

Enseñanza política: La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) respecto de los conflictos sociales

Por Comisión de Investigaciones Polítai

Resumen:

El objetivo de este artículo es contribuir al debate sobre los conflictos entre el estado, el gobierno y la sociedad civil en el Perú de hoy. Nuestra aproximación explora la importancia de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), teniendo en cuenta que ella, desde nuestro punto de vista, define en gran medida la estrategia de resolución de los conflictos sociales. Asimismo, evidencia la falta de un plan institucional sobre este importante tema hasta la reciente creación de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales, adscrita a la PCM. A efectos de este trabajo analizaremos al gobierno del actual presidente de la República, doctor Alan García Pérez, y las respectivas gestiones de Jorge Del Castillo, Yehude Simon y Javier Velásquez.

Palabras clave: *conflicto social, Presidencia del Consejo de Ministros, institucionalidad.*

1. La Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Polítai está conformada por Silvana Rebaza, Manuel Figueroa, Luis García y Eduardo Salmon, todos estudiantes de Ciencia Política de la PUCP.

Introducción

[Las presiones sociales] obligan a las autoridades a adoptar las disposiciones necesarias para atender y tratar de solucionar los reclamos².

Julio Cotler

Es una opinión casi generalizada que la desigualdad económica justifica la insatisfacción social y, por tanto, el surgimiento y desarrollo de los conflictos sociales³. Sin embargo, ¿cuál es la justificación para la evidente deficiencia estatal en el abordaje de dichos conflictos? En este artículo realizamos un trabajo descriptivo sobre el grado de atención que el estado -específicamente el Poder Ejecutivo- presta a los movimientos sociales protestatarios en un contexto de baja institucionalidad. En la última década, hemos sido testigos de conflictos altamente significativos con soluciones precarias e inestables, que reflejan fallas internas en los procedimientos institucionales y serias deficiencias en la capacidad de la gestión gubernamental para solucionarlos.

Con frecuencia, durante las movilizaciones más radicales, se cierran los espacios de negociación entre los actores involucrados debido a, por lo general, la carencia de intermediarios estables y válidos (partidos políticos, élites locales y regionales) y a la desordenada intervención del Estado⁴. El análisis respectivo agregará dos matices: primero, que el Estado ha mostrado en los últimos años su interés en establecer procedimientos para el abordaje de la protesta; y segundo, que en varias de estas circunstancias, los gobiernos que lo han representado han sido requeridos como garantía de solución, por lo que se han visto obligados a intervenir con alternativas contingentes y aleatorias frente a los reclamos.

Este contexto acentúa la responsabilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros

y su titular en los escenarios de conflicto. Afirmamos que las gestiones de Jorge Del Castillo, Yehude Simon y Javier Velásquez personalizaron y marcaron estrategias y pautas distintas en la solución de los conflictos sociales. Se tomará en cuenta la importancia del contexto político, ya que éste ha sido diferente en cada caso. Obligado por las presiones sociales y en medio de la dinámica de diversos cambios políticos (cambios de gabinete, reordenamiento de la PCM) el Estado ha realizado importantes avances en la confrontación de estos problemas. Este hecho resulta positivo porque podría derivar en una verdadera institucionalidad respecto a la gestión y solución de los conflictos sociales.

Es así como surge la siguiente pregunta: *¿Qué pesa más para explicar la dinámica política en un contexto de protesta? ¿La capacidad de los actores (estado, gobierno y población civil) para lograr sus objetivos o la fortaleza y eficacia de las estructuras institucionales?* Nuestro objetivo se orienta a responder esta interrogante con hipótesis que podrían servir a futuro como base de un análisis más exhaustivo.

Este trabajo está dividido en cinco partes. La primera describe el marco legal en el que se desenvuelve la Presidencia del Consejo de Ministros y sus organismos encargados de la "prevención, tratamiento y resolución

2. Véase Informe PNUD [en línea]: http://www.pnud.org.pe/data/publicacion/CuadernoPNUD_15.pdf

3. Sobre este tema ver autores como Ted Gurr, Alan Touraine, Jean Cohen.

4. GROMPONE, Romeo; TANAKA, Martín (ed). "Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual". IEP. Lima 2009, p. 9-10

de los conflictos", atribuciones que se dan en un contexto de fragmentación política, debilidad institucional y un frágil proceso de descentralización. La segunda parte reseña la acción de la PCM en diversos conflictos en cada periodo ministerial (Los sucesos del Puente Montalvo, 2008; los hechos trágicos de Bagua, 2009; y el conflicto en la Laguna de Parón, entre otros) Más que evidenciar el éxito o el fracaso de cada estilo en abordar el conflicto, queremos enfatizar sus diferencias y los nuevos procedimientos en el tratamiento de éste. En la tercera parte, esbozamos las limitaciones del ejecutivo, especialmente de la PCM, en la solución de éstos conflictos. La cuarta parte señala, con más detalle, la implementación de nuevos lineamientos a partir de la institucionalización de la Oficina de Gestión de Conflictos. Cabe señalar que este proceso se dio a partir de un aprendizaje político forzado. En la quinta y última parte, presentamos nuestras conclusiones.

El Ejecutivo en la Presidencia del Consejo de Ministros

El Perú es un país con un sistema político presidencialista en el que el Presidente de la República, elegido cada cinco años, es Jefe del Estado y Jefe de Gobierno. Además, la Constitución de la República le confiere varios poderes al mandatario por lo que finalmente obtenemos un presidencialismo muy marcado. En cambio, la figura del Presidente del Consejo de Ministros se ve reducida a las siguientes funciones, según la Constitución⁵:

“Al Presidente del Consejo de Ministros quien puede ser ministro sin cartera, le corresponde:

1. Ser, después del Presidente de la República, el portavoz autorizado del gobierno.

2. Coordinar las funciones de los demás ministros.
3. Refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley”.

Sin embargo, es importante indicar que durante el gobierno de García se han dado nuevas leyes que desarrollan la función del Presidente del Consejo de Ministros. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con el decreto Supremo N° 063 del año 2007 aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM y tiene por objetivo definir y delimitar las facultades, funciones y atribuciones de ésta, dentro de los alcances de lo dispuesto por los marcos legales mencionados anteriormente. Es así que la PCM debe cumplir con varias funciones, según el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), dentro de las cuales destacamos⁶:

“1. Realizar el monitoreo de las políticas y programas de carácter multisectorial del Poder Ejecutivo.

2. Coordinar acciones con el Poder Legislativo, con los Organismos Constitucionales Autónomos y con las entidades y comisiones del Poder Ejecutivo, conciliando prioridades para asegurar el cumplimiento de los objetivos de interés nacional.

5. RUBIO, Marcial, “Para Conocer la Constitución de 1993”. Fondo Editorial de la PUCP, 2008.

6. PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. El Reglamento de organización y funciones de la PCM.

3. *Coordinar con los ministerios y demás entidades del Poder Ejecutivo la atención de los requerimientos de información del Poder Legislativo, en el marco de lo dispuesto por la Constitución Política del Perú.*

4. *Mantener relaciones de coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales, en lo que corresponda, de acuerdo a Ley."*

En este marco normativo el Primer Ministro, como representante del Ejecutivo, tiene poder suficiente para tomar una decisión con respecto a las demandas de los manifestantes. Sin embargo, suelen presentarse fricciones entre los niveles de gobierno respecto a la competencia del conflicto. Dentro del proceso de descentralización, por ejemplo, se trasladaron funciones, y con ello responsabilidades; y en otros conflictos, incluso, autoridades del Ejecutivo y de los gobiernos regionales intentaron eludir su responsabilidad. Asimismo, la descentralización no trajo consigo una mayor coordinación, organismos como el Consejo Nacional de Descentralización manifestaron su incapacidad y fueron frecuentemente ignorados en las grandes crisis⁷.

Por otro lado, la Secretaría de Coordinación de la PCM fue, hasta enero de este año, la dependencia que tenía entre sus funciones "coordinar y realizar acciones para la prevención y resolución de los Conflictos"⁸. Sin mayores especificaciones en sus lineamientos, el equipo actuaba, como veremos más adelante, de forma improvisada y sin realizar el seguimiento adecuado a los acuerdos entablados por el Ejecutivo. Las dificultades en el proceso de descentralización han propiciado, sin embargo, grandes avances en la construcción de una mejor institucionalidad en el país al acercar al Estado y la comunidad civil. Acentuaron más aún la concentración de las demandas de la población en

el gobierno central, prescindiendo de los niveles (gobiernos regionales y locales) que deberían tener un importante protagonismo en estos casos.

El decreto N° 010-2010-PCM, promulgado el 18 de enero de 2010, modificó la organización de la PCM y creó la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales, órgano técnico especializado que depende directamente del Presidente del Consejo de Ministros, y dirige "el proceso de gestión de conflictos sociales en todos los niveles de gobierno y en el ámbito del territorio nacional", a la vez que "evalúa los resultados de dicha gestión..." Entre sus principales funciones se destacan:

- "Diseñar, formular y proponer lineamientos y estrategias para realizar acciones de prevención, gestión y resolución de conflictos sociales en los tres niveles de gobierno (Artículo 50. B.1).
- Diseñar, implementar y conducir los mecanismos de gestión de información para los conflictos sociales, a nivel nacional (Artículo 50.B.2).
- 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 (Artículo 50.B.3).

7. SALMÓN, Eduardo y GARCÍA, Luis. *Entrevista a Ibarra, Ronald*: Jefe de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM: Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Politai. Febrero, 2010.

8. Íbid.

- Asesorar a la Alta Dirección en temas de mediación y concertación, así como recomendar los supuestos y formas de intervención de la Presidencia del Consejo de Ministros (Artículo 50.B.7)".

Las consecuencias de estas modificaciones y sus diferencias con los procedimientos en gestiones anteriores serán tratadas más adelante. Por el momento, enfatizamos que estos cambios dentro de la organización de la PCM se han dado principalmente a raíz de un proceso de aprendizaje político muy intenso y partir de hechos que han marcado, a veces trágicamente, la más reciente historia del país. En palabras de Ronald Ibarra, jefe de la Oficina de Gestión de Conflictos, "no fue sólo la voluntad(...) Bagua tiene que ver con esto"⁹.

Principales sucesos

Como señalamos anteriormente, las gestiones de los diferentes jefes de gabinete tuvieron estilos distintos de abordar su trabajo. Más aún, sin especificar funciones, la resolución de los conflictos (o evitar, en lo posible su escalamiento) dependía de la agencia del Presidente del Consejo de Ministros. Frente a una baja institucionalidad, aún debemos preguntarnos por lo sucedido y por las acciones concretas de los encargados de tratar las protestas sociales. Para efectos prácticos, haremos un breve recuento sobre los principales conflictos desde inicios del actual gobierno.

En el año 2006, asume el poder Alan García, y nombra como Presidente del Consejo de Ministros a Jorge Del Castillo, quien hasta esa fecha venía desempeñándose como Secretario General del Partido Aprista Peruano (PAP). En Agosto de ese año, apenas iniciado el periodo de gobierno, los trabajadores de la minera Yanacocha

iniciaron un paro en protesta por el impacto socio ambiental en la zona. Recién el 3 de setiembre se firmaron once acuerdos entre las partes incluyendo el control de calidad del agua y su tratamiento, la construcción de la vía puente Otuzco-Combayo, y el regreso del Presidente del Consejo de Ministros y su comitiva cuando se iniciara la construcción de dicha carretera, entre otros. Es decir, se encontró una solución temporal a la crisis, superando de este modo Del Castillo, y el Ejecutivo, en general, su primera prueba justo al cumplir un mes en el poder¹⁰.

En septiembre del 2006 se suscitó un segundo conflicto importante en la localidad de Ilo, en el que Del Castillo se tuvo que reunir con el titular de Energía y Minas, Juan Valdivia, y con los representantes del Frente de Defensa de Ilo, quienes presentaron quejas con la actividad minera de Southern Perú Copper Corporation. Los representantes del Ejecutivo y los dirigentes de Ilo suscribieron un acta comprometiéndose a instalar una mesa de diálogo ampliada en la que las partes en conflicto buscarían una salida al problema.

En marzo de 2007, Tocache fue escenario de protestas ante la política de erradicación de cultivos ilegales de coca que, supuestamente, se derivan al narcotráfico.

9. FIGUEROA, Manuel. Entrevista a Pablo Castillo. Pablo Castillo: Agosto 20 FIGUEROA, Manuel. Entrevista a Pablo Castillo: Defensor adjunto en materia de conflictos sociales de la PCM. Archivo de la Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Politai. Agosto, Lima-Perú. 2009.

10. Ver diarios La República, Perú 21, El Comercio y Correo de julio – agosto 2006.

La solución fue la firma de una nueva acta entre los dirigentes cocaleros y el Ministro de Agricultura de turno, Juan José Salazar. Sin embargo esta acta tuvo que ser reinterpretada por el Presidente del Consejo de Ministros, por contravenir acuerdos constitucionales y normas legales referentes a los cultivos de coca.

En septiembre de 2007 ocurre un conflicto con la minera Majaz, en el departamento de Piura. La empresa anunció su intención de invertir más de 1.400 millones de dólares para su proyecto cuprífero Río Blanco en la provincia de Huancabamba. Los diversos alcaldes y pobladores de esas zonas, exigieron una consulta popular y la instalación de una mesa de diálogo, en vista de un posible impacto negativo por parte de la minera. Ante la insistencia, Del Castillo, ofreció su intermediación.

En febrero de 2008, el departamento del Cuzco fue nuevamente escenario de un paro convocado por la Asamblea Regional debido a que el Congreso de la República había aprobado la ley 29164, que permitía la inversión privada en zonas aledañas a los monumentos arqueológicos. Pese a que luego la ley sufrió modificaciones en el sentido de que los gobiernos regionales definirían los bienes donde se podría desarrollar proyectos de concesión, se mantuvieron las amenazas de huelga y los disturbios. A fines de ese mismo mes, El Ejecutivo anunció que Cuzco no sería una de las sedes del Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) y señaló al grupo izquierdista Patria Roja como culpable de las movilizaciones de protesta.

En junio de este mismo año, el departamento de Moquegua protagonizó una huelga en demanda de un reparto equitativo de los beneficios económicos producidos por la actividad minera. De acuerdo a la legislación, Southern Perú Copper Corporation,

pagó el dinero del canon tanto a Tacna como a Moquegua por las 111 toneladas de tierra removidas en Toquepala y otras 30 en Cuajone, respectivamente. La desigual distribución de este canon provocó el descontento popular en Moquegua, pues los beneficios de las mineras debían realizarse en proporción a la tierra removida. El presidente del Consejo de Ministros anunció como propuesta de solución la emisión de una norma para que las cuentas del canon minero que recibían Moquegua y Tacna se manejaran separadamente, evitando así confusiones en la distribución de los recursos para ambas partes. Sin embargo, las protestas persistieron con toma de carreteras, secuestro de policías y hechos luctuosos. Luego de diez días de agitación, el Ejecutivo y representantes de Moquegua firmaron un acta con ocho acuerdos. No obstante, en el ambiente quedó la sensación de un Ejecutivo que actuaba desordenada e inoportunamente. El gabinete de Del Castillo tuvo, pues, que confrontar un número elevado de protestas sociales, muchas de las cuales llegaron a acuerdos de solución a corto plazo.

Continuando con el recuento, el escándalo ante la difusión de audios y mails sobre supuestos negocios ilícitos que entregaban en concesión cinco lotes petroleros a la compañía noruega Discover Petroleum, provocó la censura del gabinete de Del Castillo por parte del parlamento. Ello trajo consigo la juramentación de Yehude Simon y de otros nuevos ministros. En este contexto, el nuevo gabinete heredaba una serie de retos no resueltos o resueltos a medias, a lo largo y ancho del país.

Con el objetivo de renovar la faceta del Ejecutivo, bastante desgastada por los escándalos de corrupción, una de las primeras acciones realizadas por el nuevo Presidente del Consejo de Ministros, fue la presentación del Plan Nacional de Lucha

contra la Corrupción. Una valla a superar, por parte de Simon, fue, asimismo, alcanzar un equilibrio en la gestión de la PCM, pues la diferencia entre la línea política del gobierno de turno (centro derecha) y la suya (centro izquierda) podía generar dificultades en el modo de enfrentar y lidiar con la crisis política del momento.

En julio del 2009 ocurrió el llamado “Baguazo” que se había incubado desde el 2008. Los nativos exigían la derogación de los decretos legislativos 1020, 1064, 1080, 1081, 1089, y 1090 ubicados dentro del marco que regulaba la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y que, según ellos, ponían en peligro la propiedad y uso de sus territorios. Simon tuvo un primer acercamiento con los representantes indígenas, que resultó infructífero, ante lo cual los manifestantes decidieron reanudar y radicalizar sus medidas de fuerza. Luego de algunos debates, marcados por el autoritarismo de Alan García, que ataba de manos a sus ministros, el Gobierno declaró en estado de emergencia, durante 60 días, a varios distritos de Cusco, Ucayali, Loreto y Amazonas, con la intención de frenar los previsibles acontecimientos. No obstante ello, los representantes de los pueblos amazónicos se declararon en insurgencia y desconocieron al gobierno, lo que produjo una serie de acciones represivas con el saldo de varios muertos entre policías y nativos. A esto se agregó la persecución de Alberto Pizango (hoy en el exilio) a quien Simon declaró culpable de los hechos. Fue tanta la indignación popular y el rechazo de los peruanos y la comunidad internacional a la acción del gobierno que Simon se vio obligado a presentar su renuncia irrevocable, para luego retirarse del cargo.

Si recorremos los últimos cuatro años sólo a través de los medios escritos, sorprende la cantidad de demandas y conflictos sociales que tuvieron lugar en nuestra patria duran-

te este tiempo. Aunque el objetivo de este artículo no es analizar la acción colectiva como tal, creemos necesario diferenciar lo que es “demanda social” de “conflicto social”. Para Pablo Castillo Laus, Comisionado de la Adjuntía en Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, la diferencia estriba en que mientras las demandas sociales son hechos aislados que pueden tener una solución a corto plazo, el conflicto social se va configurando dentro de un proceso en la medida en que sus fases (temprana, escalamiento, crisis, desescalamiento y diálogo) involucran a los actores de una manera tan compleja que pueden derivar en graves situaciones de violencia, exigiendo soluciones de largo aliento.

Los estilos

Comencemos con Del Castillo. Su principal característica en torno a los conflictos sociales fue atenderlos de manera directa, mediante la firma de actas, que finalmente tuvieron un carácter puramente simbólico. Del Castillo firmó aproximadamente 300 actas durante toda su gestión, sin dar salidas de fondo. Sus soluciones fueron contingentes y dejaron más bien una bomba de tiempo para las futuras gestiones ministeriales. Muchos de los problemas que él apaciguó rebrotaron posteriormente con mayor intensidad. Duró en el cargo 26 meses y medio.

Por su lado, Simon busca atender también de manera directa, pero en menor medida, los conflictos sociales. Trata de que los demandantes recurran al sector específico en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros. Evita firmar actas y propugna el valor de la palabra comprometida tanto entre los miembros del régimen y los líderes de las comunidades en conflicto. Esto lo ratifica Pablo Castillo, defensor adjunto en materia de conflictos

sociales, cuando en una entrevista¹¹ sostuvo que "mientras menos actas se firma, mejor; creer en la palabra de las personas, él (Yehude Simon) lo dijo siempre" Si bien es cierto que este hecho denota rescatar el valor de la palabra, como ocurre en las democracias consolidadas, no pudo detenerse la aparición del caso Bagua, ya que éste exigía una atención más sistemática y planificada del conflicto. Asumió el cargo durante nueve meses.

Analicemos ahora el caso del actual presidente del Consejo de Ministros, Velázquez Quesquén, quien desde el inicio ha sectorizado la atención de la conflictividad en los diferentes ministerios, con el obvio propósito de desconcentrar la labor de la PCM, con lo cual, sin embargo, alarga los procesos de solución, en la medida en que las comunidades en conflicto se ven obligadas a cubrir una pesada agenda transectorial antes de ver solucionados sus problemas. Pese a ello, la proximidad de los acontecimientos no nos permite emitir un juicio de valor sobre la validez o invalidez de este estilo de trabajo.

La Unidad de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM

De acuerdo a lo establecido en el artículo 33.10 sobre las funciones de los órganos de línea de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante D.S. Nº 063-2007/PCM¹², una de sus tres secretarías (la de Coordinación) tiene entre sus responsabilidades el coordinar y realizar acciones para la prevención y solución de conflictos. Sin embargo, los resultados poco exitosos en la gestión de esta Secretaría, debido a problemas de diálogos sin solución, incumplimiento de actas o reincidencia de problemas permanentes en las localidades, la convertían en improductiva e ineficaz.

Al inicio del gobierno, el presidente del Consejo de Ministros de ese entonces Jorge Del Castillo Gálvez, tuvo que afrontar constantes protestas y conflictos, al mismo tiempo que su sucesor, Yehude Simon, se encontró con 177 durante su administración¹³. Ocho meses después, en el contexto del "Baguazo", los conflictos aumentaron hasta 273, según la Defensoría del Pueblo. Esto llevaría a replantear el manejo de los conflictos en un nivel más institucional y no como una función de la Secretaría de la PCM. Este criterio condujo, a su vez, a la creación de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales.

Pero, ¿fueron suficientes los resultados negativos para impulsar una toma de conciencia sobre la necesidad de un cambio de estrategia e implementación institucional destinada a la prevención y gestión de conflictos sociales? La respuesta es no. En realidad, confluyeron dos factores: el aporte de 2 533 000 euros (no reembolsables) de la Unión Europea¹⁴ a través de un acuerdo suscrito con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el objetivo de contribuir a la

11. FIGUEROA, Manuel. Entrevista a Pablo Castillo: Defensor adjunto en materia de conflictos sociales de la PCM. Archivo de la Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Politai. Agosto, Lima-Perú. 2009

12. Véase: Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros. 18 de enero 2010.

13. SALMÓN, Eduardo y GARCÍA, Luis. Entrevista a Ibarra, Ronald: Jefe de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM: Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Politai. Febrero, 2010

14. Véase: NEWSLETTER EUROPA. Informativo de la Delegación de la Comisión Europea en el Perú. Número 2, Diciembre, 2008. [en línea]: http://issuu.com/ue-delper/docs/union-europea_newsletter-02

prevención de conflictos en las áreas críticas del país, así como el fortalecimiento a nivel local, regional y ministerial en el manejo de los conflictos sociales. Por su parte, el Estado peruano solo tendría que contribuir con el monto restante equivalente a 182 mil euros.

El segundo factor para establecimiento de la Unidad de Gestión de Conflictos, fue la puesta en marcha de un proyecto que estaba encarpetao entre otros asuntos del actual Presidente del Consejo de Ministros, Javier Velásquez. En palabras de Ronald Ibarra, actual jefe de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales:

“Entra el Dr. Yehude Simon y también se evalúa este tema —de aprobación del piloto de la Unidad de Gestión de Conflictos trabajado con la Unión Europea—. En realidad nosotros habíamos preparado ya la propuesta de creación de la oficina o de la unidad orgánicamente. Con el ingreso del Dr. Velásquez Quesquén es que se hace realidad la creación de la oficina sobre la base del equipo que estaba trabajando, que lógicamente, tiene experiencia, conoce la materia y estructuralmente no creo que necesariamente como una respuesta pero si como una afirmación de política de estado para abordar los conflictos sociales”¹⁵

La nueva estrategia tiene como fin el involucramiento del gobierno municipio regional con los problemas locales, en la medida que le correspondan, así como su gestión por parte del sector ministerial pertinente de acuerdo al nivel de competencia que tenga sobre la protesta. Por otra parte, los posibles roces con la Defensoría del Pueblo parecen haber cesado a raíz de un acuerdo de cooperación a fines de la gestión de Yehude Simon así como su reiteración en la actual Presidencia del Consejo de Ministros¹⁶. También se está trabajando con apoyo técnico del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), un mapa de

conflictos a nivel nacional y un mapa de los actores presentes en los conflictos sociales de hoy.

De esta forma, es como a base del ensayo-error, sumado al llamado de atención externa, la ayuda concreta e invaluable de la Unión Europea y la apuesta por una estrategia distinta, muy ligada al estilo de gestión del primer ministro, es como hoy en día se cuenta con esta importantísima Unidad de Gestión de Conflictos Sociales, que a su vez se subdivide en las unidades que se manejan en cada ministerio, gracias al presupuesto que permitió el proyecto de cooperación internacional y a las herramientas institucionales que se dieran al aprobar el encarpetao proyecto que daba inicio a la Unidad de Conflictos propiamente dicha.

Limitaciones

Ante el tratamiento de los conflictos sociales debemos tener en cuenta que el Presidente del Consejo de Ministros depende del Presidente de la República, por lo que las decisiones y actitudes tomadas por el jefe de Estado tendrán una gran influencia en el momento de la toma de decisiones. Para muestra un botón: Bagua.

“Frente al aumento de las protestas sociales, las respuestas intolerantes del Presi-

15. SALMÓN, Eduardo y GARCÍA, Luis. Entrevista a Ibarra, Ronald: Jefe de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM: Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Politai. Febrero, 2010

16. Véase: Diario Gestión sobre la creación de la Unidad de Conflictos Sociales [en línea]: <http://gestion.pe/noticia/335751/velasquez-anuncio-creacion-oficina-gestion-conflictos>

dente, desprestigiando y amenazando a los sectores sociales demandantes y también a sus organizaciones sociales, no hacía más que aumentar su impopularidad”¹⁷.

Según Vera, otra de las limitaciones radicará en la debilidad de los gabinetes y ésta dependerá de la fragmentación del Parlamento; es decir, las lealtades políticas serán menos fiables y duraderas cuando los partidos políticos, heterogéneos y poco cohesionados, participen de las decisiones.

“Ni la corrupción ni la desaprobación evitaron que Del Castillo permaneciera por un lapso extraordinariamente prolongado de veintiséis meses y medio superando el promedio de 11.6 meses de duración de los gabinetes ministeriales instalados desde 1980 y el tiempo de duración del gabinete más estable del fujimorismo a cargo de Alberto Pandolfi, quien permaneció en la Presidencia del Consejo de Ministros por 26 meses y un día”¹⁸.

Conclusiones

A modo de conclusión, afirmamos que el contexto político es un factor importante para abordar el conflicto, pues el respaldo político en el Parlamento reduce las probabilidades de censura; asimismo, otorga la estabilidad suficiente para que los cambios de gabinete no sean tan repentinos. De esta manera, la Unidad de Gestión de Conflictos puede implementar los procedimientos correspondientes, sin olvidar que, como órgano de línea, depende directamente del primer ministro. Para ejemplificar la importancia del contexto político, ya hemos dicho que los “estilos” de abordar la protesta entre Del Castillo y Simon presentaron similitudes. No obstante, puede afirmarse que Simon vivió un contexto político más complicado que Del Castillo.

Asimismo, este contexto no estuvo acompañado de una descentralización en el manejo de la protesta social. En otros niveles de gobierno, a excepción del central, no existen espacios de diálogo ni las herramientas necesarias para prevenir o dar solución a los conflictos.

A partir de Velásquez, se “burocratizó el modo de abordar la protesta”¹⁹; sin embargo, se fortaleció el papel de la Oficina de Gestión de Conflictos como organismo de coordinación. Así pues, los sectores ministeriales serían los encargados de atender las demandas. Al ser la protesta en muchos casos un conjunto de demandas transectoriales, la solución se prolongará, como hemos señalado líneas arriba.

Enfatizamos el papel que tiene la previsión a partir del aprendizaje político del gobierno²⁰, cuyo fin primordial es evitar, en la medida de lo posible, el escalamiento del conflicto. El aprendizaje se da también por los costos que representaron el estallido y la radicalización de las protestas, mucho mayores a los costos de asumir las demandas de la población y menores al costo de instalar procedimientos para el monitoreo del conflicto. Por lo tanto, rescatamos un mayor ordenamiento y coordinación al momento de abordar los conflictos: hay un cambio de actitud que ha conllevado a la prevención como un elemento importante para evitar la evolución y desarrollo de los conflictos sociales.

17. Ver “¿Qué cambia con el nuevo Presidente del Consejo de Ministros?”. Nociones. Revista de Análisis Social. Año 1. N°2. pp. 7-13. Lima, 2008

18. Íbid.

19. SALMÓN, Eduardo y GARCÍA, Luis. Entrevista a Ibarra, Ronald: Jefe de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM: Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Politai. Febrero, 2010.

20. Íbid.

Bibliografía

BASOMBRÍO, Carlos

2009 “¿Para qué sirve un premier?” Consultado el 25 de setiembre de 2009. Blog Espacio compartido. http://compartidoespacio.blogspot.com/2009/07/para-que-sirve-un-premier-carlos_15.html

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS

2006 Gestión de conflictos sociales: Perú, Bolivia y Ecuador. Lima: Comisión Andina de Juristas.

FIGUEROA, Manuel

2009 Entrevista a Pablo Castillo. Entrevista del 15 de agosto a Pablo Castillo Laus.

GOULEY, Clotilde

2006 Teorías de los conflictos aplicadas a los conflictos mineros, con ejemplos de Tintaya y Las Bambas. Inédito.

GROMPONE, Romeo y TANAKA, Martín (editor)

2009 Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

GURR, Ted

1970 Why Men Rebel? Princeton: Princeton University Press.

HUNTINGTON, Samuel

1968 El orden político en las sociedades en cambio. Buenos Aires: Paidós.

LINZ, Juan

1978 La quiebra de las democracias. Madrid: Alianza.

MELÉNDEZ, Carlos

2005 “Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de violencia en el Perú actual”. En VICH, Víctor. El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 159 -185.

MOREL, Jorge y BARRENECHEA, Rodrigo

2009 “Sobre ministros fusibles y reacomodos de segundo tiempo”. Revista Argumentos. Lima, 2009.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2010 Decreto Supremo N°010. 18 de enero

SALMÓN, Eduardo y GARCÍA, Luis

2010 Entrevista a Ibarra. Entrevista del 25 de Febrero.

SALMÓN, Eduardo

2009 Entrevista a Martín Tanaka. Entrevista del 28 de Noviembre.

2009 Entrevista a Edwin Cohaila. Entrevista del 15 de agosto.

VERA, Sofía y TANAKA, Martín

2007 “Perú: entre los sobresaltos electorales y la agenda pendiente de la exclusión”. Revista de ciencia política. Santiago de Chile, 2007, volumen 27, pp. 235-247.

VERA, Sofía

2008 “¿Qué cambia con el nuevo Presidente del Consejo de Ministros?”. Nociones. Revista de Análisis Social. Año 1. N°2. pp. 7-13. Lima, 2008.