



# Políticas Públicas para la gestión de conflictos: entre la institucionalización y el estancamiento<sup>(\*)</sup>

*Public Policies for conflict management: between institutionalization and stagnation*

**Giselle Huamani Ober<sup>(\*\*)</sup>**

Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima, Perú)

**Sandro Macassi Lavander<sup>(\*\*\*)</sup>**

Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima, Perú)

**Resumen:** En el presente artículo, los autores analizan el rol de las diversas estrategias de gestión de conflictos planteadas por los gobiernos del Perú durante los últimos veinte años desde un enfoque basado en las políticas públicas y en su sostenibilidad. Así, en primer lugar, presentan las fases del problema público y su relación con el proceso de producción de políticas públicas. En segundo lugar, se analiza el desarrollo presentado durante las gestiones presidenciales en lo relacionado a la gestión de conflictos y a la producción de políticas públicas relacionadas a ello. Finalmente, se presentan las conclusiones pertinentes.

**Palabras Clave:** Gestión de conflictos - Políticas Públicas - Controversias públicas - Desarrollo institucional - Manejo de conflictos - Perú

**Abstract:** In this article, the authors analyze the role of the various conflict management strategies proposed by Peruvian governments over the last twenty years from an approach based on public policies and their sustainability. First, they present the phases of the public problem and its relationship with the public policy production process. Secondly, the development presented during the presidential administrations in relation to conflict management and the production of related public policies is analyzed. Finally, the pertinent conclusions are presented.

**Keywords:** Conflict Management - Public Policies - Public disputes - Institutional development - Peru

---

(\*) Nota del Equipo Editorial: Este artículo fue recibido el 08 de noviembre de 2022 y su publicación fue aprobada el 05 de diciembre de 2022.

(\*\*) Magíster en Ciencias Políticas por la American University. Ph. D. in Peace Studies and Conflict Resolution por la George Mason University. Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM). Especialista en Facilitación y Manejo de Conflictos con más de 15 años de experiencia. Conflict Resolution Consultant del Crisis Bureau del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Mediator Consultant del Banco Interamericano del Desarrollo (BID). Exsecretaria de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. Correo electrónico: giselle.huamaniober@gmail.com.

(\*\*\*) Psicólogo Social. Magíster en Comunicaciones por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especialista en Conflictos y Comunicación Preventiva. Ha sido consultor en temas de comunicación para el desarrollo en el PNUD, OPS, Chemonics Inc., BID, World Bank, SNV, MEF, entre otros. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1037-1617>. Correo electrónico: semacassi@pucp.edu.pe.



## 1. Introducción

Las políticas públicas tienen un peso gravitante en la conformación de las controversias que surgen en el marco de los conflictos y en general en el esfuerzo por generar cambios sociales. Sin embargo, hay también una dimensión comunicativa que suele acompañar los procesos de conflictividad, las controversias mediáticas amplifican la discusión e involucran una diversidad de actores comunicativos, redes de actores y decisores. Esto coloca en evidencia que se necesita estudiar más las interacciones en el espacio público para entender mejor la conflictividad social peruana.

Hay que considerar que los conflictos sociales son procesos que buscan cambiar decisiones públicas o que se adopten nuevas decisiones. En la mayoría de casos se quiere generar actuaciones gubernamentales de regulación social, procesos administrativos, reglamentos o normas que ordenan las actividades e intervenciones de los actores públicos, pero también de los privados, como lo son de las operaciones de las industrias extractivas. Por tanto, las decisiones públicas o políticas públicas son razones principales de las disputas originadas en los conflictos.

La elaboración o cuestionamiento a las Políticas Públicas suele estar acompañado de controversias públicas en el espacio mediático y en el espacio digital, donde actores políticos y redes de política buscan influenciar en los ámbitos decisionales a fin de incluir sus definiciones del problema y sus alternativas de solución.

Para fines de este artículo, necesitamos diferenciar entre las controversias sociotécnicas, de las controversias públicas. Nos referiremos a las controversias públicas como los debates y discusiones en medios, redes y espacios interpersonales, en torno a problemas públicos que no necesariamente implican premisas sociotécnicas. Estas controversias públicas son parte de un fenómeno de opinión pública.

## 2. Fases de elaboración de la política pública y el problema público

Una manera de acercarnos a la relación entre las controversias y las políticas públicas es usando las fases del ciclo de la elaboración de la política pública: Emergencia del problema público; Definición de la política Pública; Inclusión en la agenda pública; Discusión de alternativas de solución e instrumentos de política e Implementación de la política. Si bien este modelo es insuficiente, metodológicamente permite un orden en el análisis, de manera que primero haremos una reflexión sobre todo el proceso para luego analizar las controversias en cada fase de la formulación de las políticas públicas.

Todo el proceso de la elaboración de la política pública era concebido tradicionalmente como un accionar puramente

racional, basado en reglas y procedimientos que formalizaban la relación con el ciudadano (Hall, 1983). En este, la definición del problema y la selección de opciones descansaba en el experto, quien desarrollaba las reglas y procedimientos que debieran ser aplicados de manera uniforme e impersonal por el funcionario público (Subirats, 1992). En este esquema la participación y deliberación pública no eran parte del proceso de política pública.

La discusión sobre las “deliberaciones” también estaba presente en la corriente incrementalista que predominaba en los análisis del sistema estadounidense. Según esta tendencia, las políticas públicas eran el resultado de cambios graduales de pequeña envergadura que perfeccionaba la política pública en base al desarrollo anterior. Asimismo, los cambios introducidos no se desviaban de la ruta ya trazada, los cuales a su vez se basaba en concesos políticos contrapesos institucionales de la política pública estadounidense (Lindblom, 1991).

En cambio, las controversias públicas (como las surgidas de conflictos) suelen apostar a cambios acelerados, en contracorriente a la tendencia incrementalista. Debido a que se trata de controversias intensas, marcadas por narrativas dualistas que tienen un efecto polarizador en las audiencias, los políticos y las instituciones.

Sin embargo, los estudios de Majone (2005) cuestionan el racionalismo científico sobre el que supuestamente se basaban los procesos decisionales en el desarrollo de las políticas públicas. Majone sostiene, en cambio, que las decisiones en la política pública responden más a la credibilidad de las propuestas, (y, por lo tanto, los procesos de “argumentación” y generación de consensos son fundamentales), que a un método racional de búsqueda de la solución a un problema público. Por ello la preocupación de este autor se centra en la calidad de la argumentación, pues no es posible identificar la veracidad de las propuestas.

El proceso decisional en sí mismo es la fuente de credibilidad, pues se basa en opiniones y argumentos persuasivos donde



la proposición de ideas y su crítica dinamiza las políticas públicas. En tal sentido, para Majone (2005) la deliberación y argumentación es un elemento esencial en el proceso de generación de políticas públicas. Sin embargo, Majone no desarrolla un análisis especial del espacio mediático en la política pública, solo señala que junto a otros actores de las políticas proponen una pluralidad de ideas y críticas.

Por su parte Kingdon (2014), señala que los cambios en las políticas ocurren cuando se da la confluencia de tres corrientes: la que viene de la política, de los problemas emergentes y de la administración pública. Así, se produce un enganche que aumenta la probabilidad de que los problemas y las alternativas propuestas pasen de la fase de agendamiento a la fase decisional.

Kingdon señala que hechos políticos extraordinarios o situaciones problemáticas (como podría ser un conflicto social) abren ventanas de oportunidad para que diferentes actores participen de los espacios institucionales. Dicho protagonismo apuesta a que sus necesidades, intereses y posiciones se incorporen en la respuesta gubernamental respecto a los cambios que se deben desarrollar, logrando movilizar al político y a los administradores públicos favoreciendo de esa manera la “confluencia” de las tres corrientes. Cabe subrayar que este autor no pretende ser prescriptivo, sino que introduce el factor del azar en la generación de la política pública pues dicha confluencia no siempre deriva en la formulación de nuevas políticas públicas.

La cuestión del acceso a la influencia es algo clave para Kingdon. Él subraya que el acceso a la influencia en las políticas públicas no es plural y depende de muchos factores, entre ellos el acceso al espacio mediático (porque los medios constituyen una plataforma que para las organizaciones supone un costo, sea en la modalidad de publicidad, a través de periodistas o de gabinetes de prensa). Esto produce una desigualdad pues otros grupos de mayor poder si pueden costear dichos accesos (Kingdon, 2014).

Recientes reflexiones en la discusión sobre políticas públicas enmarcan la discusión actual en torno a la complejidad de los problemas actuales, la diversidad de actores, los intereses interdependientes que representan y los subsistemas complejos, ante los cuales la administración neoliberal basada en la eficiencia de los noventa tiene serias limitaciones para abordarlo y resolverlo.

A nivel global, la situación actual de la política pública está desbordada, según Brugué-Torruella (2014) a nivel de “las escalas territoriales y temporales (desbordamiento escalar), del abrumador dominio de la economía sobre la política (desbordamiento discursivo) y, finalmente, de la complejidad como un rasgo estructural de nuestras sociedades (desbordamiento estructural)”.

Precisamente estos 3 desbordamientos marcan los problemas estructurantes para el caso de los conflictos sociales: el ingreso de recursos al fisco para los gobiernos tiene la prioridad sobre el respeto de los derechos sociales y ambientales. La multidimensionalidad de los problemas de la interacción entre empresas y sociedad en las actividades extractivas generan un desbordamiento en el rol regulador del Estado. La globalización y localización de la protesta social, de los problemas ambientales, como de los mercados extractivos, debilitan el accionar de los Estados. A su vez, en la mayoría de veces la gestión pública se encuentra materialmente imposibilitada de resolver la cadena de problemas que se derivan de los conflictos, pues “no cuesta mucho trabajo representarse al mundo global como un mundo resquebrajado por los conflictos” (Beck, 1998, p. 82).

El reconocimiento de la complejidad y dificultad de los problemas públicos que algunos han llamado “problemas malditos” (*wicked problems*) “cuestionan el paradigma clásico de la ciencia y la ingeniería basada en el profesionalismo moderno” (Casar y Maldonado, 2008, p. 7) promovido por el “*new management*”. Se requiere de otros enfoques y acercamientos como el de la coproducción de las políticas públicas (Alford, 2009; Subirats, 2015) o la gobernanza colaborativa (McGuire, 2006; Noveck, 2009), profundizando las prácticas deliberativas (Blondiaux y Sintomer, 2002).

### **2.1. La fase del surgimiento del problema público**

Las fuentes del surgimiento de los problemas públicos son diversas. Kingdon (2013) identifica que algunos problemas públicos surgen de cambios situacionales bruscos como accidentes, catástrofes, cambios ecológicos o crisis sanitarias, que reconfiguran las necesidades y crean obstáculos para su acceso.

Según Garraud (1990), la atención a los problemas públicos puede provenir de cinco fuentes: i) de la anticipación, surgida de la acción institucional de funcionarios y autoridades para responder a los cambios sociales y que suele tener una baja



conflictividad; ii) de la oferta política, como consecuencia de una competencia electoral o iniciativas parlamentarias; iii) de la acción corporativista silenciosa, que resulta de los lobbies, redes de política e instituciones de poder que operan directamente sobre los decisores.

La cuarta fuente para que se incorporen o reformen las políticas públicas, señala Garraud, es la movilización y o iniciativas de grupos sociales que consiste en “l’action de groupes organisés qui jouent un rôle moteur et s’efforcent de défendre ou de promouvoir des intérêts socio-professionnels et (ou) une cause plus idéologique” (Garraud, 1990, p. 32). Comúnmente se expresa a través de acciones contenciosas y en muchas ocasiones derivan en conflictos sociales.

La quinta fuente identificada por Garraud es la mediática, producto de la acción de los medios de comunicación a través de destapes periodísticos, coberturas de escándalos, visibilidad de cuestionamientos o deficiencias en la implementación de decisiones. Se trata de disputas discursivas, que llamaremos “controversias públicas”, donde suelen existir dos o más actores que desarrollan argumentos y contrargumentos a través de plataformas, medios o espacios sociales. Ante ello, los medios de comunicación desarrollan el rol de *gatekeepers* que filtran lo que ellos creen que es bueno para el sistema político y la moral de la sociedad (Odugbemi y Norris, 2010). Los medios también pueden regular las dinámicas entre las partes acelerando y desacelerando el desenlace de los hechos (Strohm, 1999) y hacer uso de la opinión ciudadana para presionar las decisiones.

Lo que observamos en los conflictos socioambientales es la acción concertada o espontánea de tres de estas fuentes -movimientos sociales, redes de política, y actores mediáticos- para influir en las decisiones públicas que puedan paralizar un proyecto extractivo, o motivar la realización de una mesa de diálogo para redefinir los términos de intercambio entre la comunidad y la empresa

## 2.2. La fase de la definición del problema público

Desde la perspectiva de Subirats y Dente (2014), cuando una necesidad pública se constituye en un “problema público” surgen controversias en torno a su definición. Sobre este tema existen tantas definiciones como actores o redes de política hay, de modo que para que sea incluido en la agenda de decisiones surge una pugna entre los actores para que su definición sea la que configure el problema pues esta conceptualización va a marcar el camino que van a tomar las decisiones y la implementación.

En este proceso concurren los actores y redes de política: Políticos, funcionarios, técnicos, organizaciones sociales, opinión pública y por cierto los medios que muchas veces funcionan de directores de orquesta de la controversia por la definición. En este proceso los medios les dan más peso a algunas ideas o actores, regulando la controversia muchas

veces en función de intereses particulares, aunque también funcionan como *gatekeepers* del sistema o como impulsores de nuevas ideas.

## 2.3. La fase de inclusión en la agenda de decisiones

Buena parte de la literatura que aborda las controversias públicas se centraron en la fase de la elaboración de la agenda de la política pública que antecede a la fase decisional. Cobb y Elder (1971, p. 906) señalan dos vías para la inclusión de temas controvertidos con las comunidades en dicha agenda:

La primera vía es la “agenda sistémica”, que es permeada en función de la atención que genere el problema a resolver (visibilidad de medios), la urgencia o prioridad (tratamiento mediático); y, si se tienen, atribuciones legales para abordarlos.

La segunda vía es la “agenda institucional” que proponen grupos e instituciones sociales para ser abordadas por la administración gubernamental (a través de la negociación directa, de los partidos, o de los medios), y cuya adopción va a depender de las características de las organizaciones promotoras, la intensidad de sus acciones, las comunicaciones hacia el gobierno y los recursos de movilización.

Las controversias no desaparecen cuando el problema público ingresa en la agenda de decisiones, sino que está presente en el resto de fases de desarrollo de la política pública. Por su parte, Stone (2012) plantea que la confrontación de ideas está presente durante todo el proceso de desarrollo de la política pública, incluso en los procesos argumentativos que las redes de política pública impulsan.

## 2.4. La fase de las alternativas de solución y desarrollo de instrumentos

También cuando se discuten alternativas de solución de los problemas públicos, suelen surgir controversias en torno a los ganadores y perdedores de la política, al uso de fondos públicos o surge el fenómeno de la “guerrilla post legislativa” que apunta a revertir el diseño de la política pública. Desde el punto de vista de Brugué-Torruella, “la deliberación, entendida como una forma no reduccionista de generar respuestas creativas a través de



la comunicación y el diálogo (...)” (2004). Por ende, debe estar presente en la fase decisional, donde se construyen alternativas y se optan por alguna de ellas.

### 2.5. La fase de implementación

Asimismo, también en los procesos de implementación se producen controversias y gestión de sentidos, en la medida en que también son procesos que involucran múltiples actores (autoridades, políticos, decisores, administradores, “*Street level bureaucrats*”, beneficiarios, grupos activistas).

Recientemente, los funcionarios se enfrentan con más frecuencia durante la implementación, a lo que la literatura ha denominado, problemas *Not In My Back Yard* (NIMBY), con mucha resistencia de los ciudadanos, grupos y organizaciones a la implementación de políticas, porque afectan sus intereses, estilos de vida, y su acceso a recursos. Estos problemas NIMBY se caracterizan porque generan mucha controversia pública y mediática, y en ocasiones devienen en conflictos sociales entre autoridad y población.

Incluso durante la evaluación de la política pública también entran en juego diferentes enmarcamientos del enfoque de la política pública. Incluso, según Stone (2002, p. 67) los criterios de evaluación que supuestamente son técnicos -como la eficiencia- resultan en el fondo demandas políticas. De hecho, la evaluación de las políticas públicas conlleva controversias públicas y mediáticas en torno a los criterios de valoración de los resultados e impactos de las mismas, que puede influir en la continuidad, la modificación o el cambio de la política pública.

Buena parte del ciclo de producción de la política pública se encuentra atravesado por las controversias públicas con una fuerte participación de los medios y plataformas de comunicación. Según Stone (2011, p. 13) el proceso de desarrollo de la política pública es básicamente la confrontación de ideas, ya que es el mecanismo por el que se influencia o motiva a las personas a practicar política, involucrando al individuo en acciones colectivas. Por ello, las ideas son el centro de las controversias en las políticas públicas, porque todo el tiempo se está confrontando sobre los criterios de clasificación, los alcances de las definiciones y los ideales que guían la manera como el ciudadano se comporta.

En sociedades abiertas y democráticas, el espacio público es la razón de ser del ejercicio de gobierno, por ello la deliberación se produce a la luz pública. En cambio, en sociedades autoritarias, la deliberación es suprimida y las controversias acalladas, y los conflictos terminados de manera violenta.

Por la literatura revisada, podemos concluir que la deliberación y la controversia pública son un componente central en los conflictos sociales, en tanto que se buscan afectar decisiones públicas o se demanda una intervención gubernamental para regular la interacción de los actores.

Los conflictos sociales pueden cuestionar las decisiones todo el proceso durante el surgimiento de los problemas, en la fase decisional y ciertamente en la implementación y evaluación.

## 3. La Política Pública para la gestión de conflictos en el Perú

Aunque el conflicto social haya sido un fenómeno regular en la historia del mundo y del Perú, podemos decir que la expresión de los conflictos sociales en nuestro país ha ido adquiriendo características particulares en las últimas décadas, a lo cual la gestión del conflicto ha ido adaptándose o incorporando nuevas perspectivas.

En el análisis del desarrollo de la conflictividad social peruana podemos observar que los esfuerzos por impactar las diversas causas y factores que generan y dinamizan los conflictos han tenido un alcance limitado debido a la complejidad, permanencia, y recurrencia de las problemáticas a la base del conflicto. Para ello, una adecuada política pública que transforme la conflictividad social requiere de un análisis profundo y constante de las causas y factores a fin de que guíen el desarrollo de enfoques, procesos y metodologías que atiendan la conflictividad desde sus raíces, y no solamente a partir de sus manifestaciones. Sin embargo, tomaremos como un factor preponderante para el análisis de la conflictividad la gestión pública de los conflictos debido a que el Estado al cumplir un rol de intermediación, facilitación, negociación y de garante de derechos, le imprime una dinámica propia al desarrollo de cada caso y a sus alternativas de solución.

En el contexto del Perú, el Estado a través de sus diferentes gobiernos y funcionarios dedicados a la gestión de conflictos, han desarrollado diferentes enfoques, metodologías, y prácticas que responden a determinada orientación, planificación, lineamientos políticos, y hasta preferencias personales. Por un lado, hay que diferenciar el nivel político de la gestión del conflicto representada por el Primer



ministro/a, presidente del consejo de ministros o encargado del gabinete de ministros del gobierno de turno, quien tiene el rol de portavoz oficial del gobierno, coordina y da pautas para la actuación de los ministros en los casos de conflictos. Los diferentes presidentes del consejo de ministros han imprimido un estilo personal y político, y en varios casos desarrollado una estrategia específica de gestión cuando son casos de mucha visibilidad política.

Por otro lado, hay que identificar el nivel técnico de la gestión, representada por el funcionario responsable de la unidad de gestión de conflictos y de su equipo de funcionarios especializados, quienes tienen el rol y la responsabilidad de gestionar alertar, intervenir, y dar seguimiento a los casos de conflictos. En los últimos años, con la creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial el 2017, la figura del “viceministro” ha jugado un rol en la gestión de los casos como una manera de atender los conflictos de manera anticipada al escalamiento político y del aumento de la presión social. El viceministro cumple una función de intermediación entre el nivel político y técnico, antes de que el conflicto llegue directamente al Primer ministro. Es más, su rol consiste en promover la integración y sinergia del trabajo entre las tres secretarías que dependen del Viceministerio de Gobernanza Territorial: la secretaria de Descentralización, la secretaria de Demarcación y Organización Territorial y la secretaria de Gestión Social y Dialogo. En ese sentido, es destacable el liderazgo de los viceministros Fernández-Concha (año 2017), Molina (periodo 2018-2020), Vilca (año 2020) y Sánchez (año 2021).

En varios periodos de gobierno, el enfoque del Primer ministro en la gestión de los casos y sus declaraciones públicas ha tenido un efecto negativo en la gestión de los conflictos, polarizando el escenario social, o elevando las expectativas, lo cual ha tenido un impacto de restar credibilidad a los esfuerzos de los gestores públicos por restaurar la confianza o llamar a la calma (por ejemplo, Valdés en el año 2012, Bellido en el año 2021 y Torres en el año 2022). En otros casos el Primer ministro ha intentado reemplazar la institucionalidad, gestionando directamente los casos como de Del Castillo

(en el año 2007), Simon (periodo 2008-2009) o Bellido (en el año 2021), sentando un precedente de escalamiento político de los casos directamente del nivel del Primer ministro al del presidente, y produciendo un debilitamiento institucional. Dichas aproximaciones a la gestión del conflicto parecieran responder a protagonismos y cálculos políticos más que a una estrategia y enfoque institucional.

Un punto de quiebre del estilo personalizado de la gestión de los conflictos, según Acevedo et al (2011), fue la gestión del premier Javier Velásquez Quesquén, quien creó unidades de gestión de conflictos en los sectores que se constituyen en la primera línea de atención de la conflictividad en el ejecutivo, dejando en manos de la PCM aquellos conflictos de mayor gravedad.

Aunque muchos gobiernos con sus más altos funcionarios puedan declarar que están implementando una política del gobierno de prevención de conflictos, de diálogo, etc., tenemos que analizar más allá de la narrativa el actual enfoque y la gestión concreta que se ha desarrollado tanto desde el nivel político como el técnico, y como estos dos niveles de gestión van de la mano con la gestión pública administrativa propia del Estado. Se requiere de mayor investigación para entender dichas relaciones entre los tres niveles.

A lo largo de los diferentes periodos de gobierno durante las últimas dos décadas, se ha podido ver el desarrollo gradual de la institucionalidad pública para la gestión de los conflictos, según se puede observar en la siguiente tabla:



Presidente:	Gabinete de:	Número de conflictos:	Muertos y heridos	Cambios Normas
Valentín Paniagua (20.11.2000 al 27.7.2001)	Pérez de Cuellar	Sin datos	No aplica	No aplica
Alejandro Toledo (28.7.2001 al 27.7. 2006)	- Roberto Dañino - Luis Solari - Beatriz Merino - Carlos Ferrero - Pedro Pablo Kuczynski	Sin datos hasta noviembre 2004 - En el 2004, 93 casos - En el 2005, 73 casos - A julio 2006, 84 casos	- 17 muertos - 239 heridos	- Grupo interinstitucional Oficina General de Inteligencia (MININTER 2002). - Grupo de Trabajo para los conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo (2003). - Unidad de prevención de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo (2004). - Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos (2004). - Oficina General de Gestión Social (MINEM 2005). - Unidad de Análisis de Conflictos (2005).
Alan García (28.7. 2006 al 27.7. 2011)	- Jorge del Castillo - Yehude Simon - Javier Velásquez - José Chang - Rosario Fernández	- A diciembre 2006, 97 casos - A diciembre 2007, 78 casos - A diciembre 2008, 197 casos - A diciembre 2009, 267 casos - A diciembre 2010, 246 casos - A julio 2011, 214 casos	- 193 muertos - 905 heridos	- Comisión Multisectorial para la Prevención de Conflictos Sociales (2006, 2009, 2012). - DS 007-2008-MINAM Oficina de Asesoramiento de Asuntos Socio Ambientales. - Adjuntía de prevención de conflictos sociales y gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo (2009). - Secretaria de Coordinación (2007-2010). - DS 010-2010-PCM Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (2010). - RM 161-2011-PCM Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales.
Ollanta Humala (28.7.2011 al 27.7.2016)	- Salomón Lerner - Oscar Valdés - Juan Jiménez - Cesar Villanueva - Rene Cornejo - Ana Jara - Pedro Cateriano	- A diciembre 2011, 223 casos - A diciembre 2012, 227 casos - A diciembre 2013, 216 casos - A diciembre 2014, 210 casos - A diciembre 2015, 211 casos - A julio 2016, 212 casos	- 73 muertos - 1130 heridos	- Oficina General de Asuntos Socio-ambientales (MINAM 2015). - Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad / ONDS (octubre 2012).
Pedro Pablo Kuczynski (28.7.2016 al 23.3. 2018)	- Fernando Zavala - Mercedes Aráoz • Viceministro Javier Fernández-Concha (2017)	- A diciembre 2016, 212 casos - A diciembre 2017, 169 casos - A marzo 2018, 188 casos	- 13 muertos - 29 heridos	- Viceministerio de Gobernanza Territorial (2017). - DS 022-2017-PCM. - Secretaría de Gestión Social y Dialogo (2017). - Organigrama ROF PCM y DS 042-2018-PCM.
Martín Vizcarra (23.3.2018 al 9.11. 2020)	- Cesar Villanueva • Viceministro Carlos Loret de Mola (2017-2018) - Salvador Del Solar • Viceministro Raúl Molina (2018-2020) - Vicente Zeballos - Pedro Cateriano • Viceministro Manuel Mesones (2020) Walter Martos	- A diciembre 2018, 181 casos - A diciembre 2019, 184 casos - A noviembre 2020, 198 casos	- 5 muertos - 23 heridos	



Presidente:	Gabinete de:	Número de conflictos:	Muertos y heridos	Cambios Normas
Manuel Merino (10.11.2020 al 15.11.2020)	Antero Flores-Araoz	A noviembre 2020, 197 casos	- 2 muertos - 142 heridos	No aplica
Francisco Sagasti (17.11.2020 al 27.7.2021)	- Violeta Bermúdez	- A diciembre 2020, 197 casos	- 3 muertos	- RSGSD 001-2021-PCM-SGSD
	• Viceministro Paulo Vilca (2020)	- A julio 2021, 195 casos	- 12 heridos	- Protocolo de prevención y gestión de conflictos sociales en contextos de emergencia nacional por el COVID-19.
Pedro Castillo (28.7.2021, en funciones)	• Viceministro Edgardo Cruzado (2020-2021)			- DS 126-2021-PCM, ROF de PCM.
	- Guido Bellido	A diciembre 2021, 202 casos	5 muertos	- RSGSD 006-2021-PCM-SGSD, Protocolo para el monitoreo y seguimiento de compromisos.
	• Viceministro Braulio Grajeda (2021)	A octubre 2022, 211 casos	129 heridos	- RSGSD 007-2021-PCM-SGSD Manual Operativo de la SGSD.
	- Mirtha Vásquez			- RSGSD 008-2021-PCM-SGSD Lineamientos y protocolos Intervención del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Locales en gestión social y diálogo.
	• Viceministro Pablo Sánchez (2021)			- RSGSD 009-2021-PCM-SGSD Lineamientos para la promoción de la participación significativa de las mujeres en procesos de diálogo para la atención de conflictos sociales.
	- Héctor Valer			
	- Aníbal Torres			
	• Viceministro Jesús Quispe (2022)			
	• Viceministro Pedro Palomino (2022)			
Fuente: Defensoría del Pueblo			Fuentes: Ojo Público, CNDDHH	Fuente: Portal gov.pe

Fuente: elaboración propia

El desarrollo institucional en la PCM con su unidad de gestión de conflictos y de las capacidades estatales respondieron a continuos aprendizajes en el esfuerzo por desarrollar diferentes estrategias. Sin embargo, muchas de estas dependerán de la fortaleza, enfoque y capacidad del Primer ministro y gabinete de ministros para manejar los conflictos, el nivel de tensión social y el grado de politización de los conflictos, más que a un proceso sistemático de desarrollo institucional. Algunas de estas estrategias de desarrollo no se

basaron en el análisis de las causas de los conflictos, sino a respuestas coyunturales. Entre todo ello, los esfuerzos de organización más substantivos ocurren durante la gestión de los responsables de dichas unidades, Huaroc (periodo 2012-2014), Luque (año 2016) y Huamani (año 2021) durante los gobiernos de los presidentes Humala, Kuczynski y Sagasti respectivamente.





Presidente:	Nivel de desarrollo institucional	Nivel de desarrollo de capacidades personal	Nivel de producción, reportes, instrumentos y enfoque	Estilo en el manejo de conflictos
Valentín Paniagua	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Alejandro Toledo	- Equipo inicial - Rol de analistas	Básico	Ninguno	Negociador
Alan García	- Equipos en los ministerios - Rol de analistas, articuladores y gestores - Financiamiento de la Unión Europea	- Medio - Desarrollo de capacidades en ministerios.	Bajo Lineamientos	Confrontativo - Del Castillo gestionó directamente. - Simón y Velázquez derivaron la gestión a la ONDS.
Ollanta Humala	- Rol de analistas, articuladores y gestores.	- Desarrollo capacidades en ministerios. - Desarrollo capacidades en las regiones.	Medio Reportes Willaqniki (2012) Nuevo marco de trabajo	- Confrontativo - Negociador transaccional
Pedro Pablo Kuczynski	- Rol de analistas, articuladores y gestores.	- Desarrollo capacidades interno	Alto	Negociador
Martin Vizcarra			Medio	Negociador
Manuel Merino	No aplica	No aplica	No aplica	Confrontativo
Francisco Sagasti	- Rol de analistas, articuladores y gestores. - Rol rector - Promotor dialogo con sociedad civil	-Desarrollo capacidades en ministerios. -Desarrollo capacidades en las regiones. -Desarrollo capacidades interno.	Alto	- Negociador - Integrador
Pedro Castillo			Medio	- Negociador -Concesivo transaccional

Fuente: elaboración propia

Aunque a lo largo de los años hay un cambio de nombre y reorganización interna de la institución encargada de la gestión de conflictos, se identifica que las competencias se definen mejor en la medida que se desarrollaban instrumentos de intervención en los procesos, una base de datos precisa y actualizada de los casos, y un marco teórico coherente. Es de resaltar el periodo de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) entre el 2012 y el 2017, y de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) entre el 2021 y el 2022, en el cual hay un mayor esfuerzo por analizar, conceptualizar, tipificar los casos, sistematizar los procesos, etc. Con el tiempo, estas iniciativas le permiten a la entidad responsable de gestionar los conflictos tener un mejor liderazgo en sus roles. Por un lado, se empezó con un fuerte énfasis en el rol de analistas, y gradualmente fue ampliando sus funciones de intervención, como diseñador de procesos, mediador, negociador, etc.

Del análisis de las competencias y funciones plasmadas en los instrumentos normativos, quizá el rol más estratégico y complejo durante todo el proceso de maduración de roles,

es el de ser el gran articulador de sectores, de gobiernos locales, de representación del sector privado y de la sociedad civil involucrados en los casos de conflictos. Hay que especificar que esta articulación es transversal para las funciones de: (i) alertar y organizar la información sobre los conflictos; (ii) de preparar e implementar las intervenciones; y, (iii) de ordenar y darle seguimiento a los compromisos. En el último periodo de la SGSD (2021), se identifica que esta afirma su rol rector sobre las demás oficinas de gestión de conflictos en los ministerios y en los gobiernos regionales, lo cual es un paso adelante importante en la institucionalización de la gestión de conflictos.

El desarrollo institucional se fue dando a partir de la urgencia y complejidad de los casos que pusieron en crisis a los gobiernos y, por tanto, a la necesidad de responder a



dichos eventos, y reencausar los reclamos sociales. Estos avances no se dieron de manera homogénea en todos los ministerios y en todas las regiones. Los ministerios más estratégicos en términos de proyectos y de riesgo social recibieron mayor apoyo en el desarrollo de capacidades y de herramientas por parte del gobierno nacional y de la cooperación internacional. El Ministerio de Energía y Minas recibió apoyo especial y prioritario debido a su rol estratégico en la promoción de las inversiones mineras y petroleras en el país, y la afectación de la generación de los ingresos nacionales a consecuencia de los conflictos. El Ministerio de Ambiente y la Defensoría del Pueblo también recibieron un apoyo importante debido al rol que desempeñan en la gobernanza social y ambiental. Sectores como el de transportes y comunicaciones, agricultura, vivienda, entre otros tuvieron un desarrollo propio de metodologías y protocolos de trabajo en sus sectores.

Asimismo, las diferentes regiones o departamentos en el país recibieron apoyo en la capacitación, formación de equipos y metodologías de trabajo a través de la formación a través de programas organizados por la cooperación internacional, gobierno nacional y o ministerios, y las ONG. Entre las regiones que tuvieron una casuística interesante destacan San Martín (año 2012), Piura (año 2014), Loreto (año 2018), y Cusco (año 2019) entre otros. En diferentes periodos se elaboraron instrumentos, plataforma virtual, programas o equipos dedicados a la gestión de los conflictos. Algunas de las oficinas han sido formalizadas a través de una norma de creación, han sido incorporadas en los reglamentos de organización y funciones, y/o han tenido personal dedicado. Sin embargo, se observa que estos ejemplos de desarrollo institucional regional con frecuencia experimentan un grado de retroceso con cada cambio de gobierno debido a que los nuevos gobernantes tienen otro enfoque y prioridades sobre el rol de los gobiernos regionales en los conflictos en su territorio.

Hay que resaltar que hubo varios esfuerzos de desarrollar una política pública del diálogo (Humala en el año 2012), de prevención (Kuczynski y Vizcarra en el año 2018), de reconstrucción del tejido social (Sagasti en el año 2021), de prevención de conflictos sociales que involucra el desarrollo territorial e involucra el dialogo (Castillo en el año 2022), etc. Sin embargo, no se ha logrado desarrollar una política pública programática que responda a las problemáticas específicas que generan la conflictividad social en el Perú. Por ello, para entender el desarrollo de la política pública sobre la gestión de conflictos en el Perú según los hitos presentados en los cuadros anteriores, es útil analizar los diferentes avances a partir de la clasificación que hace Ortégón Quiñones (2018) y utilizar varios criterios para evaluar la política pública en gestión de conflictos:

*Sobre el criterio del concepto de ciclo o proceso de desarrollo*, algunos gobiernos han desarrollado una política pública en gestión de conflictos a raíz de la ocurrencia de la conflictividad desmesurada y de difícil tratamiento como problema en estado de crisis y, por tanto, con el carácter de urgencia para ser reencausado inmediatamente. No es que en el Perú no existan instituciones, multiactores, redes y espacios de prevención a nivel regional<sup>(1)</sup>, los hay, pero aún no se logra una prevención efectiva desde aquellos niveles, y que se complemente con la actuación de las unidades del ejecutivo y de los gobiernos regionales para una intervención conjunta y virtuosa tan pronto se manifiesten los conflictos en su etapa temprana. Por otro lado, el seguimiento de los acuerdos también ha representado un gran desafío para la gestión de los casos debido a que la dificultad, demora, o parcialidad en el cumplimiento de los acuerdos se ha convertido en un problema complejo que genera la recurrencia de los conflictos. En este tema, encontramos que la gestión pública de los proyectos que se ofrecen, se compromete o se negocian, tienen tiempos administrativos, requerimientos técnicos, ciclos de financiamiento, etc. que no van en paralelo con los procesos de diálogo que se desarrollan para los casos conflictos. Al respecto, la cooperación internacional<sup>(2)</sup> ha apoyado estratégicamente en el desarrollo de plataformas informáticas para el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos.

*Sobre el criterio de quién hace, quién domina y quién controla el proceso*, podemos decir que desde el periodo de Toledo hasta el del presidente Castillo la generación de la política fue desde la alta gestión de PCM, y de los sectores encargados de la gestión de los conflictos en sus respectivos ministerios. La opinión de la ciudadanía, expertos y servidores públicos fue consultada durante diferentes momentos (gobiernos de García, Humala y Vizcarra) a través de talleres apoyados por la cooperación internacional y con la participación de especialistas. Hay que

(1) Comités de prevención de conflictos sociales en las regiones (MININTER), las Comisiones Ambientales Regionales, las redes de alerta temprana ambiental (MINAM), los consejos de cuenca, etc.  
(2) Unión Europea, PNUD, Banco Interamericano, entre otros.



resaltar que los primeros ministros y su formación previa en el tema de gestión de conflictos permitió dar un enfoque e impulso especial al tratamiento de los casos y procesos, destacando en ese sentido al presidente Sagasti y a los primeros ministros Salvador del Solar, Violeta Bermúdez y Mirtha Vásquez.

*Sobre el criterio de la unidad de análisis*, se encuentra que las prioridades en la gestión de los conflictos, como la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), han ido variando en el enfoque. Ante esto, una consideración recurrente es la priorización del análisis de la conflictividad por casos y que respondieran a ciertas características: (i) multisectorial; (ii) complejos; (iii) de alto interés para las inversiones; y, (iv) que ponen en riesgo la gobernabilidad y orden público. Sin embargo, en algunos periodos de gobierno ha prevalecido un enfoque de análisis y de intervención en torno a determinado tipo de actores que suponían un riesgo para la gobernabilidad. Por ejemplo, en los periodos de García, Humala y Kuczynski se utilizaron los estados de emergencia como herramienta para apaciguar determinadas zonas y o actores del conflicto. Una perspectiva de análisis distinta durante el gobierno de Sagasti fue la de analizar los casos según el tipo de gestión pública a fin de desarrollar una intervención específica a los diferentes escenarios en los que el Estado cumple distintos roles<sup>(3)</sup>: (i) demandas socioeconómicas; (ii) relaciones entre comunidades y empresas; (iii) gestión de proyectos y recursos públicos; (iv) impacto socio-ambiental; (v) demarcación y ordenamiento territorial; y, (vi) actividades informales e ilegales. En el gobierno de Castillo, la Primer ministra Vásquez impulsó un análisis con enfoque territorial de los conflictos a partir del tratamiento de la zona del corredor vial minero sur como Zona de Atención Especial (PCM, 2022). De esta manera, se buscó organizar el desarrollo de las comunidades en un plan participativo y multiactor para ordenar estratégicamente la respuesta del Estado y del sector privado a las necesidades sociales básicas de las comunidades.

*Sobre el criterio de las teorías epistémicas* que han orientado la política pública sobre la gestión del conflicto, podemos identificar que el enfoque que ha marcado la gestión durante varios gobiernos ha estado marcado por los conflictos abiertos, manifiestos en pre crisis o crisis. En los documentos y en el marco de trabajo desarrollado por varios equipos de la PCM se consideraba el conflicto como una oportunidad de cambio y de solución de problemas; sin embargo, vemos que en la práctica las intervenciones han tenido un énfasis en las actuaciones de manejo de crisis, de negociación transaccional, de uso de la fuerza y estados de emergencia,

etc. Esto se puede ver de manera más clara durante los gobiernos de García y Humala cuando se cruzan las variables de número de conflictos, con número de heridos y muertos por los conflictos, y con el número de estados de emergencia aplicados. Hay que destacar la gestión durante el periodo del gobierno de Sagasti, en el cual el enfoque para reconstruir las relaciones sociales a través de la intervención de Perú Dialoga representa un esfuerzo excepcional por sanar el tejido social en el país en medio de un escenario de mucha polarización electoral y política (Secretaría de Gestión Social y Diálogo - PCM, 2021). Este enfoque incorpora la perspectiva de la reconciliación como un elemento fundamental para la transformación de los conflictos. En esta misma línea, los primeros ministros Del Solar<sup>(4)</sup>, y Vásquez<sup>(5)</sup> se caracterizaron por desarrollar un discurso humanista que logró reencausar el diálogo en situaciones de extrema crisis. Se necesitará mayor investigación para profundizar en los discursos de los diferentes funcionarios responsables de la gestión de conflictos, deconstruir las premisas que orientan las intervenciones y analizar los alcances de dichos procesos.

*Sobre el criterio de los enfoques analíticos* usados por los funcionarios públicos responsables de la gestión de conflictos en los diferentes periodos de gobierno, identificamos que hay una diversidad enfoques pero que a través de los procesos de reflexión y capacitación impulsados por algunas administraciones públicas se han buscado integrar y homogenizar. Destacan los periodos de gobierno de García, Humala y de Sagasti en lo que es procesos o talleres de formación de los funcionarios impulsados por los mismos sectores públicos, la cooperación internacional, foros, etc. Sin embargo, la frecuente rotación de los funcionarios, no ha permitido tener una continuidad en los enfoques analíticos utilizados y que guíen las alerta, la intervención y el seguimiento

(3) Al respecto, véase <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/2022433-willaqnik-n-2-2021>

(4) Al respecto, véase <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/27280-salvador-del-solar-el-dialogo-es-el-mejor-camino-para-solucionar-cualquier-tipo-de-diferencia>

(5) Al respecto, véase <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/571969-premier-mirtha-vasquez-exhorta-a-comunidades-de-chumbivilcas-a-deponer-medida-de-fuerza-en-el-corredor-minero>



de los casos. Se observa que, con cada cambio de gobierno, la rotación de los funcionarios se acentúa, y en determinados gobiernos se priorizan los perfiles de funcionarios con afiliación y aspiración política que con un enfoque especializado y capacidades en transformación de conflictos. Esta forma de designación de personal o con poca formación del personal ha representado un riesgo y un retroceso para la delicada gestión de procesos complicados y difíciles, que dependen en una buena parte de las capacidades de los funcionarios de trabajo con grupos humanos, de sensibilidad hacia el contexto, de reconocimiento de la psicología de las personas, de desarrollar redes y capital social, etc.

La producción de documentos de reflexión sobre la conflictividad como han sido las revistas Willaqniki<sup>(6)</sup>, aunque han sido documentos valiosos de información sobre los casos manejados por los diferentes gobiernos desde el periodo de Humala, estas revistas han permitido cierta integración de los enfoques analíticos. Hay que destacar que es en el periodo del gobierno de Sagasti donde se produce la más importante integración de enfoques, a partir de la formulación de una serie de lineamientos de gestión de conflictos que orientan la alerta, intervención y seguimiento de los procesos a cargo de personas técnicamente especializadas. Entre todo ello, también destaca el lineamiento para garantizar la intervención de la mujer en los procesos de diálogo y de gestión de conflictos, debido a que la investigación nacional e internacional demuestran que una baja participación de las mujeres en los conflictos tiene un impacto negativo en los procesos de gestión.

## 4. Conclusiones

A modo de conclusión, podemos identificar que el proceso de institucionalizar la gestión de conflictos ha estado marcado -a veces estancado, a veces avanzando- por factores sociales y políticos; pero que, a pesar de ello, se ha ido progresivamente dotando a las diferentes instancias del Estado de un marco teórico, herramientas, protocolos, casuística, entre otros, para poder alertar sobre la ocurrencia de conflictos, diseñar e implementar intervenciones, y darle un seguimiento a la implementación de los acuerdos.

Sin embargo, todo ese esfuerzo y desarrollo no ha sido suficiente para revertir, reencausar y transformar los procesos de conflictos complejos, intensos, recurrentes, y arraigados en verdaderos procesos de desarrollo y de coexistencia social. Esto nos da pistas de que los conflictos requieren ser trabajados paralelamente fomentando urgentemente la convivencia social, el respeto y prácticas democráticas. Entonces, podremos aspirar a una política pública para la transformación de conflictos que sea el resultado de un proceso analítico, reflexivo

y consensuado -y por tanto con credibilidad- sobre cómo dialogar y organizarnos como país para incidir directamente en los problemas y causas estructurales que siguen generando los conflictos sociales.

## Referencias Bibliográficas

- Acevedo, A. et al. (2011). *El Estado y la gestión del conflicto 2006-2011. Conflictos mineros por usos del territorio*. SER.
- Alford, J. (2009). *Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-production*. Palgrave MacMillan.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*. Paidós.
- Blondiaux, L. & Sintomer, Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix*, 15(57), 17-35.
- Brugué-Torruella, Quim (2014). Políticas públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1 (1), 37-55.
- Casar, Ma. A. y Maldonado, C. (2008). *Formación de la agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde las ciencias políticas* (Documento de trabajo no. 20). CIDE.
- Cobb, R. y Elder, C. (1971). The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *The Journal of Politics*, 33(4) 892-915.
- Garraud, P. (1990). Politiques nationales : élaboration de l'agenda. *L'Année sociologique*, 3(40), 17-41.
- Hall, R. (1983). *Organizaciones, estructura y proceso*. Editorial Dossat.
- Kingdon, J. (2013). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Pearson.
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de las Políticas Públicas*. Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Majone, G. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica
- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66(1), 33-43.
- Noveck, B. S. (2009). *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*. Brookings Institute Press.

(6) Al respecto, véase <https://www.gob.pe/institucion/pcm/colecciones/12-reporte-willaqniki>



Odugbemi, S. y Norris, P. (2010). Assessing the Extent to Which the News Media Act as Watchdogs, Agenda Setters, and Gatekeepers. En P. Norris (ed.), *Public sentinel: news media & governance reform* (pp. 379-394). World Bank.

Ortegón, E. (2018). *Introducción a la complejidad: política pública, planificación y valor público*. Universidad Continental.

Presidencia del Consejo de Ministros (2022, 9 de enero). PCM declara "Zona de Atención Especial" a 14 comunidades de la provincia de Chumbivilcas. gov.pe. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/574863-pcm-declara-zona-de-atencion-especial-a-14-comunidades-de-la-provincia-de-chumbivilcas>

Secretaría de Gestión Social y Diálogo - PCM (2021, 23 de julio). *Perú Dialoga / SGSD - PCM*

[Emisión en vivo]. [https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch\\_permalink&v=4399061380153516](https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=4399061380153516)

Stone, D. (2011). *Policy Paradox: The art of political decision making*. W.W. Norton & Company.

Strohm, S. (1999). The black press and the black community: Los Angeles Sentinel's coverage of the Wats Riots. En Mary Mander, *Framing Friction, Media and social conflict* (pp. 58-88). University of Illinois Press.

Subirats, J. (1992). *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la administración*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Subirats, J. (10-13 de noviembre, 2015). *Innovación social y coproducción de políticas públicas en un escenario post-crisis*. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Subirats J. y Dente, B. (2014). Decisiones Públicas. El análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. *Ariel*. 