

El Perú ha experimentado, en la última década, uno de los periodos de mayor auge y desarrollo económico sostenido. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), durante el 2003-2013 el país mantuvo un crecimiento promedio del PBI per cápita de 5,2%, superando a otros países de la región. Sin embargo, es en dicho lapso en el que se incrementaron los conflictos sociales, cuyas consecuencias no solo han afectado la gobernabilidad del país, sino que también han puesto en evidencia la debilidad institucional del Estado para implementar eficazmente una política integral en materia de prevención y gestión de conflictos.

Así, el análisis de la conflictividad que actualmente se enfrenta debe partir por reconocer el carácter multicausal de la misma. Los conflictos están vinculados a las condiciones sociales, económicas y políticas del país, las cuales han originado la exclusión de ciertos sectores de la población que, también, cuestionan la relación entre el ciudadano y el Estado como garante de derechos.

Los conflictos sociales identificados por la Defensoría del Pueblo (209 casos en septiembre de 2015), y por la Oficina Nacional de Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros (140 casos en agosto de 2015),¹ constituyen un reto para el Estado y la sociedad, tanto por la cantidad, pero sobre todo por su intensidad. De esta manera, es una prioridad evitar que cualquier conflicto social alcance niveles de violencia.

A pesar de este contexto, es posible convertir los conflictos sociales en oportunidades para crear procesos de cambio, transformación y desarrollo social². El desafío se encuentra vinculado a la capacidad de respuesta institucional del Estado. Ello desde una perspectiva de

1. Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. *Informe Willaqniki*. Lima, agosto de 2015.
2. Ormachea Choque, Iván. “Enfoques de intervención constructiva en conflictos sociales”. En: Ormachea, Iván; Caravedo, Javier; Gustavo Moreno y César Bedoya. *Minería, conflicto social y diálogo*. Lima: ProDiálogo y Universidad Antonio Ruiz de Montoya, 2014.

La experiencia es una gran maestra.

*Exministros, viceministros, altos funcionarios y expertos comparten sus conocimientos a través de la iniciativa **Diálogos de Política Pública** para contribuir a un buen gobierno.*

Las recomendaciones son todas técnicamente solventes y políticamente viables.

Cerca del 50% de las mesas de diálogo se han instalado a partir de un episodio de violencia

prevención y gestión territorial de conflictos, así como a través de la implementación de políticas públicas y estrategias participativas para la conducción y seguimiento de los procesos de diálogo. Estos deben tener como resultado principal la solución de la situación que da origen al conflicto antes que la administración del mismo una vez declarado; de esa forma solo se gestionarán aquellos casos en los que no se logró anticipar las primeras etapas de su escalamiento.

La creación de un sistema de prevención y gestión de conflictos requiere la articulación de los múltiples actores e instancias del Estado involucrados en la materia. En un proceso de descentralización como el nuestro, en el que las responsabilidades y competencias se encuentran compartidas, tanto a nivel horizontal como vertical, la coordinación se convierte en elemento esencial para implementar un enfoque integrado en el tratamiento de los conflictos sociales.

Por tanto, es necesario que cada uno de dichos actores tenga claridad del rol y función que deben jugar en cada etapa y cuente con el mandato y poder para lograr las decisiones, cambios, reformas o medidas de manera oportuna. Sin ello no será posible asegurar que exista la capacidad efectiva de resolver los temas controvertidos antes que los mismos se conviertan, generalmente por falta de atención temprana de los problemas que los originan, en conflictos violentos.

Sobre la base de la experiencia y la reflexión conjunta de exfuncionarios de alto nivel, acompañados de un selecto grupo de expertos

en materia de conflictividad social que trabajan en ello desde los sectores social, empresarial y público, esta Nota de Política presenta recomendaciones para hacer frente a los siguientes retos:

- Creación e implementación de un Sistema de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, con una arquitectura organizacional que haga viable su funcionamiento efectivo, incluyendo a los tres niveles de gobierno y que facilite la integración de los enfoques, roles, funciones de las distintas instituciones nacionales, y, por consiguiente, con el desarrollo de protocolos intersectoriales.
- Implementación de un sistema integrado de inteligencia, comunicación e información en materia de prevención y gestión de conflictos sociales, con mecanismos estandarizados para el recojo y la evaluación de insumos proporcionados por cada uno de los actores involucrados, tanto de forma intersectorial, como en los tres niveles de gobierno.
- Profesionalización de funcionarios y servidores en los procesos de prevención y gestión de conflictos.

Situación actual y principales retos

En nuestro país, el escenario actual de los conflictos sociales se encuentra estrechamente vinculado a la dinámica de crecimiento económico que se ha dado en los últimos años. Sin embargo, y a pesar de ello, existe todavía un amplio sector de la población que se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema, que no considera que su calidad de vida y bienestar haya mejorado de forma sustancial.³

3. Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N.º 156 Violencia en los conflictos sociales*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2012.

Si bien a mediados de la década de 1990 se cerró un ciclo de conflictividad social, asociado al conflicto armado y a la violencia interna (1980-2000), posteriormente se perfiló un periodo de latencia; en este lapso el nivel de conflictividad presentó un descenso y es en los años recientes cuando la conflictividad social mostró una tendencia de ascenso y mayor intensidad. En ese marco, los conflictos de carácter socioambiental adquirieron mayor predominancia.⁴

A ello se debe agregar que la acción pública no ha logrado integrar los conflictos como expresión de problemas sociales que requieren ser atendidos por el Estado, sea mediante acción directa o a través de la colaboración con los sectores privado y social, para ser atendida de forma efectiva y oportuna. En muchos casos de conflictos, la apertura de los procesos de negociación y diálogo se llevó a cabo a partir de estrategias reactivas y de represión, sin contar con medidas para abordarlos adecuadamente, lo que generó altos costos humanos, políticos y económicos.⁵

La dicotomía del Estado como promotor de inversiones y como garante de derechos de los ciudadanos y del interés general también ha dificultado la capacidad para lograr acuerdos y consensos en torno a los conflictos.⁶ Ello ha propiciado un debilitamiento en la credibilidad de las instituciones públicas debido, sobre todo, a que estas se perciben como juez y parte en muchas de las situaciones de conflictividad ocurridas en nuestro país.

Por otra parte, la falta de articulación, coordinación y relación intergubernamental entre el gobierno nacional y gobiernos subnacionales, en materia de prevención y gestión de conflictos, revela los problemas irresueltos de la descentralización. Estos se relacionan principalmente con la

El problema con la actual política de prevención y gestión de conflictos es que no existe una institucionalidad, ni una arquitectura organizacional que funcione como un sistema coherente e integrado, en el que los distintos niveles y sectores de gobierno tengan claramente definidas sus responsabilidades y funciones en cada una de las etapas del conflicto.

transferencia y mayor precisión de las competencias de los gobiernos regionales y locales en dicha materia, los cuales enfrentan la imposibilidad de participar en decisiones sobre asuntos que tienen relevancia en su territorio, ya que es el nivel central el que ha liderado, en los últimos años, los procesos de negociación en tales ámbitos de gobierno.⁷

Ante dicho contexto, los esfuerzos realizados por las instituciones del Estado han sido

4. Bedoya García, César. “Evolución y tendencias de los conflictos sociales y ambientales en el Perú: una lectura general”. En: Ormachea, Iván et ál., ob. cit.

5. Ormachea, ob. cit.

6. Mendoza, Iván. *El Estado y los conflictos sociales en el gobierno de Ollanta Humala*. Lima: DESCO, 2014.

7. Ormachea, Iván. *Aportes para una política de transformación de conflictos con equidad desde las regiones*. Lima: CIES, 2014.

insuficientes, quedando pendiente el reto de articular y coordinar acciones bajo un enfoque integrado, como producto de una política pública en la materia. En tal sentido, como la intervención estatal ha surgido *ad hoc* ante la necesidad real de enfrentar estas situaciones, su trabajo no ha sido acompañado por una estrategia que permita coordinar entre los distintos actores y niveles de gobierno la estandarización de mecanismos y protocolos para la prevención y gestión de conflictos sociales.

A pesar de la creación de diversas instancias de gestión de conflictos sociales en los últimos años y de la elaboración de un Anteproyecto de ley para la creación del Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, no existe a la fecha un reconocimiento normativo que permita el real funcionamiento de un sistema nacional, cuya rectoría recaiga en la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) u otra institución semejante. Cada entidad y nivel de gobierno responde de forma desarticulada, según sus funciones, ópticas e instrumentos propios de su sector. Esto, a su vez, complejiza el escenario actual, ya que se evidencia la falta de un enfoque integrado en el tratamiento de los conflictos, que armonice y articule las distintas visiones que cada actor presenta sobre cómo y cuándo intervenir, con quién negociar, qué tipo de interlocutores son reconocidos como tal y cuándo se debe considerar que el conflicto se ha solucionado o transformado.⁸

Por tanto, el problema con la actual política de prevención y gestión de conflictos es que no existe una institucionalidad, ni una arquitectura organizacional que funcione como un sistema coherente e integrado, en el que los distintos niveles y sectores de gobierno tengan claramente definidas sus responsabilidades y funciones en cada una de las etapas del conflicto. Ello deberá hacerse sobre la base de protocolos y mecanismos estandarizados, sobre todo teniendo en cuenta el actual proceso de descentralización, donde la coordinación multinivel es clave para la eficacia en la implementación de políticas

públicas y en la prestación de servicios públicos de calidad.

Recomendaciones de política

Creación e implementación del sistema de prevención y gestión de conflictos sociales

Objetivo:

- Clarificar roles y responsabilidades de los distintos actores, tanto a nivel intersectorial, como en los tres niveles de gobierno y dotar de recursos y competencias a los actores para la solución de las situaciones que originan los conflictos, aun cuando estos ya hayan sido declarados

Desde el Gobierno Nacional se ha impulsado, durante los últimos años, aunque todavía insuficientes y no integrados, avances respecto a la creación de instancias en materia de prevención y gestión de conflictos sociales. Como señala el Informe N.º 156 de la Defensoría del Pueblo, la primera vez que se encargaron funciones en dicha materia fue en el año 2005, a partir de la creación del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Así, el ROF de dicha institución, aprobado por DS N.º 056-2005-PCM, estableció que la Unidad de Análisis de Conflictos sería responsable de detectar de forma anticipada los conflictos sociales que pudiesen afectar la gobernabilidad democrática del país. Sin embargo, debido a que esta entidad se encontraba en etapa de implementación, el Poder Ejecutivo, mediante RM N.º 380-2006-PCM, creó la “Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales”, encargada de coordinar, desde el nivel nacional, las acciones para la prevención de conflictos sociales; la cual, además, estuvo presidida por la PCM.

8. Mendoza, ob. cit., p. 49.

La poca profesionalización del tratamiento de los conflictos se ve agravada por la alta rotación de las personas en todas las instituciones públicas involucradas.

Posteriormente, y a través del DS N.° 063-2007-PCM, se aprobó el ROF de esta entidad, asignándole un conjunto de funciones en materia de conflictividad social y conformando al interior de la Secretaría de Coordinación una Unidad de Prevención de Conflictos Sociales. Es sobre la base de dicho contexto que el Gobierno de Alan García, mediante DS N.° 010-2010-PCM, formaliza la creación de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGSC), órgano de línea de la PCM, responsable de dirigir el proceso de gestión de conflictos sociales en todos los niveles de gobiernos y en el ámbito del territorio nacional.

Sin embargo, y a pesar de la creación de la OGCS, no se implementó un enfoque articulado y sistémico para la intervención y prevención en la materia. Por el contrario, se privilegiaron estilos de intervención y estrategias reactivas en los que principalmente destacaba el rol de “ministro-mediador”, con escasa coordinación entre los niveles de gobierno y las instituciones involucradas.⁹ Algunos de los Primer Ministros tomaron personalmente la tarea de responder a los conflictos y no a través de la institucionalidad avanzada, cediendo a la presión social de gestionar las demandas de la forma más rápida y con la autoridad más alta posible. Así, los diferentes estilos de conducir los procesos de negociación no permitieron implementar una política pública que institucionalice un enfoque integrado en

cuanto a la prevención y gestión de conflictos sociales.

En el año 2012, el actual gobierno creó, mediante DS N.° 106-2012-PCM, la ONDS reemplazando a la hasta entonces Oficina de Gestión de Conflictos Sociales. Si bien existen normas para establecer de manera general las funciones de ONDS (Resolución Ministerial 161-2011-PCM, y Decreto Supremo 106-2012-PCM), este es un marco insuficiente para enfrentar en su real magnitud y especialidad la situación de la prevención y la gestión de los conflictos en el Perú.

El decreto supremo que establece su creación señala que dicha entidad es la encargada de armonizar y articular a los distintos actores involucrados; sin embargo, estos, en la práctica, mantienen la rectoría en sus respectivas esferas de competencia. La autonomía de entes rectores, como los ministerios, permite que dichas instituciones tomen las decisiones finales, tanto sobre las negociaciones y acuerdos, como respecto al seguimiento de su aplicación.¹⁰

No existe una regulación sobre las funciones específicas, las formas de complementariedad entre organizaciones y sectores, ni de la coordinación necesaria con y entre los sectores y niveles de gobierno regional y local y la sociedad civil, a fin de lograr una prevención y gestión del conflicto eficaz e integral para cada caso. A pesar de que

9. Ormachea, *Aportes*, op. cit., p. 77.

10. Mendoza, op. cit., pp. 51-52.

La eficacia de políticas públicas en contextos de descentralización supone altos grados de dependencia mutua entre los diversos actores, esfuerzo conjunto y capacidades institucionales para el logro de los resultados esperados. El Estado peruano no ha logrado desarrollar aún esa capacidad, lo que se refleja en la desarticulación de las entidades públicas frente a cada conflicto.

la ONDS ha impulsado fuertemente la institucionalización de la gestión de los conflictos sociales dentro del Estado en los últimos años, aún quedan importantes procesos inconclusos de articulación, integración de enfoques, etc.

Es necesario fortalecer la institucionalidad de la ONDS, para que pueda realizar un mejor control y seguimiento a los procesos de gestión de conflictos sociales, sobre todo cuando los acuerdos requieren periodos de tiempo que trascienden los cambios de autoridades en los sectores y niveles de gobierno. Cuando los procesos se extienden, demandan mayor esfuerzo y compromiso de los actores que se traducen en la necesidad de presupuesto para soporte logístico, estudios técnicos de seguimiento, desarrollo de estrategias comunicativas para informar a la población y sociedad civil del estado de dicho proceso, entre otros.

La experiencia en la gestión de conflictos en el Perú muestra que no existen actos formales que den cierre a los procesos —por ejemplo una resolución que declare la culminación—, ni normas que den sostenibilidad al seguimiento de la implementación de los acuerdos. El co-diseño de los procesos es un importante aspecto para la credibilidad de los mismos; sin embargo, pese a la gran cantidad de conflictos que han debido ser atendidos en los últimos años, no se ha desarrollado

herramientas como protocolos para su preparación, diseño y conducción, de manera que se asegure así, la inclusión, participación, carácter democrático y dialogante de dichos procesos.

La situación se ve aún más compleja cuando se toma en cuenta que nuestro país se encuentra enmarcado en un proceso de descentralización, basado en la premisa de que el acercamiento de la toma de decisiones hacia los gobiernos subnacionales contribuye de forma efectiva a la gobernabilidad democrática. La eficacia de políticas públicas en contextos de descentralización supone un fuerte grado de dependencia mutua entre los diversos actores, en donde las actividades y metas demandan un esfuerzo conjunto y capacidades institucionales para el logro de los resultados esperados. De esta forma, la coordinación multinivel se convierte en un elemento fundamental para la cohesión o mejora de la prestación de servicios públicos.¹¹

Por tanto, la creación e implementación de un sistema descentralizado en materia de prevención y gestión de conflictos sociales,

11. Charbit, Claire y Maria Varinia Michalun. “Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government”. *OECD Working Papers on Public Governance*, N.º 14, OECD Publishing, 2009.

en el que se articulen múltiples actores e instancias del Estado, requiere de una fuerte institucionalidad. Ello será posible solo a partir de la clara delimitación de competencias y funciones de cada uno de los actores, tanto de forma intersectorial, como en los tres niveles de gobierno, lo que permitirá, además, estandarizar los mecanismos y protocolos de actuación en las distintas etapas del conflicto y diálogo.

La Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM norma de forma general la necesidad de fortalecer las capacidades de los funcionarios y dependencias responsables de los tres niveles de gobierno en dicha materia; sin embargo, las iniciativas emprendidas en materia de fortalecimiento institucional, especialmente en el caso de los gobiernos regionales, se desarrollan de forma aislada y desarticulada, sin lineamientos ni criterios estandarizados que permitan implementar una política integral de fortalecimiento de capacidades en los gobiernos subnacionales.

Respecto a los gobiernos locales, tampoco existe evidencia de que se haya desarrollado capacidades o se haya apoyado con el fortalecimiento de los roles de los funcionarios a escala local para alertar sobre los conflictos sociales o para impulsar procesos de diálogo. Son muy pocos los casos de procesos (preventivos) de diálogo impulsados desde el gobierno local. Entre ellos destacan la Mesa de Diálogo para Desarrollo de Chamaca y la Mesa de Desarrollo de Cotabambas.

Así, en el marco de un sistema nacional de prevención y gestión de conflictos sociales,

que se caracteriza por la interdependencia y coordinación de los actores involucrados, se requiere que los tres niveles de gobierno sean capaces de intervenir eficazmente en los conflictos de su ámbito territorial.

Se recomienda:

1. Crear normativamente (ley) el Sistema de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, estableciendo su rectoría, responsabilidades, competencias, mecanismos de coordinación, y demás normas requeridas para su adecuado funcionamiento.
2. El sistema y sus herramientas deben permitir que se articulen la ONDS y los sectores del gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales, la Defensoría del Pueblo y sociedad civil: (a) en la identificación temprana de los conflictos; (b) en la prevención y gestión de los problemas y de los conflictos en su nivel y sector de gobierno; (c) en la identificación, prevención y gestión de las crisis; (d) en el manejo de los casos complejos y/o multisectoriales; y, lo más importante, (e) resolver las causas que dieron origen a la situación de tensión o conflicto declarado.
3. Desarrollar y mantener la capacidad institucional de los gobiernos regionales y locales como actores en la prevención y gestión de conflictos sociales. Dicha capacidad estará dada por la previsibilidad y neutralidad

No existen instrumentos estandarizados, para recoger información, que permitan a los tomadores de decisiones implementar estrategias y políticas basadas en datos y evidencias confiables para actuar de forma oportuna y eficaz frente a los conflictos.

La implementación de instrumentos de medición permitiría, además, incidir y fortalecer las capacidades operativas de los diferentes servidores y funcionarios involucrados.

de los procesos de gestión de los conflictos, la oportunidad y calidad de la información sobre los mismos, la calidad de los equipos y sus instrumentos técnicos, tales como protocolos de gestión articulada.

4. Establecer una estructura financiera para la preparación, diseño, conducción y seguimiento a los procesos de diálogo, prevención y gestión de conflictos, a fin de cubrir la logística, capacitación previa, ayuda técnica, comunicación e información, etc. de los actores participantes en los procesos de prevención y gestión de conflictos sociales y de las poblaciones locales involucradas.

Implementación de un sistema integrado de comunicación e información en materia de prevención y gestión de conflictos sociales

Objetivo:

- Desarrollar la capacidad de prevenir conflictos, tanto como la capacidad de gestionar los casos en los que estos se han declarado.

Existen diferentes fuentes y tratamiento en el recojo de información tanto por parte de las instancias involucradas en la prevención y gestión de los conflictos —lo cual se acentúa aún más en los niveles de gobierno regional y local¹²—, como por parte de otras entidades que desarrollan labores de inteligencia. A pesar de los avances realizados por la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, a través del Informe Mensual de Willaqniki y del Reporte de Conflictos de la Defensoría del Pueblo, no existen instrumentos estandarizados para recoger información de forma integrada, que permita a los tomadores de decisiones implementar estrategias y políticas basadas en datos y evidencias confiables. Esto se agrava ante la ausencia de memorias institucionales de las entidades estatales del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales, lo que agudiza la carencia de un sistema integrado de reporte de procesos y medición de resultados desde las distintas instancias de prevención y gestión de conflictos.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que las diversas instancias implementadas para gestionar los conflictos sociales en el país que poseen información y conocimiento valiosos tienen el reto de sistematizarla, para que contribuyan a la prevención, el aprendizaje, el análisis y la prospectiva,

12. Huamaní, Giselle; Sandro Macassi, Julio Alegría y Telmo Rojas. *Hacia una mejor gestión de los conflictos sociales en el Perú*. Lima: CIES, 2012, pp. 28-29.

Existe recelo entre las diferentes instituciones involucradas para compartir y contrastar la información respecto a los mecanismos y procedimientos para abordar y gestionar dichos conflictos.

pudiendo evaluar los resultados de las estrategias desarrolladas. Por el contrario, existe recelo entre las diferentes instituciones involucradas para compartir y contrastar la información respecto a los mecanismos y procedimientos para abordar y gestionar dichos conflictos.¹³ Las dificultades para sistematizar la experiencia en los tres niveles de gobierno también limitan la capacidad de análisis, de identificación de los problemas de fondo y de las causas estructurales de los conflictos.¹⁴

Si bien existe un esfuerzo por parte de la ONDS para sistematizar los casos de las mesas de diálogo, mesas de desarrollo, etc., este debe ampliarse y difundirse, a fin de que las lecciones que se derivan de dichos estudios puedan servir para la formulación de nuevas políticas en la materia. La implementación de instrumentos de medición permitiría, además, incidir y fortalecer las capacidades operativas de los diferentes servidores y funcionarios involucrados en

la materia, así, como también permitiría identificar las brechas, vacíos, debilidades de los procesos, a fin de reestructurarlos y fortalecerlos.

Se recomienda:

1. Desarrollar procesos, instrumentos y prácticas estandarizados de recojo y tratamiento de información en cada una de las etapas del conflicto, las cuales deberán ser adoptadas por las entidades públicas involucradas en cada conflicto, en los tres niveles de gobierno.
2. Desarrollar instrumentos de medición de los resultados de los procesos de diálogo considerando: el cambio en las relaciones entre los actores, la eficacia del proceso, los impactos y los cambios sociales, impactos en los problemas estructurales, el manejo de crisis y los mecanismos de prevención, a fin de evitar el resurgimiento de los casos de conflictos.
3. Establecer una estructura financiera que permita implementar y dar soporte al sistema integrado de comunicación e información.

Profesionalización de funcionarios y servidores en los procesos de prevención y gestión de conflictos, a fin de estandarizar la identificación, facilitación y conducción de cada una de las etapas de dichos procesos.

Objetivo:

- Profesionalizar a los funcionarios y servidores involucrados en los procesos de prevención y gestión de conflictos sociales.

13. *Ibíd.*

14. Por ejemplo, un mecanismo eficaz fue la utilización de comisiones ad hoc o multisectoriales, y equipos ad hoc que buscaban trabajar con los liderazgos sociales y líderes locales, y con los cuales se obtuvieron ciertos resultados.

Los equipos y oficinas en materia de prevención y gestión de conflictos sociales en el país varían en función al número de personal, permanencia en el cargo, nivel de toma de decisiones, recursos y apoyo que reciben de instancias superiores de sus instituciones.¹⁵ Así, no existe un modelo de oficina, ni tampoco hay evidencia de perfiles de puestos con competencias y capacidades requeridas para desempeñar, idóneamente, funciones directas e indirectamente relacionadas con la prevención y gestión de conflictos sociales en las entidades del gobierno nacional ni en las de los gobiernos subnacionales.

Así debería promoverse la identificación de perfiles de puestos con competencias y capacidades requeridas para desempeñar, idóneamente, funciones directas e indirectamente relacionadas con la prevención y gestión de conflictos sociales en las entidades del gobierno nacional y en las de los gobiernos subnacionales.

Son pocas las instituciones académicas y profesionales en el Perú que están enfocándose en el desarrollo de esas capacidades profesionales; por lo tanto, a falta de credenciales técnicas, el principal criterio de selección, promoción y evaluación es la experiencia y participación en procesos de conflictos y de diálogo, mas no así la calidad ni los aspectos éticos de la intervención.

No obstante, desde el Estado se han implementado algunas iniciativas para el desarrollo de capacidades locales en la prevención y gestión de conflictos sociales, especialmente desde los enfoques de interculturalidad y de género. También la cooperación internacional y algunas organizaciones de sociedad civil han impulsado iniciativas para el desarrollo de liderazgos y capacidades locales, pero aun así es insuficiente para desarrollar una cultura de paz que se practique desde la formación temprana de la ciudadanía y de los líderes locales. Cabe resaltar que el rol de las mujeres en los procesos de prevención y gestión de conflictos es marginal a pesar del impacto que experimentan, y de su potencial

La escasa presencia del Estado en las zonas rurales, y su actuación en la promoción de los proyectos de inversión y de las industrias extractivas, ha generado que la población desconfíe de la neutralidad de la acción estatal.

capacidad para participar positivamente en los procesos.

La poca profesionalización del tratamiento de los conflictos se ve agravada por la alta rotación de las personas en el Estado, en todos sus niveles de gobierno. Así, tanto los aprendizajes producto de la experiencia, como los recursos destinados a mejorar las capacidades de las personas responsables de la prevención y de la gestión de los conflictos, se pierden por los cambios de administración.

Por otra parte, la escasa presencia del Estado en las zonas rurales, y su actuación en la promoción de los proyectos de inversión y de las industrias extractivas, ha generado que la población desconfíe de la neutralidad de la acción estatal. Ello se agudiza debido a que, en las zonas rurales, las diferencias culturales y de idioma profundizan los problemas de comprensión entre los diferentes grupos de interés y con las propias autoridades, especialmente cuando provienen y responden al nivel nacional de gobierno, caracterizado por su gran centralidad en los

15. Ormachea, *Aportes*, ob. cit., p. 14.

Cabe resaltar que el rol de las mujeres en los procesos de prevención y gestión de conflictos es marginal a pesar del impacto que experimentan, y de su potencial capacidad para participar positivamente en los procesos.

procesos de identificación de problemas y toma de decisiones.

Pese a que formalmente se reconoce el enfoque intercultural, existen pocas instancias en las que se introducen prácticas que ayuden a recuperar la confianza en los esfuerzos de diálogo, tales como la figura del facilitador imparcial “sin vínculos con el Estado o con una de las partes en el conflicto”, u otras similares que contribuyan a nivelar las asimetrías de conocimiento y de capacidades entre los diferentes actores participantes en los procesos de diálogo, la sensibilización intercultural a los funcionarios y los equipos técnicos, el uso del idioma nativo, etc.

Se recomienda:

1. Priorizar que la selección y contratación de los servidores y funcionarios en materia de prevención y gestión de conflictos se realice en el marco del Nuevo Régimen del Servicio Civil, Ley N.º 30057, con la finalidad de desarrollar equipos estables que puedan ser profesionalizados para fortalecer la capacidad de las instituciones públicas para identificar, analizar, comprender, prevenir y gestionar los conflictos.
2. Desarrollar desde el Estado planes de formación de competencias según el nivel requerido para cada tipo de responsabilidad frente a los conflictos, diseñados, conducidos y financiados, a través del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos a cargo de SERVIR, para asegurar la estandarización de la formación.
3. Establecer perfiles adecuados para los puestos a cargo de las tareas de prevención y gestión de conflictos, a fin de poder asegurar credenciales, capacidades, habilidades y actitudes adecuadas para profesionalizar y estandarizar la actuación de los facilitadores del sector público encargados de la prevención y gestión de los casos.
4. Desarrollar e implementar estándares técnicos para evaluar el desempeño profesional de quienes, desde el Estado, se encargan de la gestión de conflictos, para contribuir a la permanencia y mayor desarrollo de los equipos involucrados y responsables de la conducción de los procesos dentro de las instituciones del Estado en sus distintos niveles de gobierno.

RECOMENDACIONES

- Creación e implementación de un Sistema de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, con una arquitectura organizacional que haga viable su funcionamiento efectivo, incluyendo a los tres niveles de gobierno, y que facilite la integración de los enfoques, roles, funciones de las distintas instituciones nacionales, y, por consiguiente, con el desarrollo de protocolos intersectoriales.
- Implementación de un sistema integrado de comunicación e información en materia de prevención y gestión de conflictos

sociales, con mecanismos estandarizados para el recojo y evaluación de insumos proporcionados por cada uno de los actores involucrados, tanto de forma intersectorial, como en los tres niveles de gobierno.

- Profesionalización de funcionarios y servidores en los procesos de prevención y gestión de conflictos, a fin de estandarizar la identificación, facilitación y conducción de cada una de las etapas de dichos procesos.

Participaron:

- *Carlos Alza*
- *Marlene Anchante*
- *Edson Berríos*
- *Víctor Caballero **
- *Javier Caravedo*
- *Fernando Castillo*
- *Carlos Eyzaguirre*
- *Máximo Gallo*
- *Giselle Huamani ***
- *Vladimiro Huaroc **
- *Iván Lanegra **
- *Salomón Lerner **
- *Ricardo Morel*
- *Luis Nauca*
- *Iván Ormachea*
- *Guiselle Padilla*
- *César Sotomayor **
- *Leonor Suárez*
- *Carlos Tapia*
- *Luis Francisco Thais*
- *Eduardo Toche*
- *Johnny Zas Friz*

*Coordinadora temática:
Mayen Ugarte*

**Ex altos funcionarios de Estado
**Consultora*

Contacto: amori@iep.org.pe
Telf. (01) 3326194 anexo 1223

“Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas en este documento no son necesariamente reflejo de la opinión de las instituciones que lo han auspiciado, ni de los países representados por ellas.”

