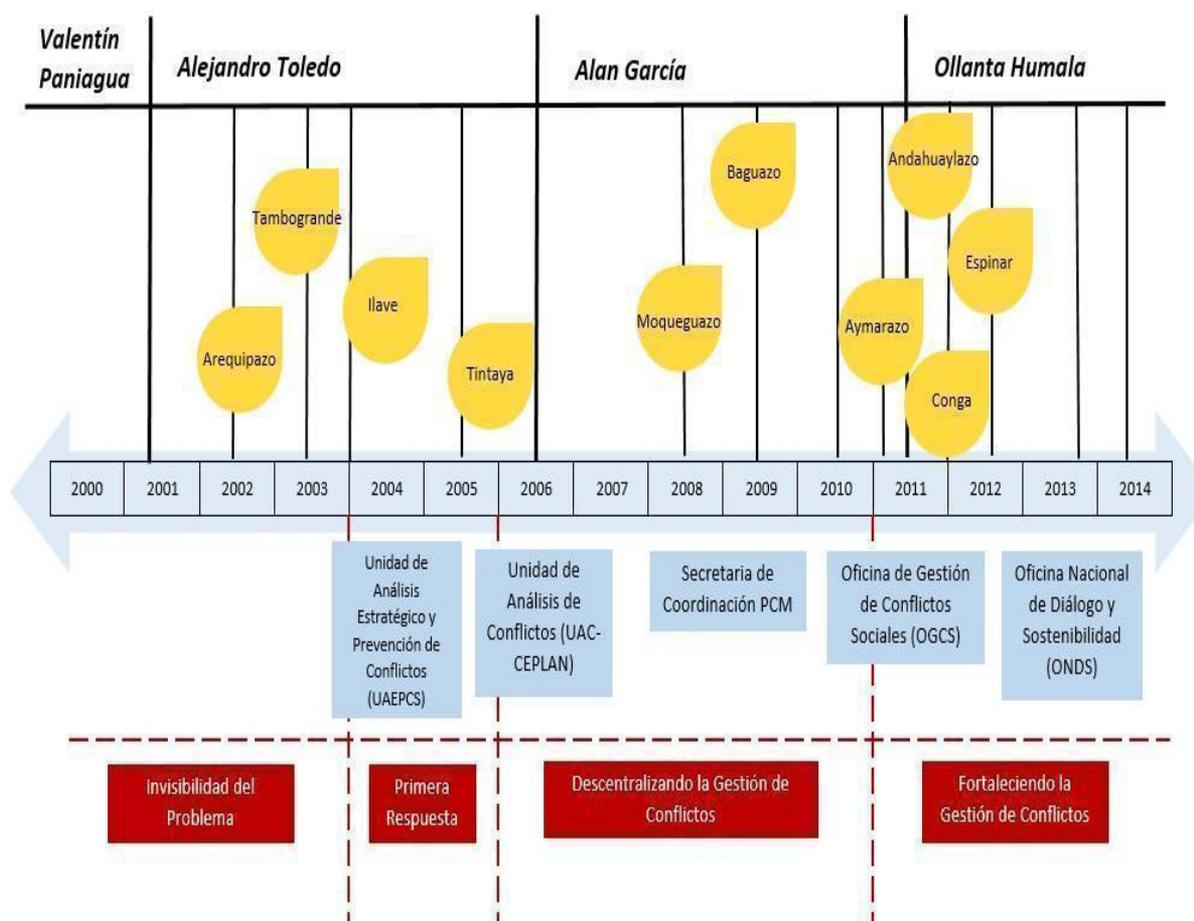
Gracias a los cambios realizados mediante la Unidad de Información y Análisis la ONDS pudo desarrollar, como uno de sus aportes más importantes la publicación del informe mensual Willaqniki, para dar a conocer los enfoques y las posiciones de la ONDS, con análisis y reportes periódicos sobre la conflictividad.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

avances que realiza esta oficina en cuanto a su función de gestionar los conflictos sociales y evaluar la eficacia de su intervención.

Como hemos visto en esta cuarta etapa de respuesta estatal si bien es cierto encontramos dos oficinas con denominaciones diferentes podemos ver patrones semejantes para ambos casos. En primer lugar veremos que ambas oficinas tienen el mismo peso dentro de la PCM, ambas cuentan con un presupuesto asignado y en cuanto a las funciones otorgadas las modificaciones dadas para la reciente ONDS no significan cambios sustanciales. Estos aspectos no resultan siendo perjudiciales, al contrario nos muestran la continuidad y por lo tanto el interés del estado en fortalecer la gestión de conflictos.

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

Gráfico 4:



Fuente: Elaboración propia. En base al Informe Institucionalizado el Dialogo, a un año de Gestión.

A modo de conclusión de esta sección podemos decir que a lo largo de este periodo (2000 - 2014) se ha ido generando progresivamente el fortalecimiento de la respuesta estatal frente a los conflictos, en tanto el cambio para cada etapa producía mayor formalización de la función de gestión de conflictos en el estado; sin embargo cabe resaltar que esta respuesta y estos cambios no se produjeron de manera inmediata para enfrentar la problemática, en un primer momento fue difícil visibilizar el problema y los cambios siguientes

estuvieron muy influenciados por situaciones eventuales de crisis, con lo que verdaderamente no se buscó enfrentar el problema de la conflictividad social, a pesar de que esto significaba una amenaza latente a la preservación de la gobernabilidad, sino que se esperaba una manifestación muy visible de que esta problemática no estaba siendo atendida adecuadamente.

A partir de lo expuesto, en la siguiente sección explicaré estos momentos de cambio, cuáles fueron los factores presentes que influenciaron estas variaciones y cómo lograron ser efectivamente elementos que propiciaron estos cambios.

CAPÍTULO III: FACTORES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE CAMBIO

Como hemos visto a lo largo de este período de respuesta estatal, frente a los conflictos existen momentos de cambio de una etapa a otra, estos cambios responden a diversos factores. En esta sección nos concentramos en aquellos factores que encontramos en repetidas ocasiones durante estos momentos de cambio para analizar en qué medida fueron determinantes para generar el cambio, en qué situaciones estuvieron presentes, sí generaron influencia en el fortalecimiento de estas oficinas; para que de esta manera tratemos de perfilar ciertos elementos que constituyen un patrón en la generación cambios en cuanto a la respuesta del estado frente a los conflictos sociales.

A continuación mostramos un gráfico que indica los factores presentes en los momentos de cambio, tomando como factor con gran relevancia el estallido de una crisis a causa de la escalada de un conflicto social. Como segundo factor está el liderazgo del premier, que si bien es cierto no es tan significativo como el estallido de una crisis si es un elemento que ha podido facilitar el momento de cambio junto con la crisis. Posteriormente tenemos la

ayuda de la cooperación internacional, que más allá de ser un factor que produce cambio es más bien un componente importante en la sustentación de este cambio, es decir permite la ejecución de estas medidas y por lo tanto es un elemento importante en la tarea de fortalecer la respuesta estatal.

Gráfico 5:

Factores presentes en los procesos de cambio



Fuente: Elaboración propia

3.1. Estallido de crisis, conflictos sociales violentos

Un primer factor que aparece en los momentos de cambio es el estallido de grandes crisis, es decir conflictos sociales que escalaron a tal punto de

poner en juego la gobernabilidad democrática y al Estado mismo. Este factor es uno de los que tiene mayor influencia para generar un cambio en cada etapa.

Según la teoría, la existencia de un conflicto social es la expresión de un problema de fondo que debe ser atendido por lo cual deberían ser procesadas a través de canales institucionalizados adecuados (Echave 186); sin embargo a lo largo de estos 14 años el estado no siempre tuvo algún mecanismo institucionalizado que atiende y gestione estas demandas. Es así que en varias ocasiones conflictos menores llegaron a escalar y estallar en grandes crisis gracias a la falta de coordinación entre los actores (estado, población, empresa) lo cual no permitía recoger adecuadamente las demandas y por lo tanto plantear soluciones que satisfagan a las partes.

Si regresamos al gráfico “4” podemos ver la correlación existente entre crisis y cambio, por ejemplo: El Arequipazo en el 2002 más el conflicto de Tambogrande en el 2003 dieron paso a la creación de la UAEPCS en el 2004 como primera oficina de gestión de conflictos que además constituye la etapa de primera respuesta estatal. En estos casos en un primer momento el estado minimizó las protestas pero más adelante tuvo que retractarse de conceder estos proyectos. En el caso específico de Tambogrande tenemos que tras un referendo comunitario sobre la mina el 2002 que no otorgaba la confianza a la empresa Manhattan y tras las protestas contra las audiencias gubernamentales en noviembre del 2003 finalmente el gobierno decide poner fin a la opción de concesión del proyecto a la empresa Manhattan en diciembre de 2003.

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

Este hecho propició la creación de la UAC en el año 2005 como intento de fortalecer la anterior unidad que había tenido un rol mucho más pasivo frente a los conflictos, además se dejó ver la necesidad de trabajar con los diferentes niveles de gobierno ya que en este caso la conformación de la se había dado prácticamente sin presencia estatal por lo que era necesario dotar de capacidades a los diferentes sectores para que se pudiera atender de mejor manera a las demandas.

A continuación tenemos el conflicto de Bagua que tiene su origen en la demanda de los pueblos indígenas hacia el gobierno peruano argumentando que este incumplía con el Convenio 169 de la OIT al dictar normas que afectan sus condiciones de existencia sin su participación y consentimiento. En agosto de 2008, los pueblos indígenas amazónicos liderados por la AIDSESP protestaron exigiendo la derogatoria de los decretos legislativos 1015 y 1073. Luego de una jornada de protesta y movilización, el 20 de agosto, dos días después el Congreso aprobó el dictamen que propuso derogar ambas normas. Este acuerdo se intentó dejar sin efecto lo cual desembocó en lo que conocemos como el “Baguazo” ocurrido el 5 de junio de 2009.

Frente a este hecho muchos sectores (obispos amazónicos, universidades; los principales gremios; diversos gobiernos regionales y municipales; ONGs; diversos colegios profesionales y organismos del aparato del estado como la Defensoría del Pueblo) se manifestaron a favor de la población de Bagua. Este hecho dejó ver al gobierno que era necesario contar con una normativa clara para la inversión, además de tener protocolos de acción y una institucionalidad que pueda gestionar de manera adecuada los conflictos sociales, para que eviten el desencadenamiento de grandes crisis que como en este caso tomaron la vida de pobladores y policías que participaban del conflicto.

Es así como se da paso a la creación de la OGCS en el año 2010, el gobierno se había visto obligado a dar marcha atrás gracias a que el 10 de

junio de 2009, el Congreso suspendió indefinidamente los decretos legislativos 1090 y 1064 (FIDH 2009 :40); por lo tanto se tuvo que continuar con los trabajos de negociación con las poblaciones indígenas. Esto evidenciaba la necesidad de tener un marco normativo que permita la intervención oportuna del estado. De esta manera la creación de la OGCS representan un cambio considerable en la respuesta que el estado venía dando a los conflictos sociales, ya que esta oficina pasó a ser un órgano técnico especializado con presupuesto propio y mayor número de personal; lo cual nos permite , para términos de este trabajo, identificar la etapa de fortalecimiento de la gestión de conflictos ya que es la OGCS el primer paso a una respuesta mucho más organizada e institucionalizada del estado frente a los conflictos.

Finalmente otra gran crisis que nos deja ver un cambio, aunque no sea de etapa pero si de oficina, es el conflicto de Conga. Ya desde el año 2010 se aprobó el estudio de impacto ambiental del proyecto Conga y en julio del 2011 se autoriza la utilización del terreno a la empresa Yanacocha. Este proyecto afectaría cuatro lagunas ubicadas en cabeceras de cinco cuencas hidrográficas. Cabe señalar que, según el gobierno central, la inversión programada es de casi cinco mil millones de dólares y, de concretarse, sería el proyecto minero más grande del país, hasta la fecha. Sin embargo, la explotación minera supondría graves consecuencias ecológicas, pues afectarían las fuentes naturales de agua y con ella la sostenibilidad del uso agropecuario y poblacional. Tras el paro indefinido iniciado el 24 de noviembre del 2011 en contra del proyecto Conga y al no poder concretarse ningún

acuerdo con las autoridades regionales, locales y de sociedad civil organizada, el Presidente de la República, mediante Decreto Supremo No. 093-2011-PCM, declara estado de emergencia en cuatro provincias de Cajamarca; así mismo mediante Resolución Suprema No. 591-2011-DE se autorizó la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú.

Finalmente el gobierno optó por argumentar que la decisión de si “Conga va o no va” recaer sobre la empresa privada “El Estado responde por defender la propiedad privada y el orden jurídico y eso lo hemos hecho a costa de toda la convulsión que hubo en Cajamarca” (Humala 2013).

De esta manera vemos como el estallido de grandes crisis sociales logran llamar la atención sobre el trabajo que viene realizando el gobierno respecto a la gestión del conflicto, lo cual genera presión en diversos sectores como la sociedad civil y la prensa, lo cual deja de expreso manifiesto la poca capacidad del estado para resolver el problema y genera la necesidad de realizar un cambio en la manera como el estado responde a la problemática, por lo que el estallido de grandes crisis de conflictos sociales representa un factor muy importante en la generación de cambios en la respuesta estatal.

3.2. Liderazgo Político del Premier, la conflictividad como tema de prioridad

Como siguiente factor presente en los procesos de cambio tenemos el liderazgo político del premier. Si bien es cierto la influencia de este factor para

generar cambios es menor a la influencia del estallido de crisis no podemos desligar este factor respecto al anterior.

Puntualmente para la etapa de “Institucionalizando la gestión de conflictos”, el liderazgo político del premier ha jugado un papel importante que ha permitido convertir en acciones las ideas y necesidades identificadas de cambio.

Para el caso de la OGCS tenemos como premier a Javier Velázquez Quesquén quien buscó fortalecer la labor de la oficina de conflictos en tanto pretendía dejar de lado la figura del “premier bombero” en tanto se esperaba que los sectores y los gobiernos subnacionales fueran los encargados del tratamiento de los conflictos y que la PCM intervendría en aquellos casos que por la multiplicidad de temas hacía necesario su rol de articulador entre los distintos sectores.

En este caso cabe resaltar que el premier era muy cercano al presidente García, debido a la militancia política que ambos comparten, lo cual resulta un factor importante que permitió que las intenciones de cambio de Quesquén se vieran reflejadas en acciones concretas y es así como se pudo dar pase a la creación de la OGCS.

Otro premier que tuvo gran influencia y liderazgo político fue Juan Jiménez quien en el 2012 permitió la creación de la ONDS, que si bien es cierto

es una continuidad de la OGCS tuvo y tiene como concepto rector la primacía del diálogo como método de gestión de conflictos. En su discurso Jiménez aseguraba que se buscaría reformular los protocolos de intervención de la Policía y las Fuerzas Armadas en relación a todos los conflictos sociales, además que las labores de control interno respetarán los derechos humanos, pero también "serán firmes" en el objetivo de garantizar la tranquilidad de la población.

Este discurso caló fuertemente en la política de gestión de conflictos del gobierno Ollanta Humala, que además venía de enfrentar una gran crisis a causa del conflicto de Conga; de esta manera Jiménez inició una "reestructuración integral" y una "reingeniería" de la Oficina de Gestión de Conflictos de la PCM transformándola en la actual ONDS y cambiando la conceptualización sobre los conflictos y como estos deben ser abordados.

Como ya mencionamos anteriormente este factor de liderazgo político contribuye a la generación del cambio más no es determinante, en el sentido de que una vez visualizada la necesidad de replantear la respuesta del estado resulta importante tener el respaldo del premier y su liderazgo para llevar adelante esta nueva oficina; además la figura del premier es determinante en los procesos de conflictos, ya que estos se han manejado durante mucho tiempo bajo la lógica del bombero, lógica por el cual la población espera y demanda la presencia del premier en los procesos de gestión de conflictos, en

tanto es visibilizado como figura de poder con capacidad de acción, transformación, y atención a demandas.

3.3. Ayuda de la Cooperación Internacional como factor que ayuda al fortalecimiento

Finalmente tenemos el factor de cooperación internacional, que si bien es cierto es un factor que se encuentra presente a los largo de todas las oficinas de conflictos, no podemos considerarlo un factor que genera cambios en cada periodo, pero más bien es importante resaltarlo como factor que fortalece la respuesta estatal a los largo de estos 14 años.

A pesar del crecimiento económico importante que ha tenido el país durante los últimos diez años, esto no se ha visto reflejado en un avance en aspectos que inciden directamente en la calidad de vida de la mayoría de sus habitantes. Por ejemplo para la COEECI (Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional) condiciones como el bajo rendimiento en la prueba de PISA, los altos niveles de informalidad el empleo, la débil institucionalidad y la falta de una cultura ciudadana que esta evidenciada en un alto nivel de corrupción representan indicadores de la dificultad que tiene el estado para enfrentar estos problemas; es por esta razón que “la cooperación internacional se encuentra interesada en apoyar y desarrollar experiencias piloto de políticas públicas que puedan modelar programas gubernamentales” (COEECI 2013: 8).

En las primeras etapas, donde se encuentran la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales (UAEPCS) y la Unidad de Análisis de Conflictos (UAC), encontramos que estas oficinas fueron financiadas al 100% por la cooperación internacional; si bien es cierto el presupuesto era básicamente para cubrir los sueldos del personal de aquellas oficinas, este factor nos permite ver la atención que el estado le brindaba al tema. Al no destinar un presupuesto ni brindar personal para el manejo y la gestión de conflictos, entendemos que la problemática no era parte de la política estatal y difícilmente estaba presente en la agenda, lo cual nos permite ver cómo el estado se ve acorralado en momentos de estallidos de grandes crisis sociales y su capacidad de respuesta termina siendo insuficiente, ineficaz y muchas veces con el uso de la fuerza.

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

Como hemos visto en esta sección los factores que han contribuido o influenciado el cambio en este periodo de estudio básicamente son 3, teniendo en cuenta que el factor que mayor incidencia y constancia ha tenido al momento de generar cambios ha sido el estallido de una crisis producto del escalamiento de un conflicto. De esta manera este factor constituye el

elemento más importante que nos ayuda a identificar en qué momento se produce un cambio en la respuesta del estado; tal como lo mencionábamos líneas adelante, este cambio responde a que el estallido de una crisis deja en evidencia las carencias estatales para manejar los conflictos, llama la atención de la sociedad civil, la prensa y la comunidad internacional lo cual genera presión en el gobierno para contestar a este malestar, ya que de no presentar una respuesta el costo político de esta inacción podría ser bastante alto.

Por otro lado tenemos el factor del liderazgo del premier que es más bien complementario al cambio que produce el estallido de una crisis, ya que resulta favorable que el premier impulse una política de fortalecimiento de la capacidad estatal para la gestión de conflictos sin embargo este no es un factor que determina los cambios en la respuesta estatal.

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

CONCLUSIONES

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

Bajo la misma idea, los cambios producidos posteriores a una crisis de conflictividad social nos dejan ver una falta de planificación en la política de gestión de conflictos sociales y la falta de evaluación de la misma no permite un mayor fortalecimiento de estas oficinas ni la institucionalización de

estrategias para gestionar conflictos. Por otro lado hemos visto que la atención dada al problema no ha sido suficiente ni oportuna, cabe resaltar que en todos los casos de estallido de grandes crisis (Tambogrande, Tintaya, Bagua y Conga) el estado se ha visto completamente doblegado, teniendo que retroceder en cuanto a los proyectos que tenía para estas localidades.

Podemos decir que no encontramos un Estado con la capacidad suficiente para responder y adaptarse al fenómeno de la conflictividad social, pero que a través del tiempo se ha incrementado el interés en los conflictos y en cuáles serían los mecanismos más adecuados para manejarlos. En este sentido podemos considerar beneficioso el que surja un interés en los funcionarios de estas oficinas por fortalecer y continuar con la función gestora de conflictos y que consideren todos estos factores presentes en la conflictividad social como llamadas de atención sobre los aspectos a mejorar.

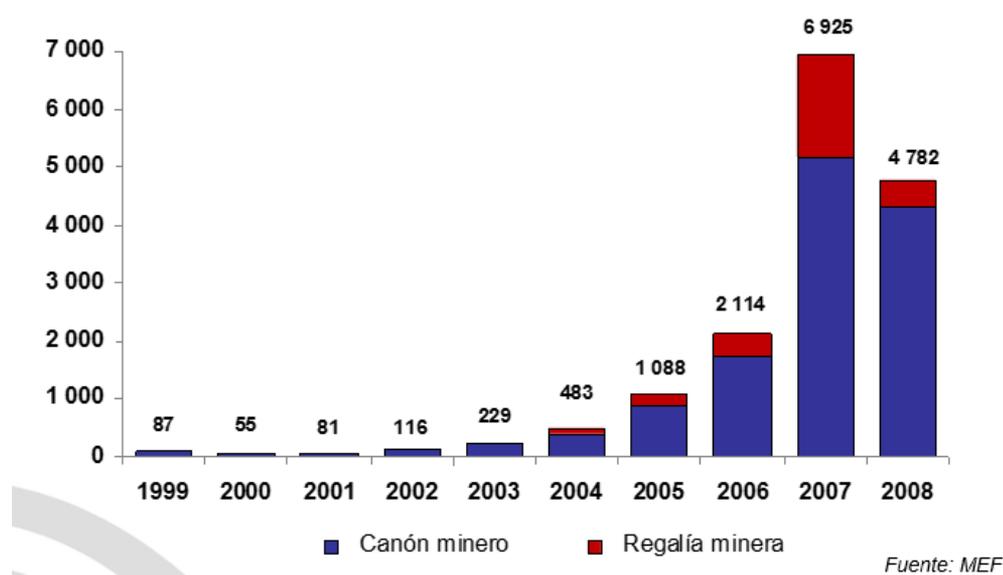
A modo de conclusión podemos decir que el estado peruano no responde oportunamente al problema de la conflictividad social y su respuesta está dada básicamente solo frente al estallido de grandes crisis para evitar grandes costos políticos y la desestabilización de la gobernabilidad. Tanto en el ámbito de los conflictos como en el resto de los sectores, el estado no posee una planificación adecuada y realiza cambios y mejoras a partir de “estímulos negativos” (crisis, escándalos, o cifras alarmantes).

Finalmente para acotar al tema es preciso reflexionar sobre el estado peruano en general y cuál es la respuesta y capacidad que tiene éste para enfrentar los diversos retos del país, considerando, sobre todo, que somos un país que recuperó su democracia hace tan solo 14 años y muchas, por no decir la gran mayoría, de sus instituciones no poseen la capacidad de responder a las demandas de la sociedad. Ya sea por la herencia de la corrupción institucionalizada en los años 90s, un aparato burocrático totalmente ineficiente, la primacía de los intereses económicos en las clases políticas, la falta de cuadros técnicos especializados y definitivamente la no continuidad de las políticas; generan que el estado no tenga la capacidad de recoger demandas y transformarlas en opciones de políticas para resolver estos problemas sociales.

ANEXOS

Anexo 1:

TRANSFERENCIAS DE CANÓN MINERO Y REGALÍAS MINERAS
(Millones de nuevos soles)



Anexo 2: Lista de entrevistas

1. Ángela Acevedo Huertas, Asesora de la ONDS 2010 – 2012. Entrevista realizada en marzo 2014.
2. Manuel Figueroa Quintana, Secretario de coordinación de la PCM 2007-2011. Entrevista realizada en junio 2014.

3. Pamela Maldonado García, Asesora del alto comisionado de la ONDS.
Entrevista realizada en junio 2014.

4. Ronald Ibarra Gonzales, Jefe de la OGCS 2010 – 2011. Entrevista
realizada en mayo 2014

5. Valery Niño de Guzmán, Comisionado macrosur de la ONDS. Entrevista
realizada en noviembre 2013.

6. Víctor Caballero Martín, Jefe de la OGCS 2011 – 2012. Entrevista
realizada en abril 2014.

BIBLIOGRAFÍA

AWAPARA, Omar

2010 *Despacio se llega lejos: cambio institucional e instituciones latentes. El caso de la Presidencia del Consejo de Ministros.* Lima

AZPUR, Javier y otros

2006 *La descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible.* Lima

<http://old.cies.org.pe/files/elecciones/Descentralizacion1.pdf>

CAMACHO Luis y Felix LOSSIO

2005 *La Mesa de Diálogo de la provincia de Espinar: solucionando conflictos entre sociedad civil local y empresa minera sin la presencia del Estado.* Lima

http://blog.pucp.edu.pe/media/251/20120603-mesa_de_dialogo_de_tintaya_final_30_mayo-1-.pdf

COOECI

2013 *Seis desafíos de la Cooperación Internacional en el Perú*
Definiciones, implicancias y Recomendaciones. Lima

<http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/6%20desafios%20de%20la%20cooperaci%C3%B3n%20internacional%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>

CUEVA, Steven

2012 *El impacto de las transferencias monetarias mineras en el desarrollo de los distritos del Perú.* Tesis de maestría en Economía. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado.

DE ECHAVE, José

2007 *Gobernabilidad e Industrias Extractivas en Ecuador, Perú y Guatemala: el Caso de la Minería.*

<http://www.focal.ca/pdf/indigenous_Peru_De%20Echave_Gobernabilidad%20industrias%20extractivas%20Ecuador%20Peru%20Guatemala_2007_s.pdf>

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

2009 Perú - Bagua. Derramamiento de sangre en el contexto del paro amazónico urge abrir diálogo de buena fe.

<<http://www.fidh.org/IMG/pdf/amer/pe529e.pdf>>

FORD, Elaine

2004 “El proceso de transición democrática en el Perú y el liderazgo de Toledo”. *Revista ENFOQUES*. Santiago, número 2, pp. 143 – 156.
Consulta: 27 de abril de 2014

http://www.ucentral.cl/prontus_ucentral2012/site/artic/20131229/asocfile/20131229014955/articulo11r2.pdf

GLAVE Manuel y Juana KURAMOTO

2002 “Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en Perú”. En MMSD. *Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur.*, pp. 529 – 591. Consulta: 30 de abril de 2014.

http://oldwww.wbcsd.org/web/publications/mmsd_south_america.pdf

GONZALES DE OLARTE, Efraín

2007 *La Economía Política Peruana De La Era Neoliberal 1990-2006*. Lima.

<http://blog.pucp.edu.pe/item/9028/economia-politica-de-la-era-neoliberal-peruana-1990-2006>

GONZÁLEZ, Fernando

2009 *Gobernabilidad y Gobernanza. Las relaciones intergubernamentales: concepto y marco teórico. El contexto y concepto. Características. Modelo. Estructuras*. Toledo

http://empleopublico.castillalamancha.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=6a218564d67040db9bac21a2106b3b45&groupId=10129

GUARANGO

2004 “Agricultura versus Minería. Una guía ilustrada del histórico conflicto”. *Tambogrande vale más que oro*. pp 10 - 11

http://www.guarango.org/tambogrande/downloads/booklet_es.pdf

GUEVARA Daniel y Paolo SOSA

2012 *La moneda que fue lanzada y dio vueltas tantas veces*. Lima

<http://www.noticiasser.pe/20/06/2012/informe/el-conflicto-de-espinar-y-xstrata>

HUAMANÍ, Guiselle

2012 *Hacia una mejor gestión de los conflictos socioambientales en el Perú*. Lima

HURTADO, Isabel y César BEDOYA

2013 *Évolution des Conflits Sociaux et Environnementaux au Pérou : une Lecture Générale*. Paris

JIMÉNEZ, Oscar

2012 *Los conflictos sociales en el Perú y otros países de América del Sur.* Lima.

<[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/dgp/ciae.nsf/vf07web/F4D9535F8890B32D052579B80058D0F6/\\$FILE/INFTEM10.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/dgp/ciae.nsf/vf07web/F4D9535F8890B32D052579B80058D0F6/$FILE/INFTEM10.pdf)>

MUQUI

2011 *El caso Conga, en Cajamarca.* Lima

<http://muqui.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4328:el-caso-conga-en-cajamarca&catid=122:casos-emblematicos&Itemid=162>

OFICINA NACIONAL DE DIÁLOGO Y SOSTENIBILIDAD

2013 *Institucionalizando el Diálogo a un año de gestión. Experiencias y aportes de la OND- PCM 2012 – 2013.* Lima

2012 *Willaqniki. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales.* Lima

OLVERA, Alberto

1999 *La sociedad civil: de la teoría a la realidad.* México.

<http://www.lead.colmex.mx/docs/s4/02_sociedad%20civil%20y%20ONG/OLVERA_introduccion.pdf>

PAJUELO, Ramón

2004 *Perú: crisis política permanente y nuevas protestas sociales.*
Buenos Aires

PRATS, Joan

2001 “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”. *Revista Instituciones y Desarrollo.* Barcelona, número 10, pp. 103-148. Consulta: 13 de abril de 2014

<<http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/3-Prats2001.pdf>>

PRESIDENCIA DE CONSEJO DE MINISTROS

2005 *Decreto Supremo 056-2005-PCM.* 28 de julio

2006 *Decreto Supremo 380-2006-PCM.* 23 de octubre

2007 *Decreto Supremo 063-2007-PCM.* 14 de julio

2010 *Decreto Supremo 010-2010-PCM.* 18 de enero

REVESZ, Bruno

2009 “Tambogrande: de la defensa del agro a la defensa del derecho a decidir”. En IEP, CIPCA, CBC y CIES. *Minería y Conflicto Social.* Lima, pp. 17 – 44.

<http://colegiodesociologosperu.org/nw/biblioteca/mineria-y-conflicto-social.pdf>

RIVADENEYRA, Dánae

2014 Guía sencilla para entender lo complejo: El Baguazo cinco años después.

<http://utero.pe/2014/06/05/guia-sencilla-para-entender-lo-complejo-el-baguazo-cinco-anos-despues/>

RPP

2013 “Conga, fallo de La Haya, inseguridad: Los temas de los que habló Ollanta Humala”. Lima 29 de Diciembre.

http://www.rpp.com.pe/ollanta-humala-conga-fallo-haya-inseguridad-noticia_658277.html

SER

2011 *El Estado y la gestión del conflicto 2006-2011; conflictos mineros por usos del territorio.* Lima

http://www.procasur.org/extractiveindustries/wpcontent/uploads/2012/07/Estado-y-Gesti%C3%B3n-Conflicto_Asociaci%C3%B3n-SER.pdf

TANAKA, Martín

2013 *El futuro de los conflictos sociales en el Perú*. Lima
<<http://www.ceplan.gob.pe/sites/default/files/conflictossocialesfuturo.pdf>>

TAUZIN, Isabelle

2001 “La transición peruana: Actos simbólicos y vida cultural”. Ponencia presentada en el coloquio Transitions politiques et évolutions culturelles dans les sociétés ibériques et ibéro-américaines contemporaines. Montpellier. Consulta: 27 de abril de 2014
<<http://halshs.archivesouvertes.fr/docs/00/67/18/58/PDF/TransitionPerou.pdf>>

VEGA, Jorge

2008 *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú*. Lima
<https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Descentralizacion_Fiscal_Peru.pdf>