

Un análisis organizacional: Conflictos desde la PCM

Natalia León Ramos *

Introducción

“El Perú, al surgir empeñó su futuro”

Jorge Basadre

El Perú, es actualmente uno de los países con uno de los mayores desarrollos económicos en la región, sobreponiéndose a embates macroeconómicos mundiales, basado en un constante aumento del PBI nacional desde hace ya más de una década. Sin embargo, ¿realmente se puede apreciar, a secas, que dicho desarrollo se haya logrado sin asumir costos sociales? La respuesta a esta pregunta fungirá como el inicio del presente trabajo, pues es su resolución el análisis de una compleja estructura nacional. Dicho análisis podría dar luces que afirmarían la teoría de que la economía peruana está desarrollándose sin paragon histórico. La estructura social está en desacuerdo con dicha senda, sin establecer una objetiva mediación gubernamental.

Ahora bien, para argumentar la premisa anterior, se debe señalar primero cómo es que la política económica en el Perú ha marcado un precedente interno con la reforma constitucional de 1992. Esto, en términos generales, impuso un quiebre significativo en la conducción estatal de atracción de inversiones, lo que forjó un escenario nacional sin mayores límites para la inversión extranjera directa. Causa inmediata que nos permitirá hablar de una economía anclada básicamente en las actividades extractivas¹.

* Estudiante Maestría: Programas Sociales y Políticas Públicas- FLACSO ARGENTINA. Correo electrónico: natalia.leon@pucp.pe. Finalista en el Concurso de Ensayo Latinoamericano, organizado por RELACSO.

Fecha de recepción: 31 de mayo 2013. Fecha de aceptación: 30 de octubre 2013

¹ Para el 2012, siguiendo a “La Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía”: *La minería es el principal sector exportador del país, ya que explica el 59% de las exportaciones totales. Es el principal pagador de impuestos, con más de 15% del total de recursos tributarios recaudados y 30% del Impuesto a la Renta corporativa, y representa más del 21% de la inversión privada en 2011. (MACROCONSULT:2012)*

No obstante, dicha composición político-económica, no ha logrado armonizar su desarrollo con la composición de la base social, caracterizada por altos índices de pobreza, desigualdad y polarización; así como por bajos niveles participativos democráticos, que se limitan a elecciones nacionales cada vez más polarizadas y alimentadas por mayores esperanzas de lograr la llamada “inclusión social” en un sistema que redistribuya los recursos a nivel local.

Es así que actualmente el país no sólo es una máquina de crecimiento, sino también es un escenario de conflictos sociales surgidos en su mayor parte por circunstancias socioambientales que lamentablemente han cobrado vidas en su recorrido. Las alarmas para la responsabilidad estatal no han parado de sonar; no obstante, después de los tres últimos gobiernos, no se ha logrado estructurar una Política Minera que pueda desarrollarse sin tener mínimos costos sociales. La reacción inmediata a nivel nacional es la convicción de construir instituciones nacionales transversales que puedan atender los conflictos socioambientales de forma estructurada y preventiva. De ahí la importancia de un análisis organizacional de las unidades estatales especializadas para la atención de los conflictos socioambientales.

En este marco, lo que se pretende analizar es la Política Minera del Perú, a partir de un análisis organizacional específico de la Unidad de Gestión de Conflictos de la Presidencia de Consejos de Ministros (dependiente directa de Presidencia), en relación al conflicto surgido en el 2011 en la región de Puno a raíz de una importante inversión minera en la zona, llamada “Santa Ana”. Ello, para poder dar luces sobre el accionar gubernamental con respecto a los mencionados problemas sociales a modo de aprendizaje futuro.

Para realizar este análisis, debemos volver a preguntarnos acerca de las causas del problema que se quiere abordar, ¿Cuáles son las principales causas del conflicto social en relación a la gran industria nacional? Una primera aproximación, nos remite inmediatamente al modelo económico asumido como política de Estado desde 1992, política que ha devenido en la configuración de Gobiernos que actúan, antes que todo, como promotores de la inversión. La complejidad de esto, no puede ir más lejos que como sucede en casos donde la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental están a cargo del mismo ministerio —aquel que debe promover las inversiones extractivas— el Ministerio de Energía y

Minas². Los intentos para la construcción de una institucionalidad ambiental están siendo asumidos de forma pausada, se ha creado un Ministerio de Ambiente sin mayores atribuciones y capacidades de decisión al interior del aparato estatal. Asimismo, hace unos meses se ha aprobado “El Derecho a La Consulta Previa”, lo que eventualmente podría actuar como mediación normativa entre los pueblos indígenas y la extracción de materias primas en sus tierras. Pero más allá de discontinuos esfuerzos estatales para el adecuado tratamiento de los conflictos socioambientales nacionales, se hace cada vez más latente la autonomía que buscan adquirir dichas poblaciones impactadas en relación a la Política Minera.

Es así, que a través de mecanismos de protesta que escalan hacia la violencia entre actores, la institucionalidad estatal no logra adaptarse a los cambios dados entre las relaciones de fuerza entre la ciudadanía y las inversiones mineras. Estos cambios se encuentran reflejados en protestas inadecuadamente atendidas. Desde aquí, se evaluará la articulación de la acción estatal que se construye a través de una amplia normatividad que legisla instituciones y programas dirigidos a la actividad minera y a los derechos sobre los recursos nacionales y consulta. Las acciones estatales sirven como marco de acción para la Unidad de Gestión de Conflictos de la PCM, teniendo como principal premisa de evaluación, la capacidad real de acción en la transformación de conflicto a diálogo, cuentan estas actividades con la intervención del Estado como árbitro.

Por último, cabe rescatarse que se hace necesario desarrollar la idea de ciudadanía tomando como plataforma estos nuevos contextos de enfrentamientos entre las comunidades y las empresas. Esta idea se generaría través de una acción estatal neutral que fomente esquemas participativos de prevención a través del diálogo entre las partes. Todo en favor de la participación civil que pueda proveer oportunidades de desarrollo a estas grandes zonas marginadas del país; no sólo con dispositivos legales, sino con la institucionalización de toda una maquinaria organizativa que logre conducir una Política Minera con derecho a la consulta, la participación y la concertación de desarrollos locales tradicionalmente postergados.

² A la fecha dichos Estudios de Impacto Ambiental o EIA's, están a cargo del Ministerio de Ambiente. Sin embargo, en la coyuntura en la que se dio (2011) el caso a estudiar aún formaban parte de las tareas del Ministerio de Energía y Minas

I. ANTECEDENTES

a. Antecedentes Institucionales

La historia inmediata de los conflictos sociales en el Perú, así como las principales iniciativas que los Gobiernos llevaron a cabo, se remontan principalmente a los años 80's, con mediaciones a través de comisiones investigadoras en casos emblemáticos ocasionados por el terrorismo. En el caso específico de la mediación estatal por inversiones mineras, no es hasta el año 2000 cuando realmente se hace explícita la primera emergencia; sin embargo desde el sector privado, con la creación del Grupo de Diálogo Minero (Diálogo Minero 2012), y aún bajo la batuta de la promoción de la inversión sobre cualquier otra premisa, esto provocó una evolución con la conformación de Mesas de Diálogo a favor de las premisas promovidas por las principales inversiones mineras que venían de estándares internacionales para un mejor relacionamiento con las comunidades impactadas.

Con el nuevo siglo y a la vuelta de la democracia, las instituciones estatales comenzaron a crear un nuevo perfil de relacionamiento con la sociedad, se conformaron diferentes instituciones público-privadas de evaluación —como las “Mesas de Lucha contra la Pobreza” en el 2001 (Mesa de Concertación 2012), y el “Acuerdo Nacional: Institucionalizar el diálogo y la concertación” en el 2002. Pero aún el tratamiento estatal de los conflictos sociales no contaba con una visión transversal que enmarcara una cultura de diálogo, prevención y participación ciudadana; por el contrario, era el Ministerio del Interior, bajo sus unidades de Inteligencia, el que configuraban el accionar estatal (como herencia fujimorista) para el tratamiento de la conflictividad nacional.

No es hasta el año 2004, cuando la Defensoría del Pueblo³, toma el liderazgo dentro de un diagnóstico que revela una compleja realidad nacional cuyos ejes de disconformidad no pasaban por la criminalización de la protesta. Así, lanzan los primeros “Reportes sobre la Conflictividad Social”, lo que

³ Conformado como Órgano Autónomo del Estado Peruano

evoluciona en el 2006 con una Unidad de Prevención de Conflictos Sociales, para luego ampliarse como Adjuntía en el 2009. A pesar de lo sofisticado de sus informes, quedaban ahí, eran meros reportes sin mayor capacidad de decisión o poder a nivel estatal.

Sin embargo, iniciativas como ésta, sentaron las bases para que la institucionalidad del diálogo se ampliara gracias a la cooperación internacional para la promoción del antecedente inmediato de la Unidad de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM, así como con la conformación en 2006 de la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales, encargada de:

“coordinar las acciones necesarias para la prevención y atención de conflictos; así como la de proporcionar al Presidente de Consejo de Ministros la información y asesoría para la implementación de estrategias, políticas y acciones que anticipen, prevengan y contribuyan a resolver situaciones de riesgo o amenaza a la gobernabilidad democrática”. (Resolución Ministerial N° 358-2006-PCM)

Ahora, la Unidad de Gestión de Conflictos Sociales, fue creada por Decreto Supremo N° 010-2010-PCM, para su incorporación como órgano técnico especializado y como Oficina Técnica bajo mando directo de la Presidencia de Consejo de Ministros, que logró coordinar su acción con los Acuerdos de Cooperación entre la Defensoría del Pueblo y la PCM. La misma, promovió la creación de equipos de tratamiento de Conflictos en los diferentes ministerios —tales como en el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Ambiente y el Ministerio del Interior.

En el ínterin de dichos desarrollos, en Junio de 2009 se dio un punto de quiebre; esto durante el tratamiento de los conflictos sociales. Tal fue el caso del suceso de “Bagua”⁴ el cual representó toda una tragedia nacional para la institucionalidad nacional debido a su deficiencia en el tratamiento de las protestas sociales, vejando no sólo el sentido más básico de ciudadanía, sino poniendo en tela de juicio el modelo primario extractor que el Estado peruano venía promoviendo, ello llamó la atención de la

⁴ Se trató de una protesta indígena en la región de Bagua, en la selva peruana, que tuvo un desenlace lamentable con la muerte de 34 personas, entre policías, nativos y civiles a raíz de la promulgación de decretos legislativos para la promoción de la inversión privada en dicha región

ciudadanía. Los medios de comunicación colocaron en agenda pública la necesidad de concertar no sólo el modelo económico, sino afirmar el sentido de ciudadanía en regiones indígenas tradicionalmente olvidadas, cuyo acercamiento con la sociedad centralista sólo se ancla desde la extracción de recursos naturales en sus regiones.

De esta forma en el 2010, se creó la Unidad de Gestión de Conflictos Sociales, que logró agendar a nivel central el tratamiento de los conflictos sociales para lograr una transversalidad intersectorial de los mismos. Para el 2011, pasa a ser una Oficina permanente (OGCSS)

b. Antecedentes de la Política Ambiental

La política ambiental, muy enlazada con la política minera, fue el principal límite para marcar la responsabilidad en la industria extractiva y por tanto, se torna necesario hablar de ella en cualquier análisis sobre la conflictividad socioambiental. Como se mencionó, es durante la década de los años 90 cuando el país configuró un estado sumamente atractivo para las inversiones mineras, con concesiones mineras en prácticamente todas las regiones del Perú, esto gracias a la cooperación del Banco Mundial y el FMI. Para el 2012, más del 20 % del territorio estaba siendo sujeto de trámite para las concesiones mineras (CooperAcción 2012: 5), cuyo límite ambiental estaba marcado por los Estudios de Impacto Ambiental, aprobados hasta hace un año, por el mismo ministerio que promueve la inversión minera.

La tradición normativa ambiental, dispersa desde su creación, no logró —sino hasta el 2008— institucionalizarse a través de la creación del Ministerio de Ambiente que tiene como objetivos generales *“la conservación y el buen uso de los recursos naturales, de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas; contribuir a la competitividad del país a través de un desempeño ambiental eficiente e incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales”* (González 2009:2). No obstante, a pesar de los objetivos trazados, el poder político de dicha institución es directamente proporcional a la juventud de éste. Asimismo, según Lanegra (2009: 35), se trata de un Ministerio tan joven que aún no logra traducir sus objetivos en indicadores de logro, pero tampoco cuenta con gestores públicos que estén capacitados para tomar decisiones coherentes a lo que se necesita.

Ante un escenario así, la transversalidad en el manejo de los conflictos socioambientales sufre desde sus pilares, pues no se logra trabajar en coordinación con el Ministerio, sino más bien en situaciones en las que el conflicto escala; las decisiones se toman de forma reactiva, sin mayores basamentos ambientales. La Intersectorialidad (Repetto 2010:48), como se verá a continuación, resultará sumamente necesaria para el desarrollo, no solo de políticas mineras de forma estructural, sino aunado al tratamiento mismo de los conflictos sociales como “problemas cada vez más complejos e interrelacionados”.

II. UNIDAD DE GESTIÓN DE CONFLICTOS

UNIDAD DE GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES¹

Es el órgano especializado que depende jerárquicamente del Presidente del Consejo de Ministros, encargado de dirigir el proceso de gestión de conflictos sociales en todos los niveles de gobierno y en el ámbito del territorio nacional, así como de evaluar los resultados de dicha gestión de conflictos sociales

FUNCIONES

1. Diseñar, formular y proponer lineamientos y estrategias para realizar acciones de prevención, gestión y resolución de conflictos sociales en los tres niveles de gobierno.
2. Diseñar, implementar y conducir los mecanismos de gestión de información para los conflictos sociales a nivel nacional.
3. Diseñar e implementar programas de fortalecimiento de capacidades en materias de prevención, gestión y resolución de conflictos sociales; programa dirigido a los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Sectores del Poder Ejecutivo, coordinando con las áreas competentes para su implementación.
4. Propiciar la participación de instancias de concertación de la sociedad civil para la gestión de conflictos sociales.
5. Establecer una red de comunicación conformada por líderes de opinión regionales y locales comprometidos con la gobernabilidad democrática.
6. Realizar investigaciones y estudios específicos que apoyen las mejores decisiones en prevención y gestión de conflictos sociales.
7. 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.
8. Diseñar y proponer mecanismos de coordinación y articulación con las Entidades Públicas, en todos los niveles de Gobierno, así como con los actores de la sociedad civil que se requieran, a efectos de prevenir o resolver conflictos sociales.

9.

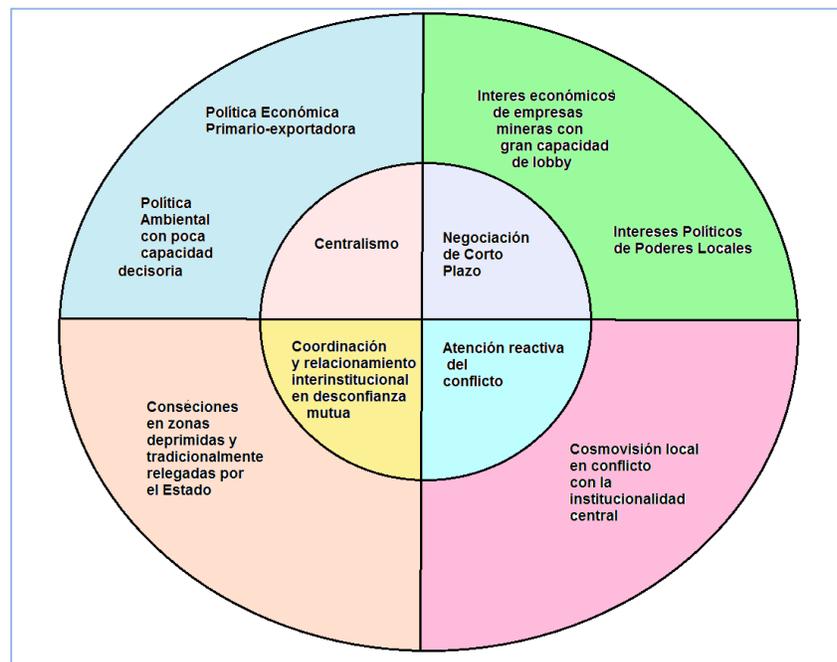
Así como otras funciones que le sean encomendadas por el Presidente del Consejo de Ministros.

De este modo, se está ante una organización estatal que se compone como la primera institución—con objetivos de liderazgo— explícita de tratamiento en los conflictos sociales.

Con esta breve reseña sobre la composición de la Unidad de Gestión de Conflictos Sociales, se puede apreciar, en primer lugar que el desarrollo del manejo de conflictos se ha dado de forma reactiva ante la emergencia de coyunturas y no se ha desarrollado como una organización planificada a la par de la política minera misma, sin políticas directas y explícitas ancladas en normas que expliciten tanto el comportamiento de las empresas como de las comunidades impactadas en casos de conflicto social.

III. PRESENTACIÓN DEL CASO

Ahora, para presentar el caso específico que se quiere abordar, debemos retomar, primero, las causas del conflicto mismo que de forma general, pueden apelar a causas estructurales e institucionales. En el cuadro siguiente⁵ se exponen las mismas:



⁵Información Organizacional. Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/ogcs/conflictos.html>

isto de modo general : los problemas que implican toda la estructura de la gestión de conflictos en el país

Desde este marco, el caso específico a evaluar hace un seguimiento del mismo; comenzando con fuentes periodísticas, pasando por la evaluación de Resoluciones y Decretos Supremos emitidos directamente por la PCM y considerando la experiencia personal en el caso.

La primera referencia⁶ nos remite a noviembre de 2007 con la aprobación del Decreto Supremo 083-2007-EM, que “*declara de necesidad pública las concesiones a favor de la canadiense BEAR CREEK MINING COMPANY SUCURSAL DEL PERÚ*”, dentro de los 50 kilómetros de frontera con Bolivia. Ello fue el inicio de la controversia con la carta constitucional que prohíbe el asentamiento de empresas extranjeras en zonas de frontera, por lo que se modificó el artículo 71 de la Constitución Política del Perú. Luego, en 2008, la Defensoría del Pueblo reportó el rechazo de la ciudadanía hacia el proyecto minero Santa Ana de la Empresa canadiense Bear Creek. Con este antecedente se puede ir dibujando la dimensión del asunto, argumentando el tan mencionado rol estatal hacia la promoción de las inversiones.

Los conflictos del Sur y el rechazo a la gran minería

En marzo, el Consejo Regional aprobó la Ordenanza N° 005-2011, que declaraba a Puno como zona intangible para las concesiones mineras, acuerdo que generó controversia, ya que la misma estaba fuera de sus competencias. Todo ello se dio en un contexto en el que —según información de la Defensoría del Pueblo— en Puno se encontraban activos 9 conflictos socio ambientales. Uno de ellos, en la zona sur, donde pobladores de distritos de la provincia de Chucuito se oponían a las operaciones del proyecto minero Santa Ana en Huacullani. De estas tensiones surgió el Frente de Defensa de los Recursos Naturales de la Zona Sur, liderado por Walter Aduviri, actor clave del conflicto. Este frente tuvo como objetivos el retiro definitivo de la empresa Bear Creek Mining Company, la derogatoria del D.S. 083-2007. Luego de una serie de protestas y gestiones sin éxito del Gobierno se logró la obtención de un paquete de 3 Decretos Supremos y 2 Resoluciones Supremas. Se logró así la derogación del D.S. 083-2007 dejando sin efecto la concesión a la minera Santa Ana. Asimismo, la realización de una consulta previa, la adecuación de los petitorios mineros y la suspensión de admisión de los mismos en el departamento de Puno. El 26 de junio, luego de más de 45 días, se levantó oficialmente el paro.

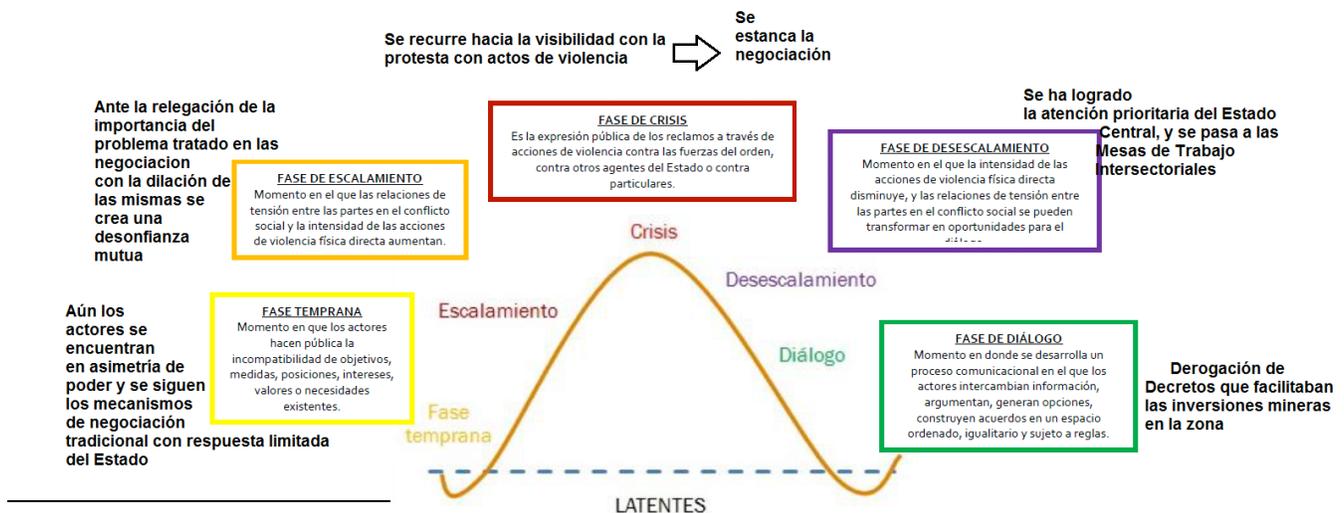
NoticiasSer. Quiñones, P y Choquehuanca Z. (2011), “El Conflicto Minero en Puno”. 20-07-2011. Lima (7)

⁶ Mayo (2011)

Así, la Defensoría del Pueblo reportó que “*los pobladores de diversos Distritos de Chucuito se oponen a las operaciones que desarrolla la minera Santa Ana, ante una posible contaminación y pérdida de tierras comunales. Asimismo, rechazan de toda actividad minera y petrolera en la zona sur de Puno en tanto las mismas no han sido objeto de consulta*” (Reporte de Conflictos Sociales N° 98:63)”

Desde el lado de la ciudadanía, las protestas comenzaron a ser latentes a partir de marzo en Puno, teniendo como detonante el Decreto anteriormente mencionado; pero no fue estala única causa de la ampliación de la protesta, intervinieron también las concesiones de los lotes de hidrocarburos 155 y 156 en el Lago Titicaca y la construcción de la hidroeléctrica de Inambari. Ello derivó en un reclamo general para concretar la cancelación de todas las concesiones mineras en la región⁷, así como el cese de las actividades mineras ilegales y la construcción de la hidroeléctrica.

Desde este punto, las protestas se compusieron por paros regionales que movilizaron a miles de personas en todo Puno, pero que derivaron en actos de violencia contra las oficinas estatales de SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria) y el local de Aduanas- Claro ejemplo de que en estas protestas se incluyeron actos de delincuencia, pues la zona alberga un gran mercado de contrabando regulado por dichas oficinas; asimismo, se arremetió contra el aeropuerto de la localidad central.



⁷ Puno, es la segunda región del país con la mayor cantidad de hectáreas concesionadas.

Se pueden resumir los sucesos usando como ejemplo la nota periodística adjuntada, así como el cuadro que muestra la evolución del caso y la gestión estatal del conflicto basado en el esquema básico presentado por la Defensoría del Pueblo.

En paralelo, dichas protestas se tornan singulares en su tipo, pues se insertan en una coyuntura electoral que ponían en suspenso las elecciones en la zona y afianzaron su capacidad de movilización apoyados por el partido de oposición, el Partido Nacionalista Peruano Gana Perú; el cual es tradicionalmente reconocido por tener un importante bolsón de electores en la zona bajo ideologías de protesta contra las grandes inversiones extranjeras.

La confluencia de fuerzas locales se concentró desde el liderazgo de Walter Aduviri, dirigente del Frente de Defensa de los Recursos Naturales de la Zona Sur, quien había sido denunciado por la Fiscalía de la Nación en mayo por delitos contra la seguridad, la tranquilidad pública, el patrimonio, extorsión y en contra la voluntad popular debido al bloqueo de carreteras, la toma de locales públicos y causar incendios (Perú21, 15 de Junio 2011). Dicho dirigente logró movilizar a cientos de locales hacia Lima, quienes se dirigían hacia Palacio de Gobierno en busca de una audiencia pública con el Presidente de la Nación. En este camino, Aduviri es convocado para una entrevista televisiva, después de la cual la Policía Nacional esperaba detenerlo, pero el dirigente se resiste y se atrincheró en el canal, lo que suscita la atención de los medios en la capital, y exacerba la protesta de los cientos de puneños a las afueras de las oficinas.

Ahora, ¿cómo es que se dio esta sucesión de hechos?, para empezar, la intervención parlamentaria⁸ jugó un rol crucial para la resolución de los mismos, pues el congresista representante de Puno, Yonhy Lescano, —de un partido de oposición Acción Popular— fue quien dio cabida, desde un inicio, al eventual empoderamiento de dicho movimiento, basado en lazos políticos anteriores con el líder del mismo. Así, a través de cartas dirigidas a la Presidencia del Consejo de Ministros en las que se solicitaba audiencia con los líderes del movimiento, así como la defensa legal de Aduviri a cargo de la oficina parlamentaria para evitar su detención y solicitar las funciones de representación más tradicionales en las

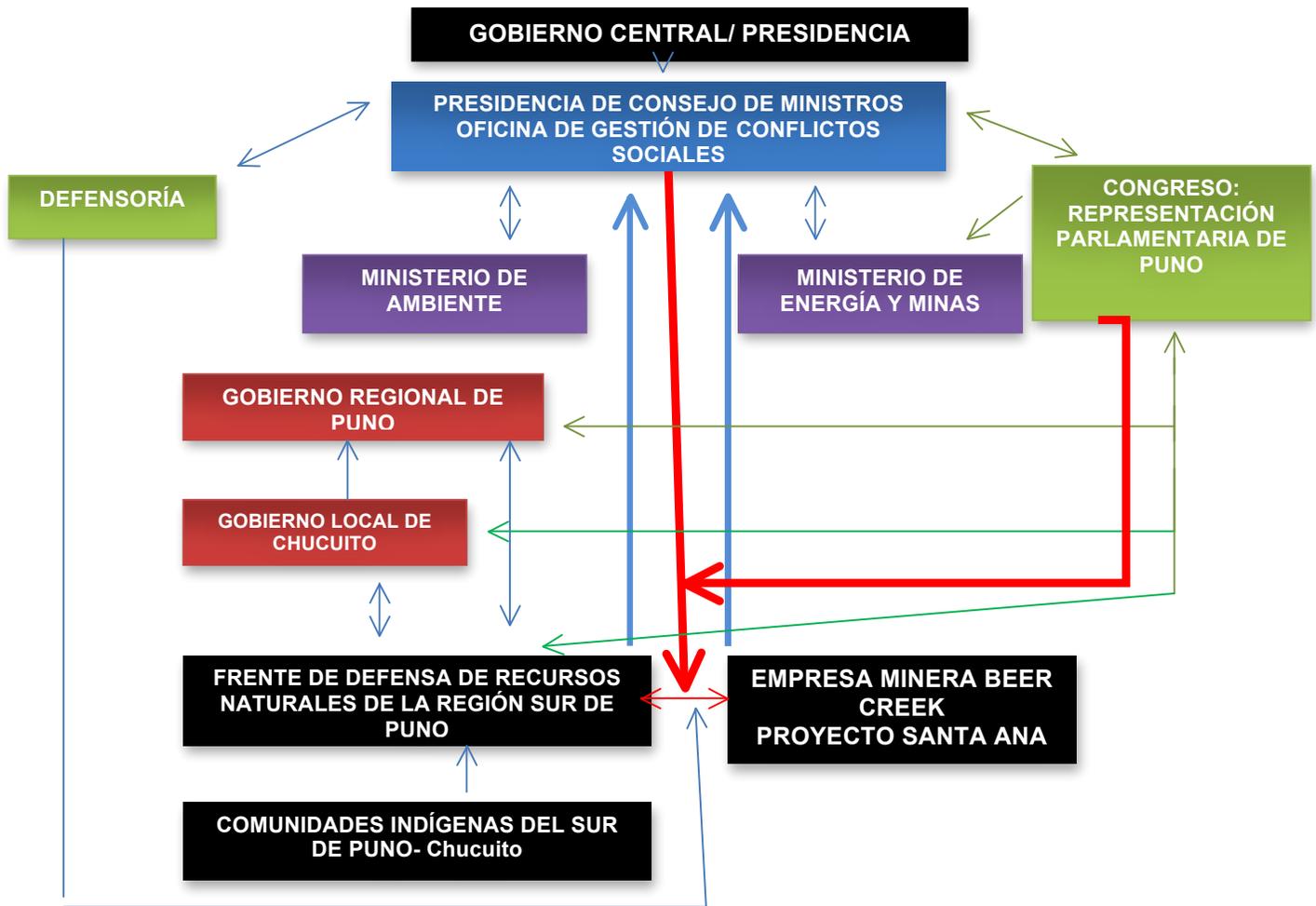
⁸ La información en la que me baso sobre ésta institución es fruto de la experiencia que tuve en dicha oficina parlamentaria.

Mesas de Trabajo Intersectorial entre los actores, se lograron las audiencias, reuniones de negociación y la posterior derogación del Decreto 083-2007-EM y la suspensión del Proyecto Minero.

De este modo, y siguiendo a la Defensoría del Pueblo, se identificó un mapeo de actores compuesto por:

Actores Primarios	<ul style="list-style-type: none">▪ Minera Santa Ana (Minera Bear Creel Mining Corporation)▪ Alcaldes distritales de Huacullani, Quelluyo, Pizacoma y Mazocruz▪ Gobernador de Quelluyo▪ Comisario PNP▪ Teniente Alcalde▪ Comuneros de la Comunidad Campesina de Concepción de Ingenio▪ Población de las Comunidades de Huacullani, Quelluyo y Pizacoma▪ Dirigentes de la zona sur de la Región puno
Actores Secundarios	<ul style="list-style-type: none">▪ Ministerio de Energía y Minas▪ Ministerio de Ambiente▪ Ministerio de Cultura▪ Comisión Multisectorial encarga de proponer acciones respecto a las concesiones mineras y lotes petrolero en la provincia de Puno, Chucuito, Yunguyo y el Collao▪ Dirección de Formalización y Catastro Rural-DIRFO▪ Instituto Geológico Minero y Metalúrgico-INGEMMET

IV. ANÁLISIS ORGANIZACIONAL



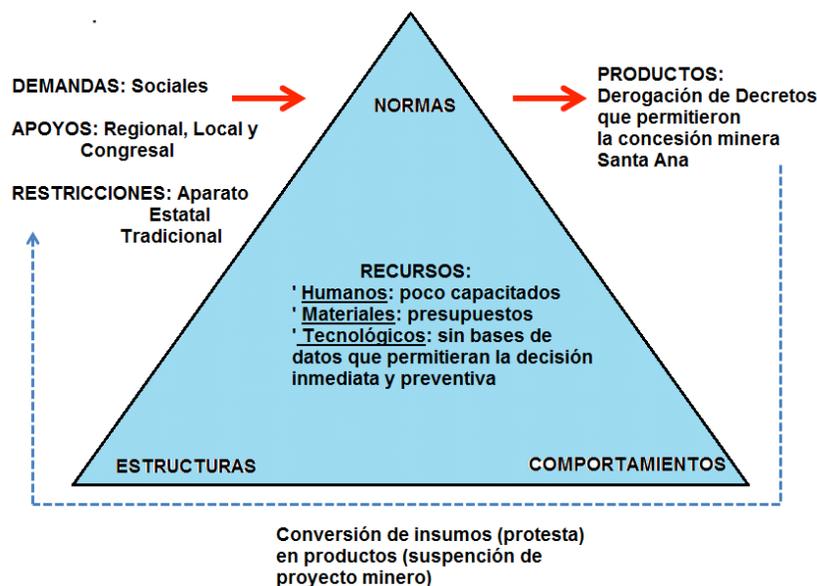
a. Mapeo de Actores

Desde el mapeo de actores anterior, se puede evaluar el accionar de la organización, sin embargo, antes debe identificarse la relación entre ellos. En el siguiente cuadro se esquematizan las relaciones y su posicionamiento, concentrándose en los principales actores en la cuestión. Lo que nos interesa de ese cuadro es la intervención de la Oficina de Gestión de Conflictos y la del Congreso, cuyas relaciones están esquematizadas con las líneas rojas.

Todas las agencias mencionadas tienen marcos normativos, visiones y misiones de acción, pero sobre todo, son agencias burocráticas, “arenas en las que se contienen fuerzas sociales, pero también son conjuntos de procedimientos y estructuras de operación que definen y defienden intereses propios de la bibliografía sobre la elección público” (Mach y Olsen 2001: 49). Esta manera de asumir a los organismos públicos, y en particular a la Oficina de Gestión de Conflictos, se torna pertinente para organizar un argumento que dé cuentas sobre el accionar político; que en muchas situaciones, se compone como el último filtro para la decisión final sobre el tratamiento de los conflictos. De forma más explícita, se evidencia que en el caso propuesto, las fuerzas de poder se superponen sobre cualquier marco regulatorio, informe técnico y estrategia de acción.

b. Diagnóstico Organizacional

El modelo Conceptual propuesto por Oszlack (Oszlack 84: 13) nos expone una pirámide en la que las normas, —como sistema de guía y sanciones para el desempeño del accionar organizacional— no refleja realmente la estructura real de la misma. Como se explica, en el mejor de los casos sólo se puede acercar aun punto en la intersección entre lo formal y real.



Asentando la teoría al caso, es claro que si vemos a la Unidad estudiada desde sus objetivos y funciones, su desempeño no podría ser nada menos que la minimización del conflicto social.

la base la pirámide, tenemos las Estructuras y los Comportamientos. La estructura de la Unidad, como se explicó, está inserta en la Presidencia del Consejo de Ministros—la oficina decisoria inmediata de Presidencia—lo que le imprime un carácter de liderazgo sobre los principales conflictos sociales en el país. Liderazgo que para las fechas estudiadas no lograba aún ser asumido del todo, sino que más bien respondía de forma preventiva sino reactiva del conflicto debido a su baja capacidad de adaptación con la emergencia social,. De ahí que los comportamientos pongan prioridad a los intereses privados-burocráticos antes que la conformación devenga en un consenso social.

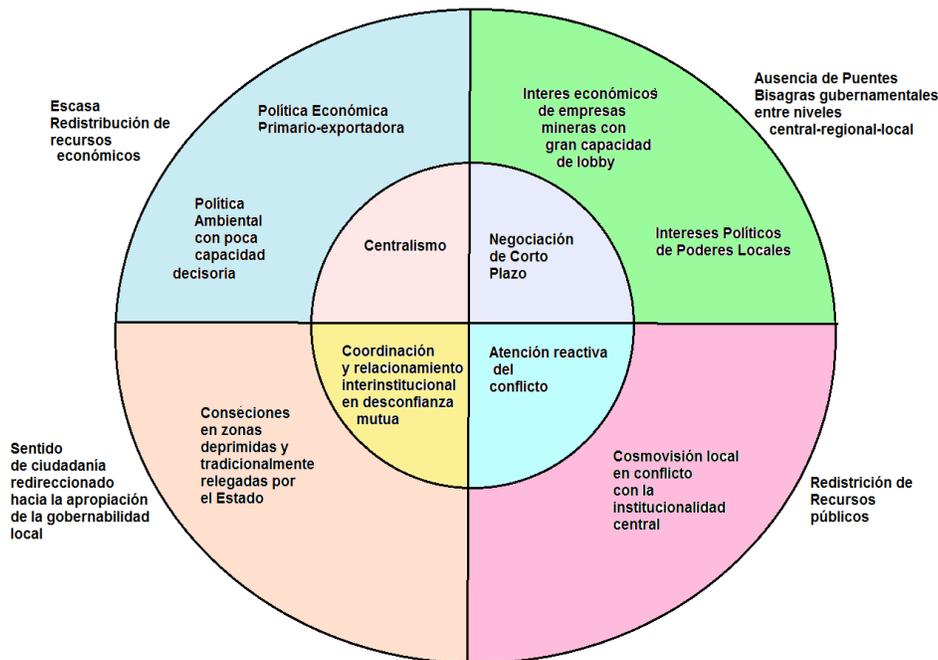
c. Identificación de Capacidades Estatales

Para tocar el tema de las a Deficiencias de la organización que abordamos en este escrito r, resulta importante enmarcar el análisis en la evaluación, a grandes rasgos, de las capacidades estatales a nivel macro (Oszlak y Orellana, 1991). Se evidencia así que la capacidad de respuesta de las demandas de la ciudadanía, no se componen como un logro tangible de la Unidad de Gestión de Conflictos, pues funcionan, ante todo, como un organismo de asesoría técnica sin mayor capacidad decisoria antelas decisiones que tome la PCM o en Presidencia misma; por otro lado, su capacidad relacional se ve seriamente limitada por el perfil técnico, específico y centralista, elemento básico para evaluar la fortaleza misma de la Oficina (Hilderbrand y Grindle 1997) en momentos donde las coaliciones y relaciones de confianza a nivel interinstitucional juegan un rol fundamental en momentos de crisis⁹. Ello se ve agravado por la limitada capacidad técnica de llevar a cabo una política de diálogo entre los actores sociales y las empresas mineras. Lo que a su vez no logra verse afianzado por el centralismo administrativo.

⁹ Huamani (2010)

Esta secuencia de evaluación llega a construir un argumento sobre la debilidad institucional para llevar adelante una política minera, marcada por una verticalidad profunda¹⁰, lo que excluye de forma automática a los poderes regionales sin capacidad decisoria sobre sus territorios, muy a pesar de la estructura normativa que los faculta para ello. Lo que lamentablemente está institucionalizado en las normas informales de relación, no sólo interinstitucional, sino a nivel Estado-Sociedad, evidencia con ello la movilización y direccionamiento de la protesta hacia el “centro del poder”; es decir en términos físicos, a la capital del país.

De forma esquemática, se completa el cuadro anterior con resultados más estructurales:



¹⁰ Huamani (2010)

V. APLICACIÓN DEL SADCI: UNIDAD DE GESTIÓN DE CONFLICTOS-PCM

a. Déficit relacionados con leyes, reglas y normas y “reglas de juego”

Como se mencionó en la superposición de los decretos y resoluciones emitidos por la PCM, son notables los principales problemas relacionados con esta área. Pero sobre todo, un punto particular del caso, son las reglas de juego referidas a categorías culturales, se trata así de un caso en el que las cuestiones culturales juegan un rol primordial por las siguientes razones:

1. Estructura Social centralista- Sanciona a las regiones con cosmovisiones ajenas al desarrollo económico de explotación de materias primas como modelo de desarrollo prioritario.
2. El sentido de movilización. junto con la Presidencia, orienta no sólo en el caso visto, sino en la mayoría de los conflictos sociales hacia el relacionamiento directo entre las comunidades afectadas con el último escalafón de decisión. La cultura centralista imprime la necesidad en las comunidades de buscar respuesta en el centro mismo del Estado, pues el relegamiento tradicional de dichas zonas ha creado una alta desconfianza por los mecanismos burocráticos locales y los canales tradicionales para la recepción de sus demandas.
3. Por tanto, se configura un tipo de relacionamiento que Panfichi (Panfichi 2011: 1)¹¹, llama “representación contenciosa”:

“... Esta representación o autorepresentación, no nace con un acto de legitimidad política electoral, sino de la capacidad de ciertos actores “representativos” de la sociedad local, de recoger y expresar en forma contenciosa sus reivindicaciones materiales largamente postergadas. Esta suerte de localización de la legitimidad representativa se ve facilitada por una sociedad local cohesionada por experiencias de

¹¹ Utilizo específicamente este concepto por su utilidad práctica en el objetivo del presente trabajo, ello evidentemente obedece a una amplia literatura desarrollada en referencia al enfoque de los “nuevos movimientos sociales” que integra paradigmas tanto de identidad como de movilización de recursos en condiciones macrosociales y su impacto en el cambio social.

exclusión y olvido por parte del Estado central y los políticos basados en Lima. También por nociones de “territorio”, “nosotros los pobres”, “respeto”, y “no confiamos en otros” que forman parte de un discurso político que identifica adversarios, plantea estrategias de confrontación y negociación, pero no se pregunta por aliados y demandas más allá de lo local”

Con esta visión, pretendo desarrollar el proceso de sociabilización política de las comunidades relacionadas, cuyo modo de operar está fuertemente determinado por dichos constructos culturales en la persecución de sus intereses.

b. Déficit relacionados con relaciones interinstitucionales¹²

Como se mencionó antes, el tipo de relacionamiento interinstitucional, está principalmente caracterizado por un tipo de relaciones de desconfianza —no sólo entre sociedad y Estado, sino también a nivel Estatal. Los intereses de cada unidad compiten para imponerse uno sobre otro. En el caso revisado, resulta interesante el tipo de relacionamiento que tiene la Unidad de Gestión de Conflictos con la Secretaría General de la Presidencia de Ministros, pues posee limitadas capacidades de injerencia en la toma de decisiones, sus funcionarios cumplen labores meramente técnicas para la consulta e información en los procesos de conflictos escalonados, tratados directamente por dicha unidad sólo en casos en los que éstos se ponen en agenda pública a través de la exposición mediática.

Por otro lado, el comportamiento que tiene la intervención parlamentaria en el caso específico tiene relevancia justamente por sus capacidades de agencia y formación de coaliciones a nivel social, lo que lo pone en agenda la potenciación de sus intereses políticos.

Sin embargo, los déficits en la estructura general del Estado, proporcionan una superposición normativa que no logra concertar un comportamiento unitario y estructurado ante situaciones de conflicto social. La guía de la PCM, misma en el caso visto, se basó en la promoción del proyecto minero, lo que tuvo que ser deshecho por la presión social e institucional a falta de legitimidad no sólo del Decreto mismo, sino a

¹² Siguiendo a Huamani (2010)

nivel social con respecto a su desempeño general. Las tareas así, se ven limitadas a reportes de consulta, ante la falta de coaliciones interestatales que las legitimen.

c. Déficit relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.

A nivel micro, la Unidad de Gestión de Conflictos, como se mencionó, tiene amplias funciones que no logra cubrir, su existencia formal carece de recursos de poder en la PCM.

d. Déficit relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.

Los recursos financieros están volcados básicamente al pago de sueldos, no poseen un presupuesto estable y los recursos que estén fuera de éstos son básicamente por cooperación internacional (PrevCon) para la promoción de proyectos de mejoramiento de capacidades. La emergencia de grandes protestas proclaman cada año un mejoramiento en los presupuestos destinados a dichas unidades, con logros de resultados en la investigación, pero limitados siempre ante los recursos de poder mismo.

e. Déficit relacionado con políticas de personal y sistema de recompensas.

En vista de las limitaciones espaciales del presente trabajo, no se ha logrado profundizar en las políticas de personal, sin embargo de forma similar a las unidades de igual jerarquía en la PCM, estas mantienen una alta volatilidad en la contratación del personal, sin mayores sistemas de recompensas que promuevan un mejor desempeño de sus funcionarios

f. Déficit relacionado con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.

PrevCon es actualmente la primera referencia de voluntad política para la capacitación de personal con la promoción de estándares internacionales de cultura de paz y manejo constructivo de conflicto. Sin embargo, al cambio de gobierno dicha iniciativa, quedó atrás al no haber logrado suscitar la confianza de

otras instituciones estatales especializadas; se limitó a ser visto como un informe técnico con alta calidad de contenido, pero con una limitada capacidad de cambio en el quehacer burocrático especializado.

Otro gran problema relacionado con las capacidades burocráticas, resulta del sentido de criminalización de la protesta¹³, tradicionalmente seguido por los diferentes gobiernos que desde reportes del Ministerio del Interior forman parte de investigaciones de Inteligencia que identifican actores que amenazan la posición oficialista o que pueden concebirse como potenciales aliados.

Ahora, desde el análisis general sobre los déficits en la institucionalidad de la unidad estudiada, se desarrollará el ejercicio propuesto por el autor de sistematización en la información en las plantillas propuestas¹⁴. Para ello, se seguirá la Resolución Ministerial N°161-2011-PCM la cual fue “casualmente” fue emitida en mayo, cuando el conflicto en Puno estaba en su etapa de crisis, emitida como:

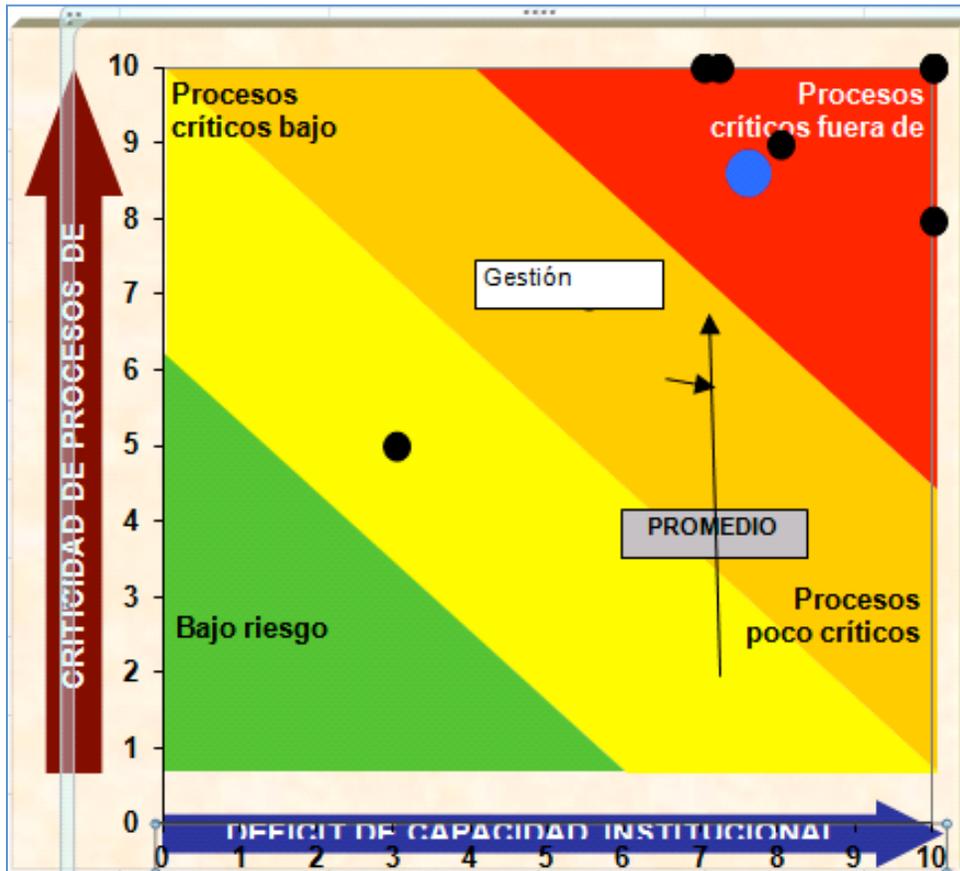
“Guía de aplicación para la gestión de conflictos sociales a cargo de los sectores del Poder Ejecutivo y los organismos públicos que lo conforman; a través de las unidades orgánicas e instancias responsables de la gestión de conflictos sociales y que sirve de orientación para los gobiernos regionales, locales y demás entidades del Estado”

La última línea sobre la orientación para los gobiernos regionales, se compone en su principal objetivo — dada la coyuntura de su oposición— en que los poderes regionales de la sociedad civil diferían de forma explícita con el poder central que representaba la PCM en materia minera. A continuación se presentarán las plantillas mencionadas, debe mencionarse que tanto los objetivos generales, como los específicos y las tareas están planteados en pro de una resolución con un orden diferente y sin la especificación de dichas categorías. Además, hay variables de evaluación que no logran completarse por la disponibilidad de información. Por último, el cuadro presenta dos grandes objetivos generales, el primero engloba las actividades; tareas y accionar en general de la Unidad de Gestión de Conflictos de forma más normativa,

¹³ Huamani (2010)

¹⁴ Evidentemente, se trata de un ejercicio que debe ser completado con un estudio más profundo y pormenorizado de análisis de la cuestión, objetivo que escapa la dimensión del presente trabajo.

en el segundo caso, el objetivo de asesoramiento, que es lo que se quiere analizar más profundamente debido a que el presente escrito se concentra en un caso de conflicto latente —para el cual dicha unidad asesoró a la PCM.



VI. CONCLUSIONES

1. La primera gran conclusión, remite a la pregunta inicial acerca de los costos sociales de un determinado desarrollo económico nacional, la respuesta nos lleva a concluir conceptos como el Pacto Distributivo. (Oszlack, 2006: 4) El cual es relevante debido a que es este justamente el que

aún no se ha logrado asumir en el Perú. El equilibrio consensuado sobre la distribución de los excedentes nacionales sigue en debate.. Sin embargo, debe rescatarse que tampoco se quiere apelar a las teorías clásicas sobre la maldición de los recursos, es claro que el desarrollo se viene dando de forma sostenida, pero también es claro que se trata de un problema de fortalecimiento institucional necesario para complementar un desarrollo no sólo a nivel económico, sino también político y social.

2. La “Estrategia de Penetración Estatal”¹⁵(Oslak,1991) aterrizado en el tratamiento de los conflictos sociales a través de la Unidad de Gestión de Conflictos, no ha logrado avanzar hacia una estrategia de penetración ideológica, material o co-optativa; sino más bien coercitiva con la materialización explícita de la criminalización de las protestas con la cooptación de sus líderes, intervenciones policiales agresivas y mecanismos normativos escabullidos del consenso y la consulta de la población impactada.
3. Los recursos de Poder de las agencias estatales intervienen de forma decisiva en situaciones donde la planeación estratégica no logra ser una premisa de acción ante la emergencia de situaciones de conflicto social desbordado.
4. De forma normativa, las tareas estructuradas en la Unidad de Gestión de conflictos mantienen un discurso totalmente ideal en el tratamiento de los mismos. Sin embargo, en realidad las capacidades, recursos de poder, presiones sociales y empresariales, hacen que la envergadura de

¹⁵ Oszlack (1991)

las situaciones de conflicto sobrepasen cualquier gestión eficiente como “árbitros” y más bien dirigen a la Unidad hacia la tendencia gubernamental de aleación con el capital minero.

5. A nivel más específico sobre el análisis de la organización estudiada y a partir de una ponderación tanto de la importancia de las actividades, como de la deficiencia en la realización de las mismas, se puede observar que las actividades con mayor relevancia tienen altas deficiencias, sobre todo con respecto a la actuación de la Oficina en la etapa de Prevención. Lo que evidencia que se trata de una Oficina que no puede y muy probablemente no debe asumir el liderazgo de tremendas tareas. Se debe abandonar el sentido centralista de la gestión y más bien concentrar las acciones en la atención de conflictos pertinentemente políticos de alta relevancia. Todo ello sería posible si la estructura institucional —en sus diferentes niveles— lograra resolver los conflictos socioambientales de antemano, y tuviera legitimidad para hacerlo.

Por último, se concluye que la gestión de conflictos socioambientales no puede ser concebida como un ítem más dentro de la política minera. Se trata así de un área de gestión mucho más compleja que puede ser atendida de forma más eficiente con mecanismos de gestión descentralizados, institucionalizados y especializados en los diferentes niveles de gobierno (geográfico y a niveles ministeriales) bajo premisas de prevención, inclusión participativa, flexibilidad y transversalidad.

BIBLIOGRAFÍA

1. CooperAcción (2012), *“Tercer Informe cartográfico sobre concesiones mineras en el Perú”*. Junio 2012
2. Decreto Supremo N° 010-2010-PCM. Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/ogcs/DS-010-2010-PCM..pdf>
3. Decreto Supremo N° 010-2010-PCM. Disponible en : <http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/ogcs/DS-010-2010-PCM.pdf>
4. Defensoría del Pueblo. Norma de Creación. Disponible en <http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/ogcs/RM-380-2006-PCM%20.pdf>
5. Defensoría del Pueblo. Defensoría del Pueblo, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad. Reporte de Conflictos Sociales N° 98. Abril 2012
6. Diálogo Minero. Disponible en: <http://www.grupodedialogo.org.pe/>.
7. Gonzales, J.Carlos (2009), *“La Política Ambiental en el Perú”*. Arte y Práctica. Lima. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/arteypractica/article/view/2048>
8. Hilderbrand, Mary y Grindle Merilee (1997). *“Building State Capacity in the Public Sector. What can be done?”* En: Grindle, Merilee (ed.) *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.
9. Huamani, Giselle (2010), *“Estudio: Diagnóstico y propuesta de mejora del sistema nacional y regional de gestión de conflictos socio-ambientales. Diagnóstico Nacional”*. Proyecto: Fortalecimiento de capacidades estatales para la prevención y resolución de conflictos socioambientales en el Perú CIES-ACDI. Lima, 28 de Febrero de 2010

10. Lanegra, Ivan (2008), *“El (ausente) Estado ambiental”*. Consultores para Decisiones Estratégicas. Lima Perú, 2008, 193 pp.
11. Mach, James y Olsen, Johan (2001). En Almond, Gabriel, “Mesas Separadas”, en: Gabriel Almond, *Una Disciplina Segmentada* (México: Fondo de Cultura Económica, 2001)
12. Mayo, Wilde (2011), *“El Conflicto en Puno se pudo evitar”*. La Primera. 31 de Mayo del 2011. Disponible en [http://www.diariolaprimeraperu.com/online/especial/conflicto-en-puno-pudo-
evitarse_87261.html](http://www.diariolaprimeraperu.com/online/especial/conflicto-en-puno-pudo-evitarse_87261.html)
13. Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza. Disponible en: <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/contenido.php?pid=95>
14. NoticiasSer. Quiñones, P y Choquehuanca Z. (2011), *“El Conflicto Minero en Puno”*. 20-07-2011. Lima(7)
15. Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (2012), *“Impacto Económico de la Minería en el Perú”*. MACROCONSULT. Lima, Junio 2012. Disponible en: www.snmpe.org.pe
16. Oszlak, Oscar y Orellana, Edgardo. (1991), *“El Análisis de la Capacidad Institucional: Aplicación de la metodología SADCI”*, en www.oscaroszlak.org.ar
17. Oszlak, Oscar (1984), *“Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal”*. En Oscar Oszlak (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*, Ed. Paidós, 1984. También en www.oscaroszlak.org.ar
18. Oszlak, Oscar (2006), *“State Bureaucracy: politics and policies”*. En John Alford y otros (compiladores), *The Handbook of Political Sociology*, Cambridge University Press, 2005 (hay versión en español en POSTData, N° 11, Abril 2006).
19. Panfichi, Aldo (2011), *“Contentious Representation and its Impact in Contemporary Peru”*. *Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present*, John Crabtree, University of London Press. Nueva York. Página 1

20. Perú 21 (2011) "Walter Aduviri se resiste a ser detenido". 15 de Junio de 2011. Disponible en <http://peru21.pe/noticia/782492/walter-aduviri-se-resiste-detenido>
21. Repetto, Fabián. (2010), "Coordinación de políticas sociales: abordajes conceptuales y revisión de experiencias latinoamericanas". En Acuña, Carlos (comp.), "Los desafíos de la coordinación e integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina". Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros
22. Resolución Ministerial N° 358-2006-PCM. Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/ogcs/RM-380-2006-PCM%20.pdf>
- Resolución Ministerial N°161-2011-PCM. Disponible en http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Resol_ministeriales/2011/RM-161-2011-PCM.pdf