

LA NUEVA PROPUESTA DEL ESTADO PARA EL ABORDAJE DE CONFLICTOS SOCIALES: la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad



César Bedoya*

Si tomamos en cuenta el documento que ha hecho público¹ la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros y actual instancia que desde el Estado se está haciendo cargo del abordaje de los conflictos sociales en el Perú, tenemos por primera vez una propuesta abierta y explícita, que da cuenta de la manera como se conceptualizan los conflictos sociales en el país y la estrategia, al menos general, que están considerando poner en marcha para abordarlos.

Desde el denominado Comité de Crisis, instalado por el gobierno de Alejandro Toledo, pasando por la Oficina de Análisis y Resolución de Conflictos,

que funcionó durante el gobierno aprista y parte del de Ollanta Humala, no se contó con mucho detalle, al menos público, respecto a los enfoques, metodología de trabajo o protocolos formalizados que estas instancias manejaban. Básicamente, se los veía en acción y, generalmente, en momentos en que los conflictos escalaban hacia su fase de crisis.

En general, las críticas que se han hecho sobre cómo el Estado ha venido abordando la conflictividad social en el país en los últimos años han aludido a la falta de eficiencia y eficacia para prevenirlos y resolverlos, a que su despliegue básicamente se daba cuando los conflictos llegaban a su etapa de crisis y a la inoperancia de los mecanismos de abordaje instalados (mesas de diálogo, procesos de negociación multiactor y comisiones especiales), entre otros aspectos. Estudios más acotados buscaron identificar los problemas más de fondo, llegando a plantear que se carecía de

* Sociólogo. Profesor de la PUCP en el Área de Comunicación para el Desarrollo. Consultor asociado de ProDiálogo. cbedoya@prodialogo.org

¹ Presidencia del Consejo de Ministros/Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. *Willaqñiki*, n.º 1. Diciembre de 2012.

marcos conceptuales claros y compartidos entre las diversas instancias públicas instituidas para hacer frente a los conflictos, la ausencia de metodologías y protocolos establecidos para la prevención y la actuación en crisis y el débil nivel de articulación a nivel vertical (PCM con otras instancias públicas encargadas) y horizontal (entre los gobiernos subnacionales).²

Según el planteamiento de la ONDS, los dos objetivos que orientan su labor son: contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el desarrollo del país, rescatando la relación entre el ciudadano y el Estado, y transformar los conflictos sociales en oportunidades de desarrollo a partir de su prevención y gestión con políticas institucionalizadas de diálogo y desarrollo sostenible. Aspecto fundamental del enfoque de esta nueva instancia gubernamental, apunta a lo que denominan un tratamiento integral de los conflictos incidiendo especialmente en su prevención, buscando adelantarse a su escalamiento y entrada a fase de crisis. Cinco son las áreas de trabajo de la ONDS: prevención, gestión del diálogo, construcción de política, educación ciudadana y análisis e investigación. La estrategia general a desplegar considera como marco general definir una nueva pauta de relacionamiento entre el Estado, la empresa y la sociedad. En específico, buscan diseñar propuestas de política que redefinan el vínculo entre empresa y comunidad, Estado y empresa, y Estado y sociedad. En el campo de la prevención, la prioridad es adelantarse al escalamiento de los conflictos poniendo en marcha el Sistema de Prevención de Conflictos Sociales, el cual operará desarrollando un Sistema de Alerta

y Respuesta Temprana (SART), la identificación de zonas de riesgo para la intervención preventiva y la institucionalización de la política de prevención en los tres niveles de gobierno (local, regional y nacional). En el campo de la gestión del diálogo y la negociación, la ONDS considera desplegar sus esfuerzos mayores en la institucionalización del diálogo como mecanismo de abordaje de conflictos, participando como su promotor, facilitador o mediador, según sea el caso.

Del planteamiento estratégico de la ONDS podemos rescatar al menos dos elementos importantes, entre otros: el que alude a la búsqueda de un nuevo relacionamiento entre el Estado, la empresa y la comunidad, y el acento puesto en lo preventivo.

En este punto, del planteamiento estratégico de la ONDS podemos rescatar al menos dos elementos importantes, entre otros: el que alude a la búsqueda de un nuevo relacionamiento entre el Estado, la empresa y la comunidad, y el acento puesto en lo preventivo. Respecto a lo primero, asumimos que una entrada clave será generar un nuevo encuadre para el abordaje de los conflictos sobre la base de una clara distinción de roles (Estado, empresa, comunidad) y de agendas, poniendo como eje central el tema del desarrollo y el de las mejoras de condiciones sociales en el escenario del conflicto, buscando ir más allá de centrar la discusión solamente en los temas conflictivos o en controversia. El segundo punto está relacionado al uso de un sistema de alerta temprana que permita contar con información estratégica de las zonas de potencial conflicto y, por ende, decidir de manera

² Hay interesantes estudios al respecto. Ver Guiselle Huamán (2012). *Hacia una mejor gestión de los conflictos socio-ambientales en el Perú*. Lima: CIES; y Martín Tanaka et al. (2011). *Mapa de la conflictividad social en el Perú. Análisis de sus principales causas*. Lima: PCM-PNUD-UE.

antelada el tipo de intervención que convierta un eventual escenario conflictivo en otro de potencial oportunidad de cambio.

Además de ser explícita en mostrar su estrategia, la ONDS expone los conceptos de base desde donde entienden el conflicto y sus características generales, y, a partir de ello, desarrollar sus modalidades de intervención. Empieza por distinguir nociones como la de controversia, comprendiéndola básicamente como contraposición de opiniones; controversia como una oposición de intereses o posiciones acerca de un hecho, una acción o decisión. En cuanto al conflicto, lo entiende como un proceso en el que dos o más partes interdependientes perciben que sus intereses se contraponen, y adoptan acciones que pueden constituir una amenaza a la gobernabilidad o el orden público, y para cuya resolución se requiere la intervención del Estado en calidad de mediador, negociador o garante de derechos. Estas distinciones conceptuales sirven para diferenciar las etapas e intensidades del conflicto a lo largo de su ciclo de evolución y, considerando ello, poder determinar qué mecanismos o estrategias de intervención priorizar. Este aspecto es sumamente relevante, pues permite saber desde qué mirada conceptual se está comprendiendo el conflicto y, en consecuencia, la manera como se definirá la intervención. Nos parece que anteriormente, al no hacerse explícito el marco de entendimiento del conflicto, por su accionar, se podía deducir que pesaba la percepción de este como un hecho disfuncional que minaba la gobernabilidad democrática y que detrás de él, básicamente, un elemento clave que definía su activación era el rol de los actores.


Respecto a las modalidades de intervención, la ONDS plantea tres. La prevención, que tiene que ver con las acciones que buscan anticiparse a la configuración del conflicto y su subsecuente esca-

lada. En este punto es que el SART entra en escena. El tratamiento, que es cuando el conflicto está en pleno despliegue, sea en escalada o fase de crisis; en este momento es cuando se evalúa el uso de los distintos mecanismos de intervención, sea el diálogo, la negociación directa o la mediación. Y el seguimiento, en el que se hace el monitoreo del desenvolvimiento de los mecanismos puestos en marcha, así como de sus resultados. Otro punto interesante tiene que ver con la tipología que la ONDS ha desarrollado respecto a los conflictos más frecuentes en el país, construida sobre la base de criterios como el tipo de demanda de los actores (económica, ambiental, productiva, etc.), la afectación de derechos de los actores sociales y al medio ambiente o las disputas entre pueblos o regiones. Considerando todo ello, plantean ocho tipos de conflicto, referidos a minería, energéticos (hidrocarburo), hídrico, minería informal e ilegal, demarcación territorial, agrarios, forestales (por producción de hoja de coca) y laborales. De hecho, cabe considerar que toda tipología, al operar como una reducción conceptual de uso analítico, siempre tiende a ser insuficiente. Entendemos que en parte el establecimiento de esta lo que busca también es ayudar a determinar en la estrategia qué sectores del Gobierno se verán involucrados directamente en la intervención que se vaya a desplegar.

La ONDS aparece con un planteamiento conceptual, estratégico y analítico respecto a los conflictos sociales en el país, con una particular lectura de la conflictividad, y llega a un conjunto de constataciones y conclusiones. Una primera es que la conflictividad social gira básicamente en torno a las industrias extractivas, y, dentro de ellas, la mayor cantidad tiene que ver con la relación entre minería y sus entornos sociales; que en general, a contraposición de lo que cierto sentido común busca instalar, la mayoría de estos conflictos lo

que expresan son expectativas por atender más que oposiciones cerradas y radicales a la actividad (sin negar que hayan casos en que sí hay determinados actores sociales con su propia agenda en este sentido). La minería informal e ilegal se viene constituyendo en una significativa fuente de conflictos, y los vinculados al tema hidrocarburífero presentan otro tipo de características respecto a los mineros. En este campo el rechazo de la población nativa parece ser la pauta. Sin embargo, se reconoce que los espacios de diálogo sí están expresando resultados positivos, y que cada vez hay una mayor inclinación de los actores a comprometerse con estos espacios.

En estos momentos contamos con una instancia que ha optado inicialmente por clarificar su enfoque y priorizar su apuesta por el diálogo como mecanismo de abordaje de los conflictos, con un enfoque estratégico que pone el acento en la prevención. También, un aspecto importante en esta nueva formulación es el rol de las instancias locales y regionales, el papel de los gobernadores regionales y la instalación de Oficinas de Gestión

del Diálogo y su articulación con el SART de los gobiernos regionales. Ahora viene el complejo camino de la teoría a la práctica. La idoneidad de la instancia creada se expresará, en parte, en el significativo decrecimiento del número de conflictos y de su intensidad, pero sobre todo se espera que el nuevo patrón de relación que se vaya asentando entre Estado, empresa y sociedad rinda sus frutos. Como ya es sabido, la preocupación fundamental no debe estar centrada en la cantidad de conflictos existentes, sino en el hecho de contar con instancias que logren que estos se conviertan en oportunidad de desarrollo y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. 

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Bedoya, César. "La nueva propuesta del Estado para el abordaje de conflictos sociales: la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad". En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 1. Marzo 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/nueva_propuesta.html
ISSN 2076-7722