

Gestión del cumplimiento de los acuerdos derivados de los conflictos sociales: un modelo de análisis desde la gestión pública y las políticas públicas.

Compliance management of the agreements derived from social conflicts: a model of analysis of public management and public policy.

Patricia Balbuena Palacios*

Pontificia Universidad Católica del Perú

Gabriel Ramos Timaná**

Pontificia Universidad Católica del Perú

Fecha de recepción: 27 de noviembre

Fecha de aceptación: 04 de noviembre

ISSN:2219-4142

Balbuena, Patricia y Gabriel Ramos. « Gestión del cumplimiento de los acuerdos derivados de los conflictos sociales: un modelo de análisis desde la gestión pública y las políticas públicas ». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 8, segundo semestre, N° 15: pp. 81-92.

* Magíster en Políticas Sociales con mención en Género, Población y Desarrollo por la UNMSM y candidata a doctora en Antropología por la misma casa de estudios. Se ha desempeñado como especialista en programas sociales y acceso a la justicia responsable. Asimismo, ha sido viceministra de Interculturalidad en el Ministerio de Cultura del Perú. Actualmente es investigadora principal del Grupo de Investigación en Gestión Pública para la Diversidad Cultural (GIDCUL) y profesora del Departamento de Ciencias de la Gestión de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

** Estudiante del décimo ciclo de la carrera de Ciencia Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es investigador del Grupo de Investigación en Gestión Pública para la Diversidad Cultural (GIDCUL). gabriel.ramos@puccp.pe

Resumen

Desde el siglo XXI, en el Perú, se ha registrado un aumento de los conflictos sociales, principalmente socioambientales, vinculados al crecimiento de la industria extractiva por el boom de los commodities. Lo anterior evidencia una paradoja entre el crecimiento económico y la gobernabilidad que, en algunos casos, ha devenido en episodios de extrema violencia. Ante este escenario, el Estado peruano ha desarrollado importantes reformas y diversas herramientas para la gestión de la conflictividad social a través del diálogo. Sin embargo, el constante incumplimiento de los acuerdos derivados del diálogo ha generado el cuestionamiento de los diversos mecanismos. Este artículo tiene como objetivo proponer un modelo de análisis para estudiar el cumplimiento de los acuerdos derivados del diálogo y sugerir rutas de mejora. Se registraron datos a través de herramientas como revisión bibliográfica, documental y entrevistas semi estructuradas. La investigación concluye que el contenido político es fundamental para el consenso, pero su viabilidad dependerá de la implementación técnica de los acuerdos y las promesas alcanzadas. Para ello, se propone explicar las dificultades en la gestión del cumplimiento de los acuerdos a partir de tres niveles de análisis a) capacidades estatales, b) gestión interna del acuerdo y c) coordinación gubernamental. Se esbozan hipótesis exploratorias para futuras investigaciones.

Palabras clave: *política pública, gestión, conflicto social, implementación, Perú.*

Abstract

Since the 21st century, in Peru, there has been an increase in social conflicts, mainly socio-environmental, linked to the growth of the extractive industry due to the boom in commodities. The foregoing demonstrates a paradox between economic growth and governability that, in some cases, has resulted in episodes of extreme violence. In this scenario, the Peruvian State has developed important reforms and various tools for the management of social conflictivity through dialogue. However, the constant failure to comply with the agreements derived from the dialogue has generated the questioning of the various mechanisms. The purpose of this article is to propose a model of analysis to study compliance with the agreements derived from the dialogue and suggest manners to improve them. The data were recorded through tools like the bibliographic review, documental and semi-structured interviews. The research concludes that the political content is fundamental for consensus, but its viability will depend on the technical implementation of the agreements and the promises reached. To this aim, it is proposed to explain the difficulties in the compliance management of the agreements based on three levels of analysis: a) state capacities; b) internal management of the agreement; and, c) governmental coordination. Exploratory hypotheses are being outlined for future research.

Keywords: *public policy, management, social conflict, implementation, Peru.*

Introducción

En el siglo XXI, se suscitaron profundos cambios en la matriz estructural de la política y la sociedad peruana. Por un lado, se emprendió un proceso de democratización que marcó la pauta del horizonte político del país y la (re)configuración de las relaciones de poder en el espectro político y social. De modo que, a través de la modernización del aparato público y la descentralización a nivel regional y local, se cambió la forma en la que el Estado desempeñaba sus funciones y, por ende, el devenir de las políticas públicas. Por otro lado, el conjunto de reformas económicas emprendidas desde los años noventa, acaecieron en la profundización de la economía de mercado, en medio de un contexto internacional favorable por el alza de los precios de las materias primas, que promovió altos niveles de crecimiento económico en función de la industria extractiva.

Sin embargo, esta relación dependiente entre crecimiento económico e industria extractiva generó contradicciones a nivel social. De este modo, la contracara del crecimiento ha sido el malestar social en la gobernabilidad del país, expresado a través de los conflictos sociales (Sosa & Barnechea, 2013). Las principales contradicciones han sido por conflictos socioambientales, vinculados a la actividad extractiva en el contexto del boom de los commodities. Estos se han dado en la mayoría de los casos en zonas rurales del país, y han tenido una respuesta inadecuada por parte del gobierno que, en algunos casos, ha terminado en episodios de violencia indiscriminada (Muñoz Guibert, 2016, p. 320). Esto ha puesto a prueba permanentemente los espacios de diálogo y participación, y ha tejido altas tasas de conflictividad social y dificultades para la gestión pública.

La extensa literatura sobre el fenómeno ha dado mayor importancia a la dinámica social y a la negociación política que suscita la conflictividad. Gran parte de esta se ha centrado en las movilizaciones, la relación con los actores políticos y estatales y la relación empresa - comunidad, así como se le ha valorado la prevención como alternativa de solución. Sin embargo, poco se ha estudiado sobre el proceso de gestión del cumplimiento de los acuerdos que derivan de las etapas de diálogo y negociación política, lo cual implica analizar su viabilidad técnica desde un enfoque de políticas públicas y gestión pública. Esto es importante, ya que si bien el contenido político es fundamental para el consenso, su efectividad dependerá de la implementación técnica de los acuerdos y las promesas alcanzadas.

En este marco, este artículo propone reflexiones exploratorias para el análisis de la gestión del cumplimiento de los acuerdos derivados de los procesos de diálogos para la resolución de conflictos sociales. No nos circunscribimos a un tipo de conflicto, pero tomamos en cuenta la preponderancia del porcentaje de conflictos socioambientales. En consecuencia, el objetivo es proponer un modelo de análisis para estudiar el cumplimiento de los acuerdos derivados del diálogo y sugerir rutas de mejora. Para ello, se registraron datos sobre la conflictividad social en el Perú y la gestión del conflicto, utilizando una estrategia metodológica cualitativa de corte exploratorio, con herramientas como revisión bibliográfica, documental (matriz de compromisos, actas de mesas de diálogos, reunión de seguimiento de las actas de Lima, entre otras) y entrevistas semiestructuradas a actores claves de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia de Consejo de Ministros, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y de la Comisión multisectorial de Saramurillo.

Para cumplir con el objetivo de investigación, la estructura lógica del texto está ordenada en tres partes. En un primer apartado, se describe sucintamente elementos teóricos para entender la gestión del cumplimiento de los acuerdos derivados del diálogo, en el marco de las políticas públicas. La segunda sección se propone explicar las dificultades en la gestión del cumplimiento de los acuerdos a partir de tres niveles de análisis a) capacidades estatales, b) gestión interna del

acuerdo y c) coordinación gubernamental. Finalmente, las conclusiones esbozan hipótesis de trabajo exploratorias que permitan profundizar en el planteamiento del problema en futuras investigaciones.

Elementos teóricos para analizar la gestión del cumplimiento de los acuerdos derivados del diálogo

En la conflictividad social, la acción del Estado se ve involucrada como centro de disputa, ya sea porque se cuestiona su accionar como promotor de alguna política pública, porque incumple la función de regular a los actores privados o garantizar los derechos ciudadanos, porque se le pide atención, recursos, o porque se cuestiona el uso de los mismos por la autoridad (Tanaka, Zarate y Huber, 2011, p. 17). Sin embargo, también la acción del Estado se ve involucrada como centro de la resolución del conflicto, ya que la autoridad pública dispone de herramientas para la negociación política y la viabilidad técnica del cumplimiento de los acuerdos establecidos en la negociación. De este modo, planteamos etapas a considerar en el análisis de la gestión del cumplimiento de los acuerdos, que pueden ser entendidas en el marco del ciclo de políticas públicas¹, que, en un sentido puramente metodológico, racionaliza un proceso mucho más complejo y traslapado.

La primera etapa comienza con la existencia de una situación social problemática que deriva en conflictividad y demanda una intervención por parte de las autoridades gubernamentales. Esto se puede observar en la fase temprana del conflicto, donde se hacen visibles las contradicciones de los actores en objetivos, medidas, intereses o necesidades existentes, entre otras; en la fase de escalamiento, donde la tensión entre las partes y la violencia física directa aumenta; y en la fase de crisis, donde los reclamos se canalizan en acciones de violencia contra las fuerzas del orden (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 4).

Luego, a partir de la visibilización de esta problemática, sobre la cual la propia interacción social no acaba de resolverla, se exige la participación y la implicación de los poderes públicos para su solución (Dente y Subirats, 2014). De esta manera, se establece la agenda mediante un proceso en el cual las demandas de los grupos en disputa se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención e intervención de las autoridades públicas (Kingdon, 1995). En consecuencia, la autoridad estatal interviene a través de la agendación de acuerdos y compromisos que deriven en la solución del conflicto.

La segunda etapa consiste en el diseño de la intervención estatal. Esta etapa consiste en una fase política y otra fase técnica. En la fase política, la autoridad estatal tendrá la función de penetrar políticamente aquellos espacios en los cuales se gestan las movilizaciones y el descontento con el Gobierno, ya sea para establecer pactos con los actores movilizados o para aislarlos políticamente. Por otro lado, la etapa técnica es aquella en donde el Estado interactúa con los otros actores involucrados para la definición de objetivos, identificación de instrumentos, especificación de acciones y delimitación de sus alcances en cuanto al cambio que se desea (Wu, Ramesh, Howlett, Y Fritzen, 2017). En este marco del diseño, las mesas de diálogo creadas en el 2012 han surgido como un mecanismo para la negociación política y, en parte, el establecimiento del contenido técnico de los acuerdos y promesas alcanzadas. Han sido una iniciativa o presión de la

1 Para el estudio de las políticas públicas como categoría de análisis, Jones (1970) señala que la mejor manera de comprender la complejidad del proceso de elaboración de las políticas es a partir de la simplificación de etapas sucesivas, continuas, lineales y acumulativas que completan el llamado ciclo de políticas. Siguiendo a Jones (1970), podemos simplificar el ciclo en cuatro etapas: i) agendación (identificación del problema y establecimiento de la agenda), ii) diseño (formulación de la política y negociación), iii) implementación (ejecución y generación de resultados) y iv) seguimiento y evaluación.

población local, una iniciativa de entes estatales o una intermediación de organismos de cooperación internacional (Arce, 2013).

Una tercera etapa consiste en el proceso de implementación del acuerdo, que, fuera de la negociación política y el diseño del mismo, es piedra angular para la viabilidad de la solución del conflicto. Esta etapa consiste en la ejecución operativa del acuerdo y la importancia de su análisis es poder identificar los factores que explican el proceso de transformación de los acuerdos en resultados (Subirats, 1994). En el marco de la implementación del acuerdo, es importante tener en cuenta las capacidades de los implementadores, la coordinación entre los actores involucrados y la generación de espacios permanentes de información a través de mecanismos protocolizados. Finalmente, el seguimiento y evaluación consiste en la valoración permanente de la ejecución

de los acuerdos en el marco de criterios de eficacia, eficiencia, economía y calidad, que permitan resultados satisfactorios para los actores involucrados. En este proceso es importante contar con una entidad líder en el seguimiento del acuerdo que desarrolle una cadena de valor (insumos, productos y resultados) donde se identifiquen puntos de entrega, calidad y cadena de abastecimiento. Por esta razón, la entidad líder en el seguimiento debe contar con equipos especializados en el monitoreo.

Del cuestionamiento del diálogo a dimensiones para el análisis de la gestión del cumplimiento de los acuerdos derivados del diálogo

Las fallas en la gestión del cumplimiento de los acuerdos producto del diálogo se han traducido en el incumplimiento de los mismos y en la reactivación de muchos de los conflictos. Según la Defensoría del Pueblo, un 40% de los conflictos han sido renegociados por haber problemas en el cumplimiento de los acuerdos (Huamaní, Macassi, Alegría y Rojas, 2013, p. 27). En este escenario, se ha generado un cuestionamiento y pérdida de credibilidad de la gestión de la conflictividad social y sus mecanismos para la resolución del conflicto que se sostiene en críticas a la capacidad, la fuerza y la lógica tecnocrática de la entidad coordinadora para monitorear, acusando al Estado y sus sectores de mantener una concepción burocrática de los conflictos sociales (Bedoya, 2013). Esto ha derivado, en los casos más polarizados, en la premisa de cuestionar el mecanismo de diálogo. Por ello, antes de entrar en detalle sobre las dimensiones de análisis que proponemos, es pertinente argumentar este punto.

El problema del incumplimiento de los acuerdos no debe ser un cuestionamiento del diálogo como herramienta de resolución de los conflictos, debido a que consideramos que es necesario realizar reuniones de diálogo dentro del marco jurídico para poder avanzar en un clima de paz y concordia y, así, mitigar acciones de protesta y de violencia. Por otro lado, el cuestionamiento de las mesas de diálogo como mecanismo efectivo para alcanzar resultados debe matizarse con algunos contenidos, que dependerán del objetivo y del momento en que se instale la mesa para el logro de resultados. En un momento de crisis, el objetivo puede ser abrir el diálogo para apagar la crispación del conflicto, de modo que, cuando ya estalló el conflicto, el diálogo es un objetivo en sí mismo. Pero luego de bajar la crispación y al haber conseguido el diálogo, pasamos a otro momento en que el objetivo es consensuar acuerdos; ahí hay que diferenciar las formas en que este se aborda. Así, por ejemplo, si se trata de un intercambio de demandas y estas solo se reciben, allí no hay diálogo entendido como una ida y vuelta o un consenso, sino un debate en que "otro" busca posicionar sus intereses para que el "otro" los acepte o implemente.

En consecuencia, la mesa de diálogo puede ser una oportunidad para debatir en ese mismo espacio la posibilidad de acotar las demandas y su viabilidad, y no ser solo una mesa de partes que, dada la tensión, no ofrece posibilidades de abrir un clima de distensión. Sin embargo, el

conflicto no se agota con el establecimiento de las mesas de diálogo: lo que hay son ofrecimientos o demandas que no pasan por una discusión o un proceso de construcción de la viabilidad del acuerdo. Por ejemplo, si se van a colocar servicios, el acuerdo te da información sobre la fecha de colocación y/o el gasto, pero, en muchos casos, no te especifica cómo la comunidad se va a involucrar, cuántos se beneficiarán directamente, cuánto tiempo toma su implementación, entre otros. Y si se hace, es algo que no se recoge ni valora.

Lo anterior evidencia que, más allá del cuestionamiento del diálogo en sí mismo y sus mecanismos, que pueden ser diversos, la discusión es más profunda cuando nos formulamos preguntas como ¿cuán profundo es el diálogo? ¿Cuán informadas están las partes de la naturaleza del acuerdo y sus efectos? Estas son las discusiones de fondo: no es un problema sobre el mecanismo, sino cómo se gestiona el cumplimiento de los acuerdos para darle viabilidad técnica a un proceso político de negociación que estableció directrices para la resolución del conflicto. En este marco, proponemos tres dimensiones de análisis que nos pueden dar señales sobre la gestión del cumplimiento de los acuerdos derivados del diálogo: a) capacidades estatales, b) gestión interna del acuerdo y c) coordinación gubernamental.

Capacidades estatales de la entidad encargada de la gestión y monitoreo del conflicto y en las entidades encargadas de la implementación

La primera dimensión consiste en la importancia de analizar las capacidades estatales tanto de la entidad encargada del seguimiento de los acuerdos como de las entidades encargadas de la implementación de los mismos. La capacidad estatal, en un sentido comprensivo, es entendida como la capacidad de implementar políticas con eficacia y eficiencia, a través de una burocracia profesional capaz de poner en práctica las políticas públicas sin influencia externa (Bersch, Praca & Taylor, 2013). Esto implica que los burócratas protejan los recursos de beneficios particulares y respondan a los mandatos centrales (Fukuyama, 2013, p. 10). En este escenario, es pertinente examinar la arquitectura institucional dispuesta para la gestión de la conflictividad social, y las capacidades con las que cuenta la entidad encargada del seguimiento y aquellas que implementarán los acuerdos.

En primer lugar, es importante entender la capacidad de la entidad encargada del seguimiento para impulsar el cumplimiento de los acuerdos por parte de los sectores del Gobierno central. La entidad de seguimiento y monitoreo ha estado dirigida desde la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM), quienes han intervenido en la detección, prevención y diálogo, pero no en el cumplimiento de los acuerdos. La institucionalidad en la PCM ha tenido muchos cambios. En el 2010, se creó la Unidad de Gestión de Conflictos Sociales, que luego pasó a ser la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales y que, a su vez, en el 2012, fue transformada en la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. En este punto, esta oficina era un organismo técnico especializado que, si bien es cierto se encargaba del seguimiento, tenía menor peso que otras oficinas que también se dedicaban al diálogo o la gestión social en otros ministerios.

En este escenario, en el 2017, se creó el Viceministerio de Gobernanza Territorial, luego de recomendaciones que se hicieron por parte de asesores del Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski para fortalecer las instituciones del Estado en aras a formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En este marco, se reorganizó la estructura de la alta dirección de la PCM, y se le encargó al nuevo viceministerio la función de monitorear y buscar soluciones a los conflictos sociales. La creación del viceministerio plantea un nuevo escenario para repensar los avances y claves institucionales que nos permitan un mejor panorama en el cumplimiento de los acuerdos.

Lo anterior evidencia que, al ubicar a la entidad encargada del monitoreo de los conflictos en un rango viceministerial, se le da mayor peso para la gerencia del cumplimiento de los acuerdos en relación con los sectores. Es decir, esto hace que los acuerdos dejen de ser seguidos por las áreas técnicas de los sectores, y pasen a ser prioridad de la alta dirección de los ministerios. Los funcionarios entrevistados manifestaron que esto le daba mayor capacidad a la entidad líder para exigir a los sectores el cumplimiento de los acuerdos, ya que, al final de cuentas, en la gestión pública, un rango ministerial o viceministerial es priorizado con mayor atención por los funcionarios de otros niveles. Así, este cambio en el diseño institucional es un factor positivo que contribuye a aumentar la capacidad de exigir el cumplimiento de los acuerdos a los sectores.

En este escenario, es importante analizar los retos para la capacidad estatal del nuevo viceministerio, que son el legado de los anteriores diseños institucionales y de las mismas prácticas generadas por estas instituciones. De este modo, la capacidad para el seguimiento de los acuerdos se ve afectada por la cantidad de acuerdos derivados de gestiones anteriores y la cantidad de acuerdos que llegan constantemente. En este escenario, si bien la gestión de Fernando Zavala en la PCM se trazó la meta de “acuerdo firmado, acuerdo cumplido”, en el camino, tropezó con un embalse de acuerdos de diversos temas que se habían ido acumulando a lo largo de los años y que no habían tenido seguimiento. Estos acuerdos se habrían acumulado con mayor énfasis sobre todo desde la instalación de las mesas de diálogo, que, en la rutina, se habían convertido en una mesa de partes para reincidir reclamos y pedidos (O’Brien, entrevista personal, 2017).

A pesar de ello, el esfuerzo del viceministerio ha hecho que desde marzo hasta octubre del 2017 se hayan reducido de 240 a 230 de mesa de diálogo, buscando que ya no generar nuevos espacios en el marco de la nueva estrategia que se plantean (Aroca, entrevista personal, 2017). Además, las mesas de dialogo se han pasado a los planes de desarrollo, comenzando a tratar los temas no tanto a nivel provincial o distrital, sino más desde una lógica de corredores económicos o infraestructura. En este escenario, desde el Viceministerio de Gobernanza y la Secretaria de Descentralización se debe optimizar bajo el criterio de más eficiencia y mayor impacto en la vida de las comunidades a través de un paquete de servicios integrados. En adelante, este es un punto pertinente para analizar, a partir de este nuevo panorama institucional.

En segundo lugar, es importante entender la capacidad para la implementación de los acuerdos derivados del diálogo, de las entidades de los sectores (a nivel horizontal) y de los gobiernos locales y regionales (a nivel vertical). Lo sectorial lo desarrollaremos en el siguiente punto, pero sobre los niveles de gobierno es importante examinar los problemas en las capacidades estatales de los gobiernos regionales y locales en la gestión de conflictos y en la implementación de los acuerdos producto del diálogo.

En la gestión de la conflictividad social, los gobiernos regionales y locales no participan como entidades que resuelven, ya que las mesas de diálogo están dirigidas al Gobierno central porque este maneja el presupuesto. En ese sentido, los gobiernos regionales y locales no poseen los recursos, pero se vuelven implementadores de los acuerdos derivados del diálogo. Sin embargo, la misma precariedad organizativa y las deficiencias de las instituciones estatales a nivel local y regional para el desarrollo de estrategias de prevención de conflictos se traduce en la capacidad operativa de implementación en la etapa de la resolución (Tanaka, Zarate y Huber, 2011, p. 17). Allí surge un problema de la capacidad operativa de las regiones que, en una explicación más extensa, tiene su origen en el proceso de descentralización.

Los funcionarios entrevistados señalaron que, si bien un gran envío de recursos a las provincias y los distritos ha permitido hacer obras que han mejorado la conectividad y la calidad de vida de las poblaciones, en esta efervescencia y este crecimiento económico, en muchos de los casos, los gobiernos regionales no han podido cumplir con las expectativas por no tener las capacidades suficientes para implementar (O’Brien, entrevista personal, 2017; Castilla, entrevista

personal, 2017). A pesar de que los gobiernos regionales cuentan con instrumentos como, por ejemplo, los planes de desarrollo concertado, que deberían ayudar a articular las demandas de la población; estos, al no tener las capacidades operativas para la implementación de los acuerdos pendientes, generan que los reclamos se dirijan nuevamente al Gobierno nacional, lo cual genera un continuo malestar. En este escenario, cabe analizar con detenimiento el problema de las capacidades en los niveles de gobierno.

Gestión interna del acuerdo a nivel sectorial: prioridades y rutas internas establecidas

La segunda dimensión consiste en la importancia del análisis de la gestión interna del cumplimiento de los acuerdos derivados del conflicto por parte de los sectores encargados de la implementación operativa. Desde la implementación de la directiva interna de la PCM (2009), varios de los sectores del Gobierno comenzaron a constituir sus propios equipos con sus propias capacidades y metodologías para la conducción de procesos de análisis y el manejo de conflictos (Huamaní et al. 2013). Sin embargo, encontramos aún una asimetría en los conocimientos, recursos y habilidades para poder garantizar la implementación del acuerdo desde el sector. Por ello, la gestión interna del acuerdo en los sectores también es otro punto para tomar en cuenta en el análisis, que, si bien involucra un asunto de capacidades estatales, requiere examinar también la prioridad que se le da a la implementación de los acuerdos dentro de las actividades del sector e identificar cuáles es la ruta interna establecida o no para la gestión del cumplimiento del acuerdo. En primer lugar, la prioridad que se le dé a la gestión interna es fundamental para entender la viabilidad técnica del acuerdo. En este escenario, al interior de los sectores se tienen actividades programadas por las cuales se establecen prioridades de acuerdo con el tiempo y el presupuesto establecido, entre otros factores. Por ello, la prioridad que le den al cumplimiento de los acuerdos técnicos derivados del diálogo definirá si el tiempo de la implementación será corto o largo. Esto es importante ya que, en la conflictividad social, los diversos actores involucrados poseen diversos tiempos de acuerdo con sus agendas. Por ejemplo, este escenario puede colisionar con los tiempos de las demandas políticas de las poblaciones, tomando en consideración, además, que los dirigentes necesitan mostrar logros para mantener su liderazgo. Esto se complicará más aún si la entidad es más burocrática o no cuenta con una ruta establecida.

Lo anterior evidencia que, en segundo lugar, para el análisis de la gestión interna del acuerdo es importante examinar cuál es la ruta establecida o no para el cumplimiento del acuerdo derivado del diálogo. Para ello, es importante examinar cómo llega el acuerdo, a quién se lo deriva, cuál es la ruta para su implementación, cómo se resuelve el presupuesto y a quién se reporta el cumplimiento a nivel sectorial, entre otros puntos. Hasta el momento, no existe una ruta protocolizada de cómo atender los acuerdos, al contrario, cada sector tiene su propio mecanismo de cumplimiento del acuerdo y de seguimiento, por lo cual expone su propia particularidad. Al respecto, Américo Aroca, subsecretario de Diálogo y Sostenibilidad de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo del Viceministerio de Gobernanza Territorial, señala: “Nosotros (el Viceministerio de Gobernanza Territorial) estamos elaborando una serie de fichas y procurando que tenga un respaldo informático para hacer una especie de seguimiento de compromisos. Pero lo que se tiene que conseguir, y no es fácil, es que el mismo sistema dialogue con todos los ministerios” (Aroca, entrevista personal, 2017). Esto abre paso a otra dimensión de diálogo relacionada con la articulación.

Coordinación gubernamental a nivel horizontal y vertical

Finalmente, una tercera dimensión fundamental para el análisis de la gestión del cumplimiento de los acuerdos es la coordinación gubernamental entre las entidades del Estado para la implementación de los acuerdos derivados del diálogo. Para la gestión de la conflictividad social, examinar la coordinación gubernamental es fundamental, ya que esta se ha convertido en uno de los problemas más importantes para la efectividad de la gobernabilidad y la resolución de los conflictos. Esto se explica ya que el Estado es un conjunto amplio, heterogéneo y discordante de instituciones, tanto a nivel horizontal (Presidencia de Consejo de Ministros, sectores, Organismos Públicos Descentralizados, entre otras) como vertical (niveles de gobierno nacional, regional y local) y, en ambos niveles, existen casos de visiones contradictorias sobre desarrollo o formas de gestión, intereses contrapuestos en cuanto al acceso a recursos, entre otros. (Tanaka, Zarate & Huber, 2011, p. 17,27). Por ello, el funcionario enfrenta a un Estado que abarca simultáneamente conflictos internos, competencia de imperativos externos, jurisdicciones o captura de intereses (Peters, 2015).

En términos generales, la coordinación es un proceso en el cual las decisiones se reúnen e implica que los participantes tengan un nivel de aspiración para la coherencia de los resultados y una variable de integración política, en la cual todas las consecuencias de las decisiones se reconocen como la decisión local, y se toma en cuenta la gama de organizaciones y programas que existen (Peters, 2015). Esto implica la creación de estructuras más formales y de patrones de interacción entre las organizaciones.

Sin embargo, en la conflictividad social, la coordinación es un problema central tanto a nivel de horizontal como a nivel vertical. Por un lado, a nivel horizontal con la creación del Viceministerio de Gobernanza y con prácticas derivadas de las anteriores gestiones, el panorama en la coordinación parece ser más positivo. Desde el Gobierno central, hay reuniones para casos específicos dirigidas por cada ministerio, reuniones preparatorias para poder prepararse a la agenda que uno tiene que atender y para temas en general todas las semanas hay reuniones en las que participan diferentes sectores para tener una visión de país de cómo están los conflictos activos y de qué manera se puede atender planteando soluciones (Aroca, entrevista personal, 2017).

Este mecanismo permite una planificación más general que, en la nueva gestión del Viceministerio, ha pasado de la lógica de atender conflicto por conflicto a un espacio de coordinación general que es un espacio para todos. Sin embargo, cabe examinar las contradicciones que pueden existir en cuanto a las formas de gestión o los intereses en cuanto al acceso de recursos entre los sectores: si bien se trata de mecanismos de reuniones, la coordinación alcanzará mayor éxito en cuanto se establezcan más estructuras formales y patrones más claros de interacción entre las entidades.

Por otro lado, a nivel vertical, la coordinación gubernamental ha tenido mayores problemas, precisamente, derivados del problema descrito anteriormente. Los funcionarios entrevistados señalaron que, desde el Gobierno nacional, hay una comprensión más grande de la necesidad de atender ciertos conflictos, pero en el espacio de los gobiernos regionales el panorama es diferente, porque no todos tienen una predisposición a colaborar (O'Brien, entrevista personal, 2017; Castilla, entrevista personal, 2017). Al contrario, se señala que, en algunos casos, los gobiernos regionales se ponen en la lista de los que demandan cierta tensión y, en muchos de los casos, estos últimos lo centran en el tema presupuestal y lo derivan al Gobierno Central, quien se encarga de asuntos que podrían ser resueltos por ellos (O'Brien, entrevista personal, 2017; Castilla, entrevista personal, 2017). De igual manera, se sostiene que "debería funcionar la articulación de gobierno, pero en la práctica las autoridades regionales se ponen de lado y colocan en la mesa

sus propias demandas cuando ellos tendrían que resolver lo que tienen” (Castilla, entrevista personal, 2017). La dimensión de esta investigación no nos permitió recoger información sobre la posición desde los gobiernos regionales y locales; por ello, se advierte de estas limitaciones. Sin embargo, se propone que esta dimensión es fundamental para el análisis y la comprensión de las dificultades en la gestión del cumplimiento de los acuerdos derivados del diálogo.

A modo de cierre

A lo largo de este artículo, hemos examinado, de manera exploratoria, la gestión del cumplimiento de los acuerdos derivados de las etapas de diálogo de los conflictos sociales. Hemos resaltado que la literatura ha tendido a estudiar con mayor énfasis la dinámica política de la conflictividad social en el Perú; sin embargo, si bien el contenido político es fundamental para entender las relaciones de poder entre los actores, sus dinámicas propias y la forma en la que llegan o no a consensos, la viabilidad de los acuerdos derivados de las etapas de negociación y diálogo dependerá de la implementación técnica de los acuerdos y las promesas alcanzadas. Por el contrario, el incumplimiento y las fallas llevan a una eterna efervescencia y reactivación de los conflictos.

En este escenario, hemos resaltado que un camino para entender esta problemática es desde un enfoque decisional de políticas públicas y gestión pública, que, para efectos puramente metodológicos, se puede analizar desde un ciclo de etapas que racionalizan un proceso mucho más complejo y traslapado, pero que nos permite ubicar con mayor detalle nuestras unidades de análisis. Este camino nos permite establecer dimensiones de análisis que más allá de la crítica que cuestiona el diálogo como herramienta para hacer frente a la conflictividad, propone tres dimensiones de análisis que nos pueden dar señales sobre las fallas en la gestión del cumplimiento de los acuerdos.

En primer lugar, propusimos examinar con detenimiento la capacidad de la entidad líder en el seguimiento y las entidades encargadas de la implementación. En segundo lugar, propusimos atender a la forma en cómo se gestiona internamente los acuerdos en los sectores encargados de la implementación, preguntándonos cuáles son las prioridades del sector y si existe o no una ruta establecida. Finalmente, señalamos que otra dimensión de análisis por explorar es la coordinación gubernamental tanto a nivel horizontal y vertical entre las entidades del Estado encargadas del cumplimiento de los acuerdos derivados del diálogo.

Estas ideas nos ofrecen pistas sobre campos temáticos para futuras investigaciones, ya que lo poco explorado aún no nos permite confirmar teorías o abrir conclusiones generales. Sin embargo, a partir de lo expuesto consideramos pertinente señalar algunas recomendaciones principalmente para la entidad líder encargada del seguimiento de los acuerdos.

Primero, se debe tomar en cuenta la identificación de las rutas para la implementación de los acuerdos. Esto requiere identificar los tiempos y nudos de las rutas establecidas en las entidades encargadas de la implementación, y hacer un mapeo de competencias y operaciones estatales y privadas en marcha.

Segundo, se debe garantizar la viabilidad financiera programática. Uno de los problemas con los acuerdos es que estos no caminan con la programación del presupuesto y con los tiempos del sistema de inversión pública. Un acuerdo que no tiene presupuesto obligará a vaciar otra caja de presupuesto o a pedir dinero al Ministerio de Economía y Finanzas, lo cual demorará o no tendrá resultados. Además, ya que la ejecución es anual, si no se gasta el dinero, vuelve al tesoro; entonces, es indispensable alinear con los mecanismos de programación y presupuesto sectorial.

Otro problema es que casi todos los sectores trabajan con PPR y allí la disposición presupuestal es más limitada porque está protegida.

Tercero, es importante que se proponga la generación de espacios permanentes de información, que involucre la movilización local para la información y mecanismos protocolizados. En este marco, es relevante la articulación con otros actores públicos, la generación de arreglos institucionales para resolver posibles nudos y el compromiso de los actores regionales y locales.

Cuarto, se debe garantizar el seguimiento y monitoreo con el fortalecimiento de la Presidencia de Consejo de Ministros a través de su Viceministerio de Gobernanza Territorial. Para ello, es indispensable contar con un tablero de control que implica desarrollar una cadena de valor de insumos, productos y resultados, donde se identifiquen los puntos de entrega, la calidad y la cadena de abastecimiento, para que, de esta forma, los acuerdos no queden como actividades sueltas. Además, alinear e integrar objetivos como resultados de desarrollo debe ser hecho desde una lógica mayor pero que involucre un proceso de decisión y gestión con las comunidades.

Bibliografía

- Arce, R. (2013, 22 de setiembre). Mesas de Diálogo, Mesas de Desarrollo y Gestión Territorial Sostenible. SERVINDI. Recuperado de <https://www.servindi.org/actualidad/93733>
- Arellano-Yanguas, J. (2011). *¿Minería sin fronteras?: conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Barrenechea, R. y Sosa, P. (2014). Perú 2013: *La paradoja de la estabilidad*. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 34(1), 267-292.
- Bebbington, A. (Ed.). 2013. *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. IEP, Instituto de Estudios Peruanos.
- Bedoya, C. (2013). La nueva propuesta del Estado para el abordaje de conflictos sociales: la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. *Revista Argumentos*, 7(1), 10-13.
- Bersch, K., Praça, S., y Taylor, M. (2013). State capacity and bureaucratic autonomy within national states: Mapping the archipelago of excellence in Brazil. *En The Latin American Studies Association Conference*. Congreso llevado a cabo en Washington D.C, EEUU.
- De Echave, J., Diez, A., Revesz, B., Huber, L., Tanaka, M., y Ricard Lanata, X. (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Defensoría del Pueblo (2017). *Reporte de Conflictos Sociales N° 163*. Lima: Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas*. Barcelona: Ariel
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347-368.
- Huamaní, G., Macassi, S., Alegría, J., y Rojas, T. (2012). *Hacia una mejor gestión de los conflictos socioambientales en el Perú*. Lima: CIES.
- Jones, C. O. (1970). *Introduction to the study of public policy*. University of California: Wadsworth Publishing Company.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Estados Unidos: Longman.
- Meléndez, C. (2012). *La soledad de la política: Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Lima: Aerolíneas Editoriales.
- Muñoz, P. y Guibert, Y. (2016). Perú: El fin del optimismo. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 36(1), 313-338.
- Peters, G. (2015). *Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination*. University Press of Kansas.
- Seoane, J. (2006). Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas. *Sociedade e Estado*, 21(1).
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Tanaka, M., Zárate, P. y Huber, L. (2011). Mapa de la conflictividad social en el Perú: Análisis de sus principales causas. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M. y Fritzen, S. A. (2017). *The public policy primer: Managing the policy process*. Routledge.