CIES
consorcio de investigación económica y social

ELECCIONES REGIONALES 2014
PERÚ
Consorcio de investigación económica y social - CIES
Centrando el Debate Electoral

PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018

APORTES PARA UNA POLÍTICA DE TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS CON EQUIDAD DESDE LAS REGIONES

IVÁN ORMACHEA CHOQUE

ASOCIACIÓN CIVIL PRODIÁLOGO, PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

CRÉDITOS

© CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CIES).
Calle Miguel Soto Valle 247, Lima 17
Telefax [51-1] 264-9855
www.cies.org.pe

El presente documento contó con el respaldo de la Asociación Civil ProDiálogo, Prevención y Resolución de Conflictos (www.prodialogo.org.pe). El autor y el CIES agradecen el apoyo brindado.

Primera edición: Lima, marzo del 2015
Coordinación de la publicación: CIES
Corrección de estilo: Melody Toledo
Diseño y diagramación: Carmen Inga y Rocío Castillo
Ilustraciones de carátula e interiores: Víctor Sanjinez

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente reflejan las posiciones del CIES y de los auspiciadores.

CONTENIDO

Presentación

Abstract

1. Situación actual
1.1. Conflictividad social y respuesta del Estado
1.2. Los conflictos sociales desde la perspectiva de género
1.3. Descentralización, prevención y gestión de conflictos sociales

2. Propuestas de política

3. Costos y beneficios de las propuestas de política

4. Objetivos específicos y resultados esperados

5. Obstáculo para la aplicación de la política propuesta

6. Recomendaciones y alianzas para la implementación de la política

7. Hoja de Ruta
A los primeros cien días
Al primer año
Al cuarto año

Referencias bibliográficas

PRESENTACIÓN

Las elecciones regionales del 2014 dejaron un camino de retos y oportunidades para los nuevos gobiernos regionales. En los siguientes cuatro años no solo deberán enfrentar los múltiples problemas de las gestiones anteriores, que incluyen graves denuncias de corrupción, sino también un contexto caracterizado por un menor crecimiento económico, la persistencia de la conflictividad social y una mayor exigencia de la ciudadanía por asegurar avances y generar un mayor desarrollo que beneficie al conjunto de la población.

En dicho marco es fundamental que los gobiernos regionales puedan implementar, dentro de sus atribuciones legales y presupuestales, políticas y programas basados en evidencia, y que formen parte de una visión clara y consensuada sobre el tipo de desarrollo que se busca para cada región. En este objetivo la comunidad académica puede y debe aportar, como lo ha venido haciendo el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) en los últimos años junto a sus 48 instituciones asociadas.

El presente documento, elaborado por Iván Ormachea Choque, forma parte de veintiséis propuestas de política formuladas en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral", las mismas que buscan brindar información y opciones de política a los nuevos gobiernos regionales en siete dimensiones: planificación estratégica, competitividad regional, reducción de la pobreza y desarrollo productivo, gestión sostenible de los recursos naturales e industrias extractivas, cambio climático, gobernabilidad y lucha contra la corrupción, y derechos humanos y género.

Queremos agradecer a las entidades auspiciadoras que permitieron la elaboración de estos documentos, entre ellas la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid); la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan); el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF); el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés); los programas Buen Gobierno y Reforma del Estado, ProAmbiente y Estado Orientado a la Ciudadanía de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ); la Cooperación Belga al Desarrollo; el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá (DFATD, por sus siglas en inglés); la Fundación Friedrich Ebert (FES); el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Programa ProGobernabili-

dad de Canadá; y el Proyecto Conservación de Bosques Comunitarios (CBC-BMU) implementado por GIZ bajo el marco de la iniciativa IKI.

Este agradecimiento se extiende a los aliados estratégicos del proyecto, como el Jurado Nacional de Elecciones; el Acuerdo Nacional; la Asociación Civil Transparencia; la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN); el Consejo de la Prensa Peruana; el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC); el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA); la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y el Ministerio del Ambiente. Finalmente, un agradecimiento especial al equipo de la oficina ejecutiva del CIES, a los autores de los documentos de política, a nuestras instituciones asociadas que colaboraron con la presentación de las propuestas en sus respectivas regiones, y a las autoridades regionales electas que participaron en los eventos convocados en el marco del proyecto.

Javier Portocarrero Maisch
Director Ejecutivo

Eduardo Castillo Claudett
Coordinador de proyecto

ABSTRACT

El proceso de descentralización iniciado el 2002 ha ido de la mano con el mayor crecimiento macroeconómico nacional de las últimas décadas, aunque también con el incremento en cantidad e intensidad de los conflictos sociales, los cuales han afectado la gobernabilidad del país. Los conflictos manifiestan características que involucran y afectan a hombres y mujeres desigualmente; basta con ver las imágenes de las mesas de diálogo o procesos de negociación en los que solo participan hombres como decisores, excluyendo a las mujeres, sus organizaciones y su agenda de demandas. Igualmente, resulta crucial estudiar con mayor profundidad aquellos liderazgos masculinos que han promovido procesos de diálogo, prevención y gestión de conflictos.

El gobierno nacional y algunos gobiernos regionales han implementado recientemente políticas o medidas para la prevención y gestión de conflictos sociales. Las posibilidades de éxito de los esfuerzos realizados por los segundos, sin embargo, dependen del liderazgo constructivo de sus presidentes regionales y de las capacidades y recursos de los equipos, oficinas o unidades regionales conformadas para la prevención y gestión de conflictos. Las intervenciones regionales enfrentan múltiples desafíos como mejorar la confianza, articulación, coordinación y colaboración intergubernamental; revertir la cultura confrontacional del conflicto; revalorar el diálogo entre los actores gubernamentales y sociales; fortalecer el sistema multigubernamental que presenta algunas disfunciones; y atacar las raíces estructurales de los conflictos. Con el propósito de construir una institucionalidad intergubernamental fuerte y establecer relaciones intergubernamentales de aliados, se plantea la creación de un sistema nacional, intergubernamental y descentralizado de prevención y gestión de conflictos basado en la articulación y coordinación horizontal de los diferentes niveles de gobierno, que incorpore la perspectiva de género sustentada en la normativa nacional e internacional.

1. SITUACIÓN ACTUAL

El presente documento pretende contribuir con la discusión en torno a propuestas de política referidas a la prevención y gestión de conflictos en base a la experiencia reciente de los gobiernos regionales (GORE) y su interrelación en el tema con los otros niveles de gobierno, a través de la inclusión de la perspectiva de género que contiene las brechas en este ámbito a ser atendidas por dichas políticas. Previamente se hará un recorrido sobre el estado reciente de la conflictividad social en el país, tomando como punto de partida el marco de la descentralización y el enfoque de la transformación de conflictos.

1.1. Conflictividad social y respuesta del Estado

El proceso de descentralización iniciado en 2002, dentro del marco del retorno a la democracia, coincidió con el surgimiento de una nueva matriz de conflictividad orientada al plano social, que deja de lado la matriz anterior vinculada al conflicto armado interno (1980-2000), sistematizada a través de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Del mismo modo, la descentralización se ha desarrollado en paralelo al mayor crecimiento macroeconómico nacional de las últimas décadas debido al aumento de los precios de los minerales, la disposición de importantes recursos derivados del canon a las actividades extractivas para algunos gobiernos regionales y locales y el incremento de la inversión en actividades extractivas fundamentalmente mineras, pero que tiene, como correlato la mayor intensidad de los conflictos sociales, especialmente socioambientales, los que han afectado recurrentemente la gobernabilidad del país. Sin embargo, a pesar de la sustancial mejora de la economía subsisten brechas de desigualdad y pobreza aún por resolver (Aldana y Oreé 2013, Pastor 2014, WEF 2013).

Para ordenar con mayor propiedad el análisis de la conflictividad social en el país y la experiencia desde los GORE, utilizaremos el enfoque de la transformación de conflictos, el cual tiene como premisa de partida visualizar los conflictos sociales positivamente por cuanto tienen el potencial de convertirse en pro-

cesos constructivos a partir del impulso del cambio en cuatro dimensiones: en los actores en conflicto, en sus relaciones, en la cultura del conflicto y en sus raíces estructurales; y de esta manera promover la reconciliación entre las partes o la eliminación definitiva de los efectos destructivos del conflicto (Ormachea 2014).

Para empezar, debe destacarse que los conflictos sociales en Perú, especialmente los socioambientales, se caracterizan por su alta complejidad. Diversas tesis, no todas muy rigurosas, han sido planteadas para explicar los conflictos sociales en los últimos 13 años. En cuanto a los actores en conflicto, se menciona las altas expectativas producidas en las poblaciones en situación de pobreza o pobreza extrema por la llegada de proyectos extractivos (mineros), poca presencia estatal, percepciones negativas en cuanto a las actividades extractivas, temor a que se afecte el territorio y recursos ambientales como el agua, temor a que no se comparta la riqueza con las poblaciones locales, existencia de grupos "antimineros" y agentes antisistema que se oponen a proyectos extractivos o de otra naturaleza, caudillos políticos interesados en obtener réditos mezquinos, alianzas de organizaciones sociales con conspiradores internacionales en contra del país.

Por su parte, las relaciones entre actores en conflicto generan variables como la desconfianza, las barreras de clase, raza y género que subsisten entre los peruanos y que promueven la exclusión, y la inadecuada comunicación. En cuanto a factores culturales, el autoritarismo, el no saber escuchar y las conductas poco dialogantes se han incorporado como patrones que han devenido en prácticas comunes para entablar procesos de negociación y diálogo, como las acciones colectivas seguidas de medidas de fuerza (bloqueos de carretera, paros, tomas de locales, etc.) que derivan en situaciones de confrontación y violencia.

Las explicaciones de tipo estructural están relacionadas con la "maldición de los recursos naturales" en el caso de conflictos por actividades extractivas, la falta de capacidad de mediación política por la ausencia de partidos políticos en el interior del país, la débil institucionalidad estatal en sus tres niveles (nacional, regional y local), la discusión pendiente sobre el modelo de desarrollo a seguir, la fragmentación y la dispersión de la sociedad civil, la escasez de recursos y la insatisfacción de necesidades básicas de importantes segmentos de la población.

Otra manera de entender el panorama que nos plantea el escenario de la actual matriz de conflictividad social en el país se relaciona al desequilibrio sistémico que existe entre los planos económico (orientado hacia la agresiva promoción de la inversión extranjera), social (que no satisface plenamente las demandas sociales), ambiental e institucional (que aún muestran importantes debilidades). Dentro de este marco, según el reporte de conflictos sociales publicado por la Defensoría del Pueblo en mayo de 2014, se nota un ligero decrecimiento de los conflictos sociales en los últimos doce meses (de 225 a 212). Adicionalmente, más del 50% de los conflictos sociales son de tipo socioambiental, fundamentalmente relacionados a actividades mineras, seguidos de conflictos sobre asuntos de gobiernos locales (GL), demarcación territorial y asuntos del gobierno nacional (GN), siendo este último competente en 58% de los casos registrados y los GORE competentes en un 25%. A su vez, más del 90% de los conflictos sociales se suscitan en las regiones y existe un porcentaje de conflictos que implican a dos o más regiones, producto de disputas sobre recursos hídricos o demarcación. Tendencias y porcentajes similares registra la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) para el mismo mes en los informes de diferencias, controversias y conflictos sociales Willaqniki N.° 14 y 19, de enero y junio del 2014 respectivamente.

Durante el actual gobierno nacional han destacado conflictos socioambientales de gran envergadura como Conga (Cajamarca), Espinar (Cusco) y sobre minería informal (Madre de Dios, Arequipa, etc.), los cuales demuestran que no basta reducir el número de conflictos sociales sino evitar que su intensidad los lleve al estadio de crisis. Además, estos conflictos han demostrado su capacidad para deslegitimar a gabinetes ministeriales (Lerner y Valdés) y cuestionar políticas que sustentan el modelo actual de fomento a la inversión en minería basados en normativa sobre los estudios de impacto ambiental (EIA). Ante ello, es evidente la necesidad de contar con planes para el ordenamiento territorial como también la aplicación del derecho a la consulta previa (Convenio 169 OIT), así como superar la falta de participación de los GORE y GL en decisiones sobre gran y mediana minería, y la débil institucionalidad ambiental del Estado (De Echave 2013).

El GN ensayó, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), numerosas fórmulas reactivas para la gestión de conflictos desde el retorno a la democracia, demostrando la inexistencia de políticas para prevenir y gestionar apropiadamente los conflictos sociales. Esta tendencia se mantendría en los primeros doce meses de la actual gestión nacional hasta la creación de la ONDS mediante D.S. N.º 102-2012-PCM. Esta oficina dirige el diálogo multiactor para prevenir conflictos y contribuye a su solución, y a su vez articula la labor de los sectores del Ejecutivo y otros niveles de gobierno en la prevención y gestión de conflictos. Además, propone lineamientos y estrategias de diálogo, mediación y negociación para la prevención, gestión y solución de conflictos sociales en el ámbito de su competencia. Los objetivos de dicha entidad son contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el desarrollo del país, y transformar los conflictos sociales en oportunidades de desarrollo (ONDS 2013). Además publica mensualmente el reporte *Willaqniki*, en el que aporta un marco conceptual que acuña definiciones, tipología y modos de intervención propios[1].

La ONDS implementa el Sistema Nacional de Prevención de Conflictos Sociales (SNPCS) en base a tres componentes: 1) la construcción de un Programa Nacional de Alerta y Respuesta Temprana (PART); 2) la identificación de zonas de riesgo; y 3) la institucionalización de la prevención de conflictos sociales en todos los niveles de gobierno. Para configurar el SNPCS se requiere articular esfuerzos y consensuar procedimientos entre los sectores y niveles de gobierno. Los mecanismos de institucionalización para la prevención de conflictos están orientados a que los GORE y GL elaboren y uniformicen sus políticas de prevención, en coordinación con la ONDS; esto supone la creación y fortalecimiento de oficinas regionales de gestión del diálogo y la articulación de los sistemas de alerta temprana (SAT) de los GORE. En paralelo, estos últimos han venido impulsando una serie de iniciativas para la prevención y gestión de conflictos.

1.2. Los conflictos sociales desde la perspectiva de género

Sobre los conflictos, se ratifica lo señalado por Schirsch y Sewak (2005) en cuanto a que estos no son ajenos al género. En tanto interacción humana, los conflictos tienen al género como factor presente. El desafío es cómo sacar a la luz aquellas características y consecuencias que afectan y condicionan diferenciadamente a hombres y mujeres en situaciones de conflicto. La perspectiva de género ha demos-

1 Llama en todo caso la atención la notoria diferencia en cuanto al número de conflictos sociales que la ONDS y la Defensoría del Pueblo reportan mensualmente.

trado ser sumamente útil para entender estas diferencias y cómo estas diferencias se convierten en desigualdad entre unos y otras.

Las mujeres han sido por lo general identificadas como víctimas o afectadas por los conflictos armados o sociales respectivamente. Sin embargo, las mujeres actúan en los conflictos armados como combatientes empuñando las armas o como luchadoras ("resistentes") dirigiendo, movilizándose y siendo parte del movimiento social en los conflictos sociales y socioambientales, y/o como asistentes actuando como cocineras o cuidadoras de niños, tal como atestiguamos en los conflictos recientes en Puno (2011), Espinar (2012) y Cajamarca (2011-2012) (Hoetmer *et. al.* 2013). Otro rol importante que requiere ser visibilizado y fortalecido es el de las mujeres como constructoras de paz al actuar de forma pacífica para exigir el fin del conflicto, de la violencia y de la vulneración de los derechos humanos.

Como se puede apreciar en los medios, a pesar que en algunas situaciones hombres y mujeres se involucran y movilizan, quienes finalmente negocian, dialogan y toman las decisiones en torno a los conflictos son los hombres, sin tomar en cuenta a las mujeres, sus organizaciones y sus necesidades, como ha sucedido en conflictos como Puno, Conga o Espinar.

Por tanto, el espacio público –en el cual se desarrollan los conflictos sociales– que involucra a los diferentes niveles de gobierno, organizaciones políticas y organizaciones de la sociedad civil se caracteriza por la concentración del poder mayoritariamente en manos de hombres. Esta tendencia está en un proceso de cambio gradual con la mayor presencia de las mujeres y sus organizaciones, a lo que ha contribuido la implementación de políticas afirmativas para promover el acceso de ellas a puestos de toma de decisión. Sin embargo, las diferencias (brechas) sociales, económicas y políticas entre hombres y mujeres subsisten, sin dejar de reconocer los profundos cambios que vienen experimentándose en el mundo que reconocen la necesidad de materializar la igualdad entre los dos sexos[2].

Para revertir esta tendencia cultural e histórica se ha promovido un conjunto de políticas desde el ámbito internacional y nacional que busca la igualdad de oportunidades y no discriminación entre mujeres y hombres. Perú cuenta con un extenso marco normativo internacional y nacional en esta línea, siendo el documento internacional más importante la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), además de otros tratados más específicos como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem Do Pará), la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, la Declaración del Milenio de Naciones Unidas y consensos regionales para el logro de la igualdad entre hombres y mujeres como el de Quito, Brasilia y Santo Domingo[3].

2 Según el Reporte Global de Índices de Brechas de Género del 2013 elaborado por el World Economic Forum (WEF 2013), de un total de 136 países, son los países escandinavos los que siguen liderando la reducción de las brechas de desigualdad durante los últimos seis años (Islandia, Finlandia, Noruega y Suecia) y tienen, por tanto, las mejores condiciones de vida para mujeres y hombres. El reporte indica que en este período se han producido cambios positivos en 95 países mientras que en 14 han empeorado. Perú se encuentra por encima del promedio en el puesto 80. Desde una perspectiva crítica, se podría afirmar que a pesar de los importantes cambios, no existe aún país alguno en la tierra donde la igualdad de derechos entre hombres y mujeres sea plena; por tanto, las relaciones entre ambos sexos siguen inclinadas a favor de los hombres.

3 También la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, el Convenio N.° 100 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre igualdad en la remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, el Convenio N.° 111 OIT sobre la

En el plano nacional se cuenta con el reconocimiento constitucional del derecho a la igualdad en el artículo 2.°, inciso 2 de la Constitución; el Plan Bicentenario[4], el Acuerdo Nacional y especialmente la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley N.° 28983. Según lo ha manifestado el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la existencia de este marco normativo implica la responsabilidad estatal de su cumplimiento y la asignación presupuestal como obligación estatal para garantizar los derechos humanos de las mujeres (Defensoría del Pueblo 2013: 33).

En ese sentido, habiéndose demostrado la desigualdad que producen los conflictos en perjuicio de las mujeres, la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas –al igual que las resoluciones afines N.° 1820, 1888, 1889, 1960, 2106 y 2122 que son de naturaleza vinculante para todos los estados miembros de la ONU– se ha manifestado, en principio, acerca del cese de la violación contra mujeres como arma de guerra al declararla delito de lesa humanidad. Igualmente, ha ratificado la importancia de la participación de las mujeres y sus organizaciones como decisoras en los procesos de paz y negociación post conflicto. Si bien estas resoluciones están orientadas a los conflictos armados, han servido para impulsar planes de acción nacional e iniciativas relacionadas también a conflictos sociales en otros países de la región.

Asimismo, desde la perspectiva de género resulta crucial reflexionar sobre la actuación de los hombres y las instituciones en los conflictos sociales, a través del concepto de masculinidad[5]. La masculinidad se encuentra directamente vinculada con instituciones de seguridad y defensa, como las fuerzas policiales y las fuerzas armadas, que conforman sistemas jerárquicos y autoritarios que legítimamente hacen uso de la fuerza. Características similares se encuentran en organizaciones de la sociedad civil lideradas por varones. El autoritarismo, la fuerza, el conflicto y la violencia están claramente vinculados con la socialización de los hombres. Por tanto, son los hombres y las instituciones, que en su mayoría tienen una cultura masculina, los que históricamente se han enfrentado en los conflictos armados y sociales. Las explicaciones a esta división sexual en el uso de la fuerza y la violencia no son de tipo biológico sino más bien social.

Los estudios sobre masculinidad (Connell 1997, Kimmel 1997 y Fuller 2001, entre otros) concuerdan que deberíamos referirnos más bien a las masculinidades, las cuales al ser diversas coexisten estableciendo relaciones de jerarquía y dominación entre los hombres. Connell (1997) establece una tipología muy útil para la investigación que identifica en diversos contextos a una masculinidad hegemónica, como aquella asociada al hombre fuerte, exitoso y poderoso, que contrasta con masculinidades que se subordinan o complementan con aquella. Las jerarquías que generan las diferentes masculinidades son además acompañadas de diferencias basadas en la clase social y la raza, que pueden ser comprendidas desde la perspectiva de la interseccionalidad. Todas estas masculinidades, por ser dinámicas, evolucionan en el

discriminación en materia de empleo y ocupación, el Convenio N° 156 OIT sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras.

4 Aprobado por Decreto Supremo N.° 054-2011-PCM del 22 de junio de 2011.

5 Según Michael Kimmel, *"La definición de nuestra cultura sobre la masculinidad implica, de esta manera, varias historias a la vez. Se trata de la búsqueda del hombre individual para acumular aquellos símbolos culturales que denotan virilidad, señales de que él lo ha logrado (ser hombre). Se trata de esas normas que son usadas contra las mujeres para impedir su inclusión en la vida pública y su confinamiento a la devaluada esfera privada. Se trata del acceso diferenciado que distintos tipos de hombres tienen a esos recursos culturales que confieren la virilidad y de cómo cada uno de estos grupos desarrolla entonces sus propias modificaciones para preservar y reclamar su virilidad. Se trata del propio poder de estas definiciones, que sirven para mantener el poder efectivo que los hombres tienen sobre las mujeres y que algunos hombres tienen sobre otros hombres"* (1997, Pp. 49-62).

tiempo dando posibilidad de iniciar procesos de cambio que tiendan a revertir justamente aquellas en las que muchos patrones de violencia y autoritarismo toman forma (Cockburn 2010a y 2010b).

En tanto los conflictos sociales en Perú son liderados en su casi totalidad por hombres, se debería poner mayor atención en las características masculinas de sus protagonistas puesto que algunas pueden ser más propensas a entrar en colisión con otras, lo cual puede afectar aquellos encuentros propios de mesas de diálogo o procesos de negociación como consecuencia de los conflictos sociales. Igualmente, se debería resaltar y promover aquellos ejemplos de masculinidades de aquellos líderes que se orientan hacia la colaboración, el diálogo y la construcción de la paz (Connell 2002).

1.3. Descentralización, prevención y gestión de conflictos sociales

La descentralización es un proceso técnico-político de largo plazo, iniciado el 2002 con la Ley N.° 27680, que forma parte de la reforma del Estado peruano para reorganizar el país a través de gobiernos locales y regionales, redistribuyendo el poder económico, político y geográfico históricamente centralizado en Lima. Está orientada a alcanzar el buen gobierno y la gobernabilidad; es decir, un gobierno eficiente, efectivo y al servicio de la ciudadanía que tenga por finalidad el desarrollo integral armónico y sostenido del país en beneficio de la población (Minam 2014: 20).

Entidades como el programa ProDescentralización de Usaid y la Defensoría del Pueblo, consideran que el proceso de descentralización y regionalización es absolutamente necesario para fortalecer el sistema democrático y la gobernabilidad del país. Recomiendan concluir la transferencia de competencias, funciones y presupuestos; fortalecer capacidades técnicas e institucionales; orientarse hacia la conformación de macrorregiones; fortalecer la institucionalidad de los GORE e inspirar mayor vocación democrática dentro de ellos; precisar con máximo detalle los roles y funciones que cada nivel de gobierno debe asumir; y mejorar los mecanismos e instituciones del sistema nacional de control que dirige la Contraloría, al igual que el Ministerio Público y el Poder Judicial, asegurando el funcionamiento de un sistema eficaz de fiscalización y sanción.

A partir de las cuatro dimensiones de cambio tomadas del enfoque de transformación de conflictos, podemos describir los asuntos claves que hemos encontrado o que postulamos como posibles temas de una agenda de cambio para contribuir a la prevención y gestión de conflictos sociales a nivel regional:

- **En el plano de los actores:**

Los GORE son entidades estatales caracterizadas por ser conducidas mayoritariamente por movimientos regionales y ser lideradas íntegramente por hombres elegidos como presidentes regionales –como consecuencia de haber presentado las organizaciones políticas apenas 3,8% de candidaturas de mujeres para este cargo– lo cual refuerza la característica masculina de estas instituciones[6]. En el caso de las

6 Durante los tres períodos gubernamentales de los GORE (2003-2006, 2007-2010 y 2011-2014) solo se han elegido dos mujeres como presidentas regionales en el primer período. En las recientes elecciones regionales del 2014 solo una mujer fue elegida presidenta regional: Yamila Osorio Delgado, actual presidenta de la región Arequipa.

vicepresidencias, solo un 8,3% de mujeres fueron elegidas. Por su parte, a nivel de consejos regionales se observa un lento incremento en la presencia de mujeres, al pasar del 22,4% en el 2002 al 28,1% en el 2010 (Defensoría del Pueblo 2013: 177).

En cuanto a la prevención y gestión de conflictos, un primer aspecto a destacar es la importancia del tipo de liderazgo de los presidentes regionales, el cual marca la diferencia en cuanto a la gestión regional. Este liderazgo (constructivo) se caracteriza por estar permanente y directamente involucrado con los procesos de prevención o gestión de conflictos como las mesas de diálogo. La gestión presidencial manifiesta visión, claridad, manejo político, capacidad de convocar a otros líderes regionales para dialogar, y crear redes con la sociedad civil y otros niveles de gobierno para fortalecer la gestión y concertación. Destacan liderazgos masculinos como los de Moquegua, Arequipa y San Martín en la figura de sus respectivos presidentes regionales[7], quienes se involucraron decidida y personalmente en impulsar procesos de gestión, prevención de conflictos o diálogo. Uno de los casos más reconocidos es el de Moquegua, en referencia al proyecto minero Quellaveco[8].

Todo esto, sin embargo, debe ir de la mano con el permanente alineamiento de los equipos técnicos para que se involucren protagónicamente en los procesos y en las interacciones con los órganos internos del GORE y con los otros niveles de gobierno, más que concentrar la gestión en la persona del presidente regional. Estas acciones contribuyen y dicen mucho del deseo de institucionalizar los procesos de gestión de conflictos en los GORE. Subsiste, sin embargo, la pregunta en cuanto a qué va a suceder con esos procesos una vez que cambie la gestión regional. Por el momento los GORE dependen de la persona(lidad) de sus presidentes regionales y cómo se relacionen especialmente con el GN.

Asimismo, los GORE han impulsado diversas iniciativas, en conjunción con el valioso apoyo de la cooperación internacional, como reacción a los conflictos sociales desde el inicio del proceso de descentralización y regionalización. Desde 2011, han tomado medidas más institucionalizadas optando por diversas fórmulas como:

- La asignación de funciones a una gerencia, como en el GORE Cajamarca, o a un grupo de funcionarios, por lo general asesores de confianza, para intervenir en los conflictos de gran escala, mientras que las gerencias y direcciones regionales ven aquellos conflictos de menor escala y propios de su función, como en el GORE Loreto.
- La formación de grupos técnicos especializados, como el GORE San Martín, que ha conformado un Equipo Técnico de Diálogo y Sostenibilidad.
- La creación de espacios regionales de diálogo para prevenir y administrar conflictos, como la Mesa Regional de Diálogo y Concertación para prevenir y desactivar conflictos sociales del GORE La Libertad.
- La puesta en funcionamiento de oficinas o unidades especializadas de prevención, gestión de conflictos, diálogo y concertación, como en los GORE Junín, Puno, Arequipa, Moquegua y Ayacucho, que viene siendo la tendencia mayoritaria en cuanto a políticas en favor de la prevención y gestión en conflictos sociales.

7 Nos referimos a los presidentes regionales del período 2011-2014.
8 Ver PNUD y GORE Moquegua 2014.

Una mirada panorámica a algunas de estas experiencias nos permite ver, en principio, la voluntad de la mayoría de los GORE por asumir un rol importante en la gestión y prevención de la conflictividad social. Se aspira a constituir entidades o equipos especializados en asesorar a la alta dirección, gerencias y direcciones regionales en la prevención y gestión de conflictos; diseñar y ejecutar políticas; intervenir en conflictos sociales; articular con los otros niveles de gobierno; fortalecer capacidades a nivel regional; contribuir a la cultura de paz; investigar, establecer sistemas de monitoreo y alerta temprana regional; y hacer seguimiento de acuerdos y compromisos.

Se evidencia también que estos equipos u oficinas varían notablemente en cuanto a: número del personal, permanencia en el cargo, capacidades y nivel de toma de decisiones que tienen, recursos que administran, presupuestos que se les asignan, el apoyo que reciben de la presidencia y las gerencias regionales, y las herramientas metodológicas que manejan. Creados generalmente por ordenanza regional, algunas de estas iniciativas tienen asuntos pendientes respecto a su inclusión en los planes presupuestales y los documentos de gestión institucional como el ROF, MOF, CAP y TUPA. En cuanto a los equipos, oficinas o unidades de conflictos, existe minoritaria presencia de mujeres funcionarias, aunque en algún caso recae o ha recaído la mayor responsabilidad sobre una funcionaria. Sin embargo, se requiere mayor investigación para entender qué impactos han tenido las gestiones de estas entidades o equipos a partir de las diferencias de género, qué poder de decisión tienen aquellas mujeres en ese cargo, qué funciones realizan y cuáles son los estilos que imprimen hombres y mujeres a su gestión. Estas experiencias de gestión requieren ser analizadas con mayor profundidad y ser fortalecidas para cumplir con las finalidades previstas.

En contraste, existe una minoría de GORE donde explícitamente no se ha optado por políticas semejantes. Es más, existen miradas desde las autoridades regionales que afirman que no les compete la gestión de conflictos sociales, sino que esta labor debe recaer recae en el GN y en entidades como la ONDS o la Defensoría del Pueblo; mientras otros afirman que no es necesaria política o medida regional alguna puesto que los conflictos sociales no existen en su región (Segovia 2013).

La sola presencia de los GORE determina la posibilidad de que un proceso de prevención o gestión de conflictos sea constructivamente viable puesto que –como premisa fundamental– es la entidad encargada de administrar el territorio regional, donde estadísticamente suceden no menos del 90% de los conflictos sociales del país. Legitiman el espacio y generan condiciones para que los acuerdos adoptados se alineen con los principales objetivos de desarrollo de la región. Además son el canal de representación de las demandas e intereses de sus pueblos y comunidades, cumpliendo una doble función articuladora con el GN y los GL en la elaboración y propuestas de planes de inversión (Minam 2014). No siendo competente en los temas de fondo, sí debe ejercer un rol protagónico para promover el diálogo, evitar la violencia, explicar cuáles son los orígenes de los conflictos y participar constructivamente en su manejo. De ser competente, con mayor razón debe administrar el asunto de fondo articulándose protagónicamente con los otros niveles de gobierno para promover procesos de diálogo, prevención y gestión de conflictos. En ambos casos, se debe colaborar con la intervención que puedan realizar instituciones como la Defensoría o entidades reguladoras. En breve, se exige una acción en tanto los conflictos sociales tienen una serie de consecuencias relacionadas con la vida y calidad de vida de los habitantes y comunidades dentro de su territorio.

Según la naturaleza del conflicto social, un GORE puede estar involucrado como actor directamente implicado en el conflicto (ante cuestionamientos a su gestión, demarcación territorial con otro gobierno,

temas de competencia intergubernamental o disputas sobre recursos hídricos) por lo cual le corresponde el rol de promotor del diálogo para buscar una solución constructivamente consensuada y negociada con los otros actores; igualmente cuando el conflicto se produzca en su territorio aunque no sea de su competencia. En caso el conflicto sea de su competencia y deba actuar como regulador, debe ceñirse al mandato legal que corresponda, fomentando la comunicación apropiada y el consenso entre las partes, sin que esto implique una renuncia a sus obligaciones y competencias. En otras situaciones, cuando se trate de temas que no lo involucren directamente o cuando estén relacionados a necesidades o problemáticas que deban ser atendidas en su región (desarrollo, cooperación, pobreza, etc.) podrá ejercer un rol de facilitador o tercero imparcial.

- **En el plano relacional:**

Si bien las relaciones entre los distintos niveles de gobierno varían de acuerdo al estilo que imprima el presidente regional, en términos generales las relaciones intergubernamentales son complejas debido a la diversidad política de los actores a cargo de los diferentes niveles de gobierno, lo que exige entrar a planos de negociación que tienen como punto de partida la desconfianza y la necesidad de construir relaciones que permitan operar políticamente dentro del marco de la descentralización.

Esta relación se tensa adicionalmente por problemas irresueltos que los GORE enfrentan, como la imposibilidad de participar en decisiones sobre asuntos que impactan en su territorio (concesiones a mediana y gran minería, procesos de aprobación de EIAs, etc.) y la explotación de recursos naturales allí existentes, en tanto son competencia del GN; la falta de mayor precisión sobre las competencias y funciones intergubernamentales; la dependencia financiera y presupuestal del GN; y el temor del GN que al conceder mayor poder a los GORE estos opten por convertirse en gobiernos cuasi soberanos contradiciendo las políticas nacionales, entre otros asuntos.

La falta de articulación, coordinación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno, e incluso entre sectores del GN –a modo de compartimentos estancos– es lo que más destaca de la relación intergubernamental. En el campo de la prevención y resolución de conflictos, la apertura de la ONDS ha sido un acierto en cuanto a la implementación de una nueva metodología que ha podido manejar más constructivamente los conflictos sociales; sin embargo la apertura de oficinas desconcentradas de la ONDS en algunas regiones –que cumplen funciones afines a los equipos, oficinas o unidades de conflictos sociales de los GORE– suelen incrementar las distancias entre ambos gobiernos, cuando no se logra establecer una relación articulada.

Aunque a menor escala, este tipo de relaciones se reproducen entre los GORE, los GL y la sociedad civil. Al ser percibidos como entes de gobierno con poca institucionalidad, escasos de recursos o sin poder de decisión, los otros actores prefieren tender puentes directamente con el GN, sobre el que inciden directamente para dar solución a sus demandas. La relación de los GORE con la sociedad civil, en materia de prevención y gestión de conflictos sociales, es de suma importancia para el éxito de cualquier política o estrategia que estos implementen. La sociedad civil es un actor clave para iniciativas que promuevan una cultura orientada a la prevención y gestión constructiva de conflictos y el diálogo.

Resulta importante destacar, finalmente, que en algunos casos las relaciones entre los GORE y el GN han sido colaborativas, lo cual también abarca a las entidades o equipos especializados en conflictos

sociales, como la ONDS con el GORE San Martín o con el GORE Arequipa en la implementación del Plan Nacional de Formación de Gestores del Diálogo (*Willaqniki* N.º 14) o entre los GORE y algunos sectores del GN sobre todo en cuanto a asuntos sociales, teniendo como característica el haber establecido una relación de trabajo horizontal mutuamente beneficiosa.

En el plano de la prevención y gestión de conflictos destaca la experiencia de las Redes de Alerta Temprana del Minam (RET) implementadas por la Oficina de Asesoramiento en Asuntos Ambientales en 15 regiones del país desde el 2013, lo que ha puesto en marcha una plataforma informática de conflictos socioambientales. El objetivo del RET es fortalecer la intervención estatal en los conflictos, estableciendo la necesidad de articular esfuerzos con sus órganos adscritos sectoriales distribuidos en diferentes regiones del país y con los GORE y GL para prevenir, gestionar y transformar los conflictos socioambientales[9]. Se trata de una iniciativa creativa, flexible, que no se basa en una norma *ad hoc* sino ante todo se fundamenta en el diálogo, acuerdos formalizados a través de actas de entendimiento, el intercambio de información, la coordinación y construcción de confianza entre los distintos niveles de gobierno.

- **En el plano cultural**:

La historia reciente de conflictividad social ha dado formación a una cultura del conflicto muy masculina que se caracteriza, entre otros patrones, por no escuchar las demandas sociales ciudadanas, tratar de imponer decisiones a pesar de las resistencias sociales, movilizaciones supuestamente pacíficas que derivan en acciones violentas de las fuerzas del orden o del movimiento social, pérdidas materiales y humanas, y la apertura del diálogo como mecanismo de crisis para buscar una salida negociada. Además, se produce una gran movilización y resistencia social que tiene repercusión nacional al desestabilizar el sistema democrático, lo que genera mucho interés de los medios, los cuales mayoritariamente representan como "buenos y malos" a unos y otros, contribuyendo a la polarización.

Diversas experiencias están revirtiendo estos patrones y, especialmente, el descrédito hacia los procesos de diálogo que existe en regiones como Cajamarca. Destacan la Mesa de Diálogo de las comunidades campesinas de Tintaya (Cusco), Arequipa (Cerro Verde), Moquegua (Quellaveco) y Espinar (Cusco), las cuales demuestran que estos procesos pueden ser exitosos de impulsarse decididamente y de contar con los recursos técnicos y financieros necesarios. Cabe señalar que, aun así, los GORE no siempre están involucrados en estos procesos al no ser reconocidos como actores que gocen de la legitimidad suficiente para aportar a ellos. De otro lado, proyectos de desarrollo impulsados por la sociedad civil como Dialoga, con el apoyo de la cooperación internacional, y el Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible, han logrado abrir y fortalecer espacios de diálogo e intercambio entre actores gubernamentales y de sociedad civil en Arequipa y Apurímac. Esta experiencia de diálogo multiactor sobre minería y desarrollo sostenible, que en Perú ha logrado buenas prácticas, se está compartiendo en Colombia, Argentina, Ecuador y Brasil a partir de un subsecuente proyecto de desarrollo denominado Diálogo Sur[10].

9 Ver http://www.minam.gob.pe/oaas/que-es-la-rets/
10 Ver http://prodialogo.org.pe/proyectos/dialogo-sur

En la región andina, se reavivaron los discursos nacionalistas y étnicos como consecuencia de la crisis de Bagua (2009) y el Aymarazo de Puno (2011), sin que haya cuajado un discurso indigenista andino. De otro lado, a pesar de la existencia de una ley, reglamento y marco normativo para la ejecución del derecho a la consulta previa, la discusión en torno a su aplicación a los pueblos andinos ha generado incertidumbre, confusión, frustración y polarización entre actores de la sociedad civil, empresas y los distintos niveles de gobierno. La Defensoría del Pueblo, en el caso de la comunidad campesina San Juan de Cañaris (Lambayeque) en referencia al proyecto minero Cañariaco, tuvo que dirigirse al GN en enero del 2013 indicando que debía aplicarse el derecho a la consulta, ante el desconocimiento de este derecho en el sector energía y minas. Finalmente en mayo de 2014, el Viceministerio de Interculturalidad afirmó que este derecho sí es aplicable en la zona andina y en proyectos mineros. Además, se requiere abrir espacios para dialogar en cuanto a las diferentes concepciones sobre desarrollo que se plantean desde las regiones.

En la Amazonía subsisten los conflictos por afectación a los territorios ancestrales de los pueblos indígenas y contaminación por metales pesados provenientes de la actividad hidrocarburífera –habiéndose declarado emergencias ambientales en la cuenca de los ríos Pastaza, Corrientes y parte baja del río Marañón– lo cual demuestra la histórica distancia existente entre los diferentes niveles de gobierno y las poblaciones amazónicas. Se han abierto espacios de diálogo pero deben demostrar eficiencia y eficacia. Esta situación contrasta, sin embargo, con algunas buenas prácticas sobre el derecho a la consulta previa, como la Ordenanza Regional 016-2013 y la Ordenanza Regional 003-2014 emitidas por el GORE Amazonas, que reconocen e implementan el derecho a la consulta libre, previa e informada de los pueblos indígenas, en el ámbito de su jurisdicción y competencia; o el proceso de consulta realizado para la creación del Área de Conservación Regional Maijuna-Kichwa, ubicada en Loreto, cerca de los ríos Algodón y Napo, un esfuerzo promovido por el GORE Loreto.

Los conflictos sociales en Perú se enmarcan dentro de la diversidad cultural, lo que añade mayor complejidad a los mismos. Los procesos constructivos de prevención y transformación de conflictos requieren entender la historia y procesos que atraviesan los pueblos y una predisposición positiva hacia la interculturalidad apreciando las diversas culturas como fuente de enriquecimiento de nuestro país. En lugar de ver barreras basadas en la cultura, se debería hacer un esfuerzo por comprender correctamente a las diferentes sociedades e interpretar sus manifestaciones de acuerdo con sus propios criterios culturales, y celebrar la diversidad.

- **En el plano estructural:**

Dentro del marco del proceso de descentralización que ha logrado concluir con la asignación de casi la totalidad de funciones a los GORE y GL, aún tenemos un sistema multigubernamental en proceso de consolidación, con disfunciones que todavía no permiten contar con gobiernos subnacionales fuertes, que gocen de la presencia y reconocimiento social dentro de sus jurisdicciones territoriales.

Los GORE enfrentan un círculo vicioso que por un lado les exige, ante los ojos de los otros niveles de gobierno y la ciudadanía, institucionalizarse y demostrar capacidad de gestión (en la planificación, formulación de políticas y proyectos, gasto, ejecución, etc.) y por otro lado no les permite funcionar apropiadamente al no contar con la precisión funcional para operar articuladamente con los otros niveles de gobierno, lo que requiere de mayores capacidades técnicas para administrar procesos complejos (como

la formalización de la pequeña minería) y las suficientes competencias relacionadas a la gestión territorial, lo cual impacta directa o indirectamente en la prevención y gestión de conflictos sociales.

Aún está pendiente atender aquellas contradicciones estructurales que se convierten en fuentes permanentes de conflicto o contribuyen a generarlos como, por ejemplo, una nueva normativa en torno a los EIA, descentralización fiscal, zonificación o planificación territorial que implique participación efectiva de los gobiernos subnacionales, fortalecimiento de las condiciones para la aplicación del derecho a la consulta, consolidación de la institucionalidad ambiental, apertura hacia la discusión de diversos enfoques de desarrollo desde las regiones, etc. El reto es construir un Estado sólidamente articulado y conformado por gobiernos fuertes (Barrantes *et. al*. 2012) en sus múltiples niveles, y que establezcan una relación de aliados estratégicos entre ellos. Actitud colaborativa, reglas y competencias muy claras, fiscalización efectiva, mecanismos de coordinación y diálogo político constructivo permanente, son esenciales para fortalecer la institucionalidad pública.

2. PROPUESTAS DE POLÍTICA

Todas las propuestas de política apuntan a la creación de un sistema de prevención y gestión de conflictos que permita la articulación, coordinación y colaboración de los diferentes niveles de gobierno. Las diferencias entre ellas recaen en el grado de articulación, coordinación y colaboración intergubernamental, y sobre qué entidad(es) dirige(n) la administración del sistema.

La necesidad de articular, coordinar y colaborar intergubernamentalmente –e intersectorialmente– cuenta con un marco legal sustentado en la Política 8 del Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2012**,** denominada "Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú", contenida en la parte I titulada "Democracia y Estado de Derecho", que sostiene que el Estado "*establecerá una clara delimitación de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno*"; así como *"incorporará los mecanismos necesarios para mejorar la capacidad de gestión, la competencia y la eficiencia de los entes públicos y privados"* y *"favorecerá el asociacionismo intermunicipal e interregional para el tratamiento de temas específicos"*.

Asimismo, el Plan Bicentenario cuenta entre sus seis ejes estratégicos con el Eje 3: "Estado y Gobernabilidad", que establece como objetivo nacional lograr un *"Estado democrático y descentralizado que funciona con eficiencia, eficacia y articuladamente entre sus diferentes sectores y los tres niveles de gobierno al servicio de la ciudadanía y el desarrollo, garantizando la seguridad nacional"*.

Igualmente, la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.º 27783), en su artículo 49.1 declara que el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mantienen relaciones de *coordinación, cooperación y mutuo apoyo, en forma permanente y continua*, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades. Finalmente, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobada por Resolución Ministerial 125-2013-PCM, establece como objetivo específico 12 el "*fomentar la creación de mecanismos de articulación necesarios para lograr una coordinación eficiente entre las entidades públicas de los tres niveles de gobierno"*; además de

señalar como principio orientador de la política de modernización la articulación intergubernamental e intersectorial.

Tomando en consideración estos principios, proponemos las siguientes opciones de política:

a. Creación de un sistema nacional de prevención y gestión de conflictos regido y conducido por el GN

Se basa en la premisa que los GORE no son entidades competentes o responsables de la prevención y gestión de conflictos sociales, y que los diferentes sectores del GN liderados por la ONDS son los que a través de sus oficinas (central o desconcentradas), deben liderar las respuestas a potenciales o reales situaciones de conflicto social a nivel nacional.

Los GORE colaborarían en todo caso, dentro del ámbito de sus competencias, con las labores que realice la ONDS o las entidades sectoriales, asumiendo un rol secundario o de acompañamiento activo que se adjudica roles contribuyentes para lograr una adecuada prevención o gestión de conflictos.

b. Creación de un sistema nacional, intergubernamental y descentralizado de prevención y gestión de conflictos basado en la articulación y coordinación horizontal de los diferentes niveles de gobierno

Se basa en dos premisas: a) seguir impulsando el proceso de descentralización y regionalización como proceso político-institucional dirigido a fortalecer la gobernabilidad del país, y b) actuar coherentemente siguiendo los principios que subyacen al diálogo constructivo y la prevención y gestión de conflictos –que son los temas a trabajar– basado en principios como la buena fe, la transparencia, la colaboración y la creación de la confianza; en breve, practicar lo que se predica.

Esta opción requiere la puesta en marcha del Consejo de Coordinación Intergubernamental (creado en 2007 según Ley Orgánica del Poder Ejecutivo) como un espacio de concertación y seguimiento a la política de descentralización en Perú por parte de los tres niveles gubernamentales. Esto con el propósito de consensuar e impulsar recomendaciones de políticas, estrategias y acciones que garanticen la puesta en marcha del sistema de prevención y gestión de conflictos a nivel nacional, basado en los principios de transparencia, cooperación, diálogo y concertación.

El sistema nacional intergubernamental de prevención y gestión de conflictos debe implementarse basándose en la articulación, coordinación y colaboración permanente de los distintos niveles de gobierno, a través de espacios o redes que determinen concertadamente las instituciones de gobierno. Uno de estos espacios debería ser el Consejo de Coordinación Intergubernamental Regional (CCIR) que fortalezca la articulación de los GORE, GL y entidades descentralizadas dependientes del GN. Estos sistemas deberían orientarse también a buscar soluciones duraderas y constructivas a las fuentes estructurales de la conflictividad social del país.

Requiere, en el más breve plazo, de la conclusión del proceso de transferencia de funciones, roles, recursos económicos del GN a los otros niveles de gobierno, y el impulso o la construcción de un

marco normativo y político que determine la constitución de espacios, equipos, unidades u oficinas especializadas en prevención de conflictos en los GORE que cuenten con los recursos políticos, humanos, presupuestales, técnicos y logísticos para su adecuado funcionamiento.

Una de sus primeras tareas implicará acordar una matriz de delimitación de competencias y funciones para la gestión descentralizada que detalladamente precise qué nivel o niveles de gobierno es/son competente(s) al intervenir en la gestión y prevención de conflictos.

Otra tarea importante es impulsar una ordenanza regional, con perspectiva de género, sobre la inclusión de la mujer en procesos de gestión y prevención de conflictos, inspirada en el marco normativo nacional e internacional sobre igualdad de oportunidades y, específicamente, en cuanto a la aplicación de la resoluciones 1325, 1888, 1889, 1960, 2106 y 2122 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Igualmente, ejecutar procesos de capacitación en gestión y prevención de conflictos dirigidos a todos los funcionarios de las entidades de los distintos niveles de gobierno, con una perspectiva transversal de género que incluya especialmente el campo de la masculinidad, para promover liderazgos masculinos más colaborativos, democráticos y dialogantes. Deberían incluirse temas como el de igualdad de oportunidades, género y desarrollo, y cultura de paz.

Como parte de una visión a largo plazo se requiere formular los lineamientos curriculares regionales para que las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) elaboren un programa curricular diversificado acorde con el contexto de la región, en el que se incluya la educación para la paz y la cultura de paz con un enfoque de género transversal, que desde la comunidad educativa promueva la formación de hombres y mujeres con habilidades de escucha, respeto, colaboración, negociación constructiva, diálogo, interculturalidad, igualdad y resolución de conflictos, entre otros.

c. Creación de un sistema nacional de prevención y gestión de conflictos intergubernamental teniendo como ente rector al GN

Se basa en la premisa que desde el GN se dirija y coordine la prevención y gestión de conflictos con las otras instituciones gubernamentales, en tanto vayan adquiriendo la solidez institucional para asumir las funciones autónomamente.

Se establece un sistema liderado por la ONDS, la que siendo el ente rector del sistema establece relaciones de articulación y coordinación con los sectores del GN y los distintos niveles de gobierno.

La ONDS tiene la facultad de abrir oficinas desconcentradas en las distintas regiones, las que operarían paralela o coordinadamente a las oficinas, unidades, equipos o espacios para la prevención y gestión de conflictos de los GORE.

3. COSTOS Y BENEFICIOS DE LAS PROPUESTAS DE POLÍTICA

Opción de Política	Costos	Beneficios	Ganadores	Perdedores
Opción 1: Creación de un sistema nacional de prevención y gestión de conflictos regido y conducido por el GN.	Se recentraliza la gestión y prevención de conflictos en manos de un nivel de gobierno, el nacional. Los niveles subnacionales de gobierno no se responsabilizan por la prevención y gestión de conflictos. Existe la posibilidad de que los GORE y GL se conviertan en actores secundarios del conflicto, en lugar de tener un rol que favorezca la prevención y gestión de los mismos.	El GN actúa ejecutivamente interviniendo cuando sea necesario en situaciones potenciales o reales de conflicto social a nivel nacional, articulando entre los sectores y los diferentes niveles de gobierno. No se requerirá el nivel de inversión que exigiría la opción 2, puesto que los recursos se concentrarían en el GN.	Aquellos grupos que cuestionan el proceso de descentralización y regionalización, y están a favor de que las decisiones de importancia sean tomadas por el GN. Aquellos colectivos u organizaciones políticas interesados mezquinamente en satisfacer los intereses personales de sus líderes, en las regiones.	Los GORE, al no desarrollar institucionalidad en la prevención y gestión de conflictos y no desarrollar capacidades para la gestión de asuntos que se desarrollan dentro de sus territorios.

Opción de Política	Costos	Beneficios	Ganadores	Perdedores
Opción 2: Creación de un sistema nacional, intergubernamental y descentralizado de prevención y gestión de conflictos, basado en la articulación y coordinación horizontal de los diferentes niveles de gobierno.	La construcción de consensos tanto para organizar las relaciones intergubernamentales como para decidir acciones conjuntas suelen tomar tiempo y perseverancia. Se requerirá de una muy buena dosis de voluntad política por el lado de los presidentes regionales, de los equipos técnicos de los GORE y de los funcionarios que lideran los otros niveles de gobierno. Los actores que participen del sistema deben actuar de buena fe con el mejor ánimo de coordinar, cooperar y articular. Que a través de la descentralización financiera se asegure el presupuesto necesario para que las unidades, oficinas o equipos de intervención en conflictos en los diferentes niveles de gobierno puedan cumplir con sus funciones.	Fortalecimiento de actitudes democráticas como la cooperación, el diálogo, la transparencia y el consenso en los gobiernos y la sociedad civil. Construcción de relaciones horizontales y de confianza entre los diferentes niveles de gobierno, que se expandan a las relaciones con la sociedad civil. Cambio en los patrones de interacción intergubernamentales y de estos con la sociedad civil hacia una cultura de diálogo, igualdad y paz. Se toma en cuenta el conocimiento y los planes de desarrollo nacional, regionales y locales para una mejor prevención y gestión de conflictos. Puesta en marcha de un sistema que opere articulada, coordinada, colaborativa, eficaz y eficientemente para prevenir y gestionar conflictos.	El Estado y la ciudadanía en su conjunto, puesto que los diferentes niveles de gobierno se fortalecen y empiezan a articularse y colaborar a favor de objetivos comunes. Las comunidades cuentan con instancias más próximas que actúen apropiadamente ante conflictos sociales potenciales y emergentes.	Aquellos grupos que cuestionan o no están interesados en un adecuado proceso de descentralización y regionalización. Aquellos líderes y grupos políticos regionales interesados en satisfacer intereses mezquinos.

Opción de Política	Costos	Beneficios	Ganadores	Perdedores
Opción 3: Creación de un sistema nacional de prevención y gestión de conflictos intergubernamental teniendo como ente rector al GN.	Podrían establecerse relaciones de dependencia o de subordinación del GN sobre los otros niveles de gobierno. Los niveles regionales y locales de gobierno podrían sentir que se está afectando constitucionalmente el proceso de descentralización al reducirse su autonomía y afectarse la institucionalidad regional y local. El nivel de participación de los GORE y GL podría fluctuar si es que se estima que no se respeta sus autonomías. Requerirá de incentivos (por ejemplo, demostrar eficiencia) para que los GORE y GL participen constructivamente en el sistema.	Las decisiones suelen ser más ejecutivas (ahorro de tiempo y recursos) en tanto está claramente definido quién dirige el sistema de prevención y gestión de conflictos. No se requerirá el nivel de inversión que exigiría la opción 2 puesto que los recursos se concentrarían en el GN.	Aquellos grupos que están a favor de no contribuir a fortalecer el rol de los niveles regional y local de gobierno en la gestión de conflictos. Aquellos grupos dentro del GN interesados en concentrar las funciones de prevención y gestión de conflictos en el GN.	En el corto plazo, aquellos GORE y GL que sientan que están siendo afectados en su autonomía. En el corto, mediano y largo plazo la ciudadanía en general, al no sentir que existe una adecuada coordinación, articulación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno.

Frente al cuadro anterior, la creación de un sistema nacional, intergubernamental y descentralizado de prevención y gestión de conflictos impulsado por el CCI y basado en la articulación y coordinación horizontal de los diferentes niveles de gobierno (opción 2) es la que estimamos más favorable porque, en principio, tiene su origen en el consenso de los diferentes niveles de gobierno para su puesta en marcha, lo cual es un gesto importante de reconocimiento de las diferentes autonomías institucionales involucradas y su compromiso con el tema de la intervención en conflictos sociales .

Se fortalece el proceso de descentralización y regionalización, lográndose los propósitos que este proceso finalmente persigue, a través de acuerdos basados en la confianza y en la construcción de una confianza intergubernamental.

Los beneficios se refieren a fortalecer el sistema democrático, al apostar por un cambio de cultura a favor del diálogo y la colaboración; se aspira a que las diferentes entidades especializadas en la prevención y gestión de conflictos finalmente dialoguen y coordinen entre ellas; a crear un sistema basado en redes entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil; a que el nivel de diálogo, confianza y coordinación intergubernamental que se alcance contribuya a intervenir preventiva y eficientemente en los conflictos sociales. Se espera que esto pueda también replicarse en las relaciones con la sociedad civil.

Asimismo, se espera consensuar un conjunto de iniciativas referidas a capacitación, enfoques o herramientas de trabajo de utilización común, observatorios y marcos conceptuales que permitan un discurso común entre todas las instituciones que están involucradas en el sistema. Esta sinergia intergubernamental podría verse fortalecida además con la participación de la cooperación internacional, universidades y otros actores contribuyentes. Finalmente, se aspira a crear una estrategia que tenga vinculación con políticas educativas de corto y largo plazo para fomentar capacidades en educación para la paz y cultura de paz, con un enfoque de género transversal, en niños, niñas, adolescentes, hombres y mujeres dentro de las regiones, que inserte temas como la no violencia, el diálogo y la transformación de conflictos.

4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y RESULTADOS ESPERADOS

La puesta en marcha del sistema nacional intergubernamental de prevención y gestión de conflictos a nivel nacional propuesta se impulsa a través del Consejo de Coordinación Intergubernamental y desde los espacios o redes que determinen concertadamente las instituciones de gobierno. En el plano estrictamente regional, se recomienda la creación del Consejo de Coordinación Intergubernamental Regional (CCIR) para que impulse y fortalezca la articulación, coordinación y colaboración de los GORE, GL y entidades descentralizadas dependientes del GN.

Objetivos	Resultado esperado
Objetivo 1: Fortalecer la institucionalidad de los GORE dentro del marco del proceso de descentralización y regionalización, en la gestión y prevención de conflictos.	Compromisos renovados del GN y GORE a favor del proceso de descentralización y regionalización. GORE con institucionalidad fortalecida a través de equipos, unidades u oficinas regionales que cuentan con los recursos (presupuestales, técnicos, personales, logísticos, etc.) para operar eficaz y eficientemente. Los equipos o entidades regionales especializadas en la gestión y prevención de conflictos sociales operan eficaz y eficientemente.

Objetivos	Resultado esperado
Objetivo 2: Prevenir y gestionar conflictos sociales constructivamente a través de la articulación de los diferentes niveles de gobierno y el gobierno regional con la sociedad civil.	Los GORE, articuladamente con otros niveles de gobierno, previenen y gestionan conflictos sociales impulsando procesos de cambio constructivo. Se reducen las situaciones de violencia como consecuencia de los conflictos sociales. Se atacan las contradicciones estructurales que son fuente permanente de conflictividad social.
Objetivo 3: Fortalecer los espacios de diálogo y concertación, los procesos de participación ciudadana y consulta previa en las regiones.	Espacios de diálogo y concertación de alcance regional fortalecidos, con diferentes actores y en especial con las comunidades y poblaciones indígenas, operando con la facilitación de los GORE. Aplicación del derecho a la consulta previa y la participación ciudadana fortalecida por iniciativa de los GORE.
Objetivo 4: Implementar políticas de igualdad de género para la prevención y gestión de conflictos que incluyan adicionalmente el campo de la masculinidad, en las regiones.	Ordenanzas regionales que incluyan la perspectiva de género y promuevan la inclusión de las mujeres y sus organizaciones en los procesos de prevención y gestión de conflictos, especialmente en el nivel de toma de decisiones, inspirada en el marco normativo nacional e internacional. Procesos de prevención y gestión de conflictos donde se constate la participación protagónica de mujeres y sus organizaciones (especialmente en la toma de decisiones) en procesos de prevención y gestión de conflictos sociales que incluyan el diálogo, la concertación, la participación ciudadana y el derecho a la consulta previa. Ejecución de un programa de capacitación dentro de los GORE sobre prevención y gestión de conflictos que incluya la perspectiva de género, en el que se añada el campo de la masculinidad para promover liderazgos masculinos más dialogantes, colaboradores, no violentos y comprometidos con la construcción de la paz.
Objetivo 5: Promover una cultura de paz y diálogo en la región a través de la implementación de políticas educativas en las regiones.	Inserción, en la currícula educativa de las regiones, del enfoque de educación para la paz y cultura de paz, donde se trasversalice la perspectiva de género para contribuir a la formación de hombres y mujeres más colaboradores, dialogantes y contribuyentes de la paz.

5. OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PROPUESTA

- *Prevalecen tendencias no descentralizadoras o que promueven la reconcentración de funciones a favor del GN.*
  Existe una reciente corriente de opinión que defiende la necesidad de reformular o recortar funciones a los GORE, en tanto a lo largo de tres períodos gubernamentales no han demostrado eficiencia en la gestión y se han incrementado serios problemas de corrupción, lo cual se ve reforzado por la mediatización de la detención y procesamiento de presidentes regionales. Entre las propuestas formuladas como parte de esta tendencia se ha mencionado la creación de un ente de control, una superintendencia que intervenga cuando existan malos manejos de los recursos por los GORE. Las recientes medidas legislativas para la promoción de la inversión que han afectado la institucionalidad ambiental tampoco han ayudado a descartar esta tendencia restrictiva sobre la descentralización.

- *La mayoría de GORE o el GN no muestran mayor interés en consensuar acciones para articular, coordinar y colaborar en el plano de la prevención y gestión de conflictos sociales.*
  Uno de los pedidos constantes de los GORE al GN, a través de la ANGR, es fortalecer el proceso de descentralización impulsando diversas iniciativas, como la puesta en marcha del CCI para mejorar la articulación, coordinación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno. La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) dispuso en marzo de 2013 crear una comisión –en la que se encuentran

representados los diferentes niveles de gobierno– que elaborara y presentara una modificatoria al Reglamento del CCI vía Resolución Ministerial N.º 082-2013-PCM, la que en un plazo máximo de 180 días propondría las modificaciones requeridas. Actualmente el CCI sigue inoperativo.

Existen temas que van a generar mucha discusión entre los GORE, como el referido a la reformulación del canon para abordar la redistribución de la riqueza, y otros que involucran al GN, como la discusión sobre una política de descentralización fiscal que sigue pendiente.

- *La heterogeneidad en cuanto al nivel de institucionalidad de los GORE impide que la aplicación de la opción de política propuesta sea viable en la mayoría de ellos.*
  Según los resultados del Índice de Competitividad Regional 2014, se mantiene la tendencia por la cual el tercio superior de las regiones, en términos de competitividad, son principalmente regiones costeras (salvo la región Madre de Dios) mientras que se manifiesta una correspondencia casi total entre las regiones en el último tercio de competitividad y las que presentan los mayores niveles de pobreza. Lima sigue siendo la región más competitiva, liderando tres de los cuatro pilares que encabezó el año pasado: infraestructura, entorno económico y salud (Pastor 2014).

- *Los GORE no consideran que les corresponda cumplir un rol protagónico en la prevención y gestión de conflictos sociales.*
  Algunas gestiones regionales pueden persistir o adherirse a la interpretación que no son competentes para administrar conflictos que se susciten en su territorio, en tanto estas funciones no están explícitamente previstas en normatividad alguna o por supuestamente no existir conflictos sociales y que, en todo caso, la entidad estatal competente es la ONDS.

- *Los GORE no priorizan la incorporación de la perspectiva de género dentro de sus políticas sobre prevención y gestión de conflictos sociales ni cuentan con las capacidades y presupuesto que su implementación requiere.*
  El sexto reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en los GORE afirma entre sus conclusiones la persistencia de serios problemas en la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos de la mayor parte de los gobiernos regionales; así, la Defensoría pudo corroborar que entre las principales dificultades para el logro de dicha incorporación se encuentran la falta de capacitación y asistencia técnica (Defensoría del Pueblo 2013: 142)

  Igualmente, el reporte afirma que se muestra cierta noción de "extraterritorialidad" de la igualdad de género al interior de la administración regional. Es decir, a pesar de los marcos normativos nacionales y de las ordenanzas regionales que los ratifican o desarrollan con mayor profundidad o con la especificidad propia de la zona, se piensa que dichas normas son aplicables hacia afuera, y que se trataría de algo que se debe promover en la comunidad, en la sociedad regional. Consecuentemente, los GORE no se llegan a visualizar aún como el modelo institucional para el cumplimiento de la igualdad de género (Ibid.: 216).

- *La reducción de recursos económicos debido a la reducción del canon y otras fuentes fiscales.*
  En el caso del canon, se estima que para el presente año (2014) habrá una sustancial caída de los recursos provenientes del canon minero que oscilará entre el 35 y 40%, la que se suma a la reducción del 26% ocurrida en el 2013. Las regiones más afectadas serían Ancash, La Libertad, Arequipa, Cajamarca, Moquegua y Tacna. Según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la última cifra

transferida por concepto de canon es de S/.2.530 millones, lo que representa una fuerte reducción con respecto al 2013 (Propuesta Ciudadana 2014).

- *La sociedad civil se encuentra sumamente debilitada, fragmentada o fatigada con los procesos de diálogo y participación ciudadana.*
  Los procesos participativos y de construcción de consensos a nivel regional y local iniciados desde la década del noventa suelen verse afectados por la fatiga que estos producen. Adicionalmente, en algunas experiencias, la frustración y la sensación de falta de avance al no obtener mayores resultados afecta la credibilidad de los procesos. La falta de voluntad del GN para implementar el derecho a la consulta previa de los pueblos originarios en todo el país ha añadido, además, mayor incertidumbre y desconfianza hacia estos procesos.

6. RECOMENDACIONES Y ALIANZAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

La implementación de la opción 2, propuesta en este documento, debe darse tomando en cuenta las diferencias que puedan existir entre los distintos GORE, especialmente al nivel de institucionalidad alcanzado a lo largo de los doce años de puesta en marcha del proceso de descentralización.

a. Fortalecimiento de la coordinación, articulación y colaboración intergubernamental.

Requiere la puesta en marcha del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) como máxima instancia de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, el que tendrá entre sus funciones liderar el proceso de articulación, coordinación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno, manifestando la voluntad política de poner en marcha el sistema de prevención y gestión de conflictos basado en los principios de transparencia, cooperación, diálogo y concertación.

Asimismo, requiere concluir con el proceso de transferencia de funciones y competencias hacia los GORE y GL, especialmente en aquellas relacionadas a la prevención y gestión de conflictos sociales.

Por otro lado, es necesaria la identificación de asuntos o espacios multiactores donde los GORE, conjuntamente con los otros niveles de gobierno, estén interesados en coordinar, articularse y colaborar intergubernamentalmente en la prevención y gestión de conflictos. Esto debe dar pie a la conformación de Consejos de Coordinación Intergubernamentales Regionales (CCIR) en cada región, con la finalidad de contribuir en el plano regional a poner en marcha las decisiones tomadas por el CCI y continuar con el proceso de articulación, coordinación y colaboración entre el GORE, los GL y los organismos desconcentrados dentro de la respectiva región.

Finalmente, son necesarios el alineamiento, la articulación, la coordinación y la colaboración permanente entre las dependencias del GORE en asuntos relacionados a la prevención y gestión de conflictos. Para ello, las alianzas a construir serían las siguientes:

- Con el GN y los sectores, especialmente la PCM.
- Con el Acuerdo Nacional y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan).
- Con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR).
- Con la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (Remurpe) y la Asociación Red de Municipalidades del Perú (Munired).
- Con los GL.

b. Desarrollo de la institucionalidad de los GORE para la prevención y gestión de conflictos

Se debe fortalecer el marco legal nacional y regional que contribuya a institucionalizar los equipos, oficinas o unidades de prevención y gestión de conflictos en los GORE, incluyéndolos especialmente en los planes presupuestales y los documentos de gestión institucional como el ROF, MOF, CAP y TUPA, según corresponda.

Así también, se requiere fortalecer técnicamente a los equipos, oficinas o unidades regionales de prevención y gestión de conflictos, así como el resto de dependencias de los GR, especialmente aquellas gerencias y direcciones regionales que, según los documentos de gestión institucional, están relacionados a la prevención y gestión de conflictos sociales, tales como las gerencias de desarrollo social, gerencias de recursos naturales y medio ambiente o direcciones regionales de energía y minas.

Del mismo modo, fortalecer los espacios de diálogo y concertación dentro del territorio regional como las Comisiones Ambientales Regionales (CAR), las Comisiones Ambientales Municipales (CAM), la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) regionales y provinciales, entre otros espacios.

Es necesario también impulsar iniciativas desde los GORE para la aplicación del derecho a la consulta previa en el territorio regional, asegurando los recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros que se requieran. Una buena práctica es la que ha adoptado el GORE Amazonas al expedir la Ordenanza N.° 003 del 15 de febrero de 2014.

Por otro lado, se debe fomentar la participación en aquellos procesos de prevención y gestión de conflictos o diálogo impulsados desde la sociedad civil, e involucrar a esta en los procesos de diálogo que impulsen los GORE, en tanto la sociedad civil sea un contribuyente importante para consolidar la cultura de diálogo y paz en la región. Para ello, las siguientes alianzas son importantes:

- Con el GN, especialmente la PCM.
- Con el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Con los GL.
- Con la cooperación internacional.
- Con la sociedad civil, universidades, ONGs, empresas extractivas, etc.

c. Fortalecimiento de capacidades del GORE, especialmente de los equipos, oficinas o unidades especializadas regionales en prevención y gestión de conflictos, y de la sociedad civil.

Se busca implementar programas de capacitación permanente en prevención y gestión de conflictos con un enfoque de género transversal en coordinación, articulación, coordinación y colaboración con el GN, GL y la cooperación internacional, dirigido a los GORE y a la sociedad civil e incluyendo estrategias para promover el cambio actitudinal a favor de la colaboración y el trabajo en equipo.

Para ello, es necesario utilizar las tecnologías de la información y comunicación (TIC) existentes en las distintas regiones para instalar plataformas informáticas o articularlas con las que vienen operando para registrar y analizar conflictos sociales, los que puede ayudar a promover para programas de capacitación permanente dirigido a los funcionarios de los GORE y GL, así como a los diversos actores involucrados. Las siguientes alianzas son importantes para este objetivo:

- Con el GN, especialmente la PCM.
- Con el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Con los GL.
- Con la cooperación internacional.
- Con la sociedad civil, universidades, ONG, empresas extractivas, etc.
- Con los medios de comunicación regional.

d. Promoción de la perspectiva de género e igualdad de oportunidades en las intervenciones y equipos, oficinas o unidades regionales de prevención y gestión de conflictos.

Esta recomendación apunta a la elaboración de planes de acción regionales sobre género, prevención y gestión de conflictos que tomen en cuenta los contenidos pertinentes dispuestos en la Ley de Igualdad de Oportunidades y la Resolución 1325 y afines del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Para ello, es necesario expedir normativa regional sobre la obligación de los funcionarios y funcionarias regionales de velar por que las mujeres y sus organizaciones se encuentren adecuadamente representadas en los procesos de participación ciudadana, diálogo, concertación y consulta previa, especialmente

en el nivel de toma de decisiones, al igual que cualquier otro proceso de prevención y gestión de conflictos cualquiera sea su denominación.

Se requiere promover también la contratación de funcionarias mujeres y de personal especializado en estudios de género para formar parte de los equipos, oficinas o unidades regionales de prevención y gestión de conflictos, cumpliendo las funcionarias mujeres roles de dirección y de intervención activa como mediadoras o facilitadoras de estos procesos, así como gestionar información y conocimiento sobre el impacto de género en los conflictos sociales y el papel de las mujeres en la prevención y gestión de conflictos, y la construcción de la paz. Las siguientes alianzas pueden permitir lograr este objetivo:

- Con el GN, especialmente el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).
- Con el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Con los GL.
- Con la cooperación internacional.
- Con la sociedad civil, universidades, ONG, etc.

e. Educación para la paz

Promover una educación para la paz en los ámbitos regionales requiere la formulación de lineamientos curriculares regionales para que las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) elaboren las orientaciones curriculares, que permitan a su vez formular posteriormente el programa curricular diversificado acorde con el contexto de cada localidad, en el que se incluya la educación para la paz y la cultura de paz con un enfoque transversal de género transversal que promueva la formación de hombres y mujeres con habilidades de escucha, respeto, colaboración, negociación constructiva, diálogo, valoración de la interculturalidad, igualdad y solución constructiva de conflictos, entre otros. Las alianzas propuestas para ello son las siguientes:

- Con el GN, especialmente el Ministerio de Educación.
- Con el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Con los GL.
- Cooperación internacional.
- Con la sociedad civil, universidades, ONG, etc.

7. HOJA DE RUTA

A los primeros cien días

- Promover, a través de la ANGR, una reunión con el GN, AMPE, Remurpe y Munired para la puesta en marcha del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI).

- Obtener, a partir de esa reunión, una manifestación de voluntad conjunta de los tres niveles de gobierno que acuerde impulsar medidas y acciones para coordinar, articular y colaborar dentro del ámbito de sus funciones y competencias, especialmente en lo relacionado a la prevención y gestión de conflictos.

- Establecer un grupo de trabajo intergubernamental (GTI) que se encargue de establecer un plan de acción para el período 2015-2018 y un Plan Operativo Anual en base a lo acordado en el CCI, para ejecutar las acciones necesarias para fortalecer la articulación, coordinación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno en el tema de la prevención y gestión de conflictos.

- Conformar un grupo de trabajo intergubernamental regional (GTIR) para que en el nivel regional se establezcan planes de acción anuales para el período 2015-2018 y un plan operativo anual para fortalecer la articulación, coordinación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno en el tema de la prevención y gestión de conflictos.

- Priorizar en los GORE la utilización y el gasto de partidas presupuestales para fortalecer el trabajo de los equipos, oficinas o unidades de prevención y gestión de conflictos regionales.

- Incidir, a través de la ANGR, del CCI o cada GORE directamente, ante el MEF para obtener los recursos necesarios para fortalecer los equipos, unidades u oficinas de prevención y gestión de conflictos sociales de los gobiernos regionales.

- Verificar desde el CCI el avance en el cumplimiento de la transferencia de las competencias y funciones pendientes a favor de los gobiernos regionales y locales, para asegurar la conclusión de ese proceso.

- Identificar en el CCI el mecanismo más apropiado para diseñar una matriz de delimitación de competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno, en el más breve plazo.

- Realizar reuniones de trabajo de intercambio de experiencias de los tres niveles de gobierno en la prevención y gestión de conflictos para identificar temas de común interés a ser trabajados entre los distintos niveles gubernamentales.

- Diseñar un programa de formación y capacitación en prevención y gestión de conflictos para los gobiernos regionales, desde el GTI y/o GTIR, que incluya la perspectiva de género y que pueda ser extensible a los GL y a las organizaciones de la sociedad civil.

- Evaluar, desde el GTI y GTIR, cómo vienen operando o qué necesidades se requieren satisfacer para la creación o fortalecimiento de los equipos, oficinas o unidades regionales en prevención y gestión de conflictos; y la mejor estrategia de articulación, coordinación y colaboración con las organizaciones de la sociedad civil en estos temas.

- Convocar a la cooperación internacional, desde el GTI y/o GTIR, para que coadyuve colaborativamente a fortalecer las iniciativas que adopten los gobiernos regionales en la prevención y gestión de conflictos.

Al primer año

- Realizar, bajo la convocatoria del GTI, talleres de intercambio de experiencias en la prevención y gestión de conflictos desde los tres niveles de gobierno e identificar temas de común interés a ser trabajados colaborativamente entre los distintos niveles intergubernamentales, según la metodología que acuerden las entidades involucradas.

- Elaborar un plan de acción a través del GTI, para el período 2015-2018 para dar un ordenamiento lógico a las acciones que se propongan realizar los diferentes niveles de gobierno concertadamente en asuntos sobre la prevención y gestión de conflictos sociales. De la misma manera, proceder a la elaboración de un plan de acción a través de un GTIR para cumplir las mismas funciones en el nivel regional.

- Ejecutar, desde el GTI y/o GTIR, el programa de capacitación en prevención y gestión de conflictos para los GORE que pueda ser extensible a los GL y a la sociedad civil.

- Elaborar desde los GORE protocolos de intervención con perspectiva de género en la prevención y gestión de conflictos sociales para los equipos, oficinas o unidades en prevención y gestión de conflictos.

- Evaluar en cada GORE cómo vienen operando los diferentes espacios de participación ciudadana, concertación y el mecanismo de implementación del derecho a la consulta previa, a fin de determinar la estrategia a impulsar para fortalecer esos procesos.

Al cuarto año

- Elaborar, a través de las UGEL, el programa curricular diversificado acorde con el contexto de la región, en el que se incluya la educación para la paz y la cultura de paz, con un enfoque de género transversal que incluya el campo de la masculinidad.

- Ejecución de los programas curriculares diversificados en las instituciones educativas de las regiones en los que se incluya la educación para la paz y la cultura de paz.

- Sistematización y difusión de experiencias exitosas y buenas prácticas regionales para la prevención y gestión de conflictos que incluyan el diálogo, la concertación, la participación ciudadana y la aplicación del derecho a la consulta previa.

- Ajustar instrumentos y herramientas conceptuales como el sistema de plataformas informáticas, sistemas de alerta temprana, marcos conceptuales o herramientas de intervención que sean utilizadas por los equipos, oficinas o unidades regionales en la prevención y gestión de conflictos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aldana, Úrsula y Sarita Oré (2013). *Evolución de la Desigualdad Territorial para Distintos Indicadores Socioeconómicos en el Perú*. Documento de Trabajo N.° 14. Serie Estudios Territoriales. Proyecto Cohesión Territorial para el Desarrollo. Santiago de Chile: RIMISP.

Barrantes, Roxana; Ricardo Cuenca y Jorge Morel (2012). *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Chávarri de los Ríos, Lorena (2012). "El –aún no sentido– aporte de la descentralización en medio de los conflictos sociales". En: *Perú Debate N.° 2, Reforma del Estado en el Perú*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Cockburn, Cynthia (2010a). "Militarism, Masculinity and Men". En: De Vries, José e Isabelle Geuskens (eds.), *Together for Transformation: Men, Masculinities and Peacebuilding*, Netherlands: Women Peacemakers Program of the International Fellowship of Reconciliation. Pp. 16-20.

Cockburn, Cynthia (2010b). *Getting to peace: what kind of movement?* Tomado de: https://www.opendemocracy.net/5050/cynthia-cockburn/getting-to-peace-what-kind-of-movement.

Connell, Robert (2002). "Masculinities, the reduction of violence and the pursuit of peace". En: Cockburn, Cynthia and Dubravka Zarkov (eds.), *The Postwar moment: militaries, masculinities and international peacekeeping.* London: Lawrence and Wishart.

Connell, Robert (1997). "La organización social de la masculinidad". En: Valdés, Teresa y José Olavarría (eds.). *Masculinidad/es: poder y crisis*. Santiago: ISIS-Flacso: Ediciones de las Mujeres N.° 24.

De Echave, José (2013). "Seguridad humana y conflictos sociales". En: *Buscando salidas a la conflictividad social.* Lima: International Alert y Desco.

Defensoría del Pueblo (2013). *Sexto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.* Lima: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo (2014). *Reporte mensual de conflictos sociales N.° 123*, Mayo de 2014. Lima: Defensoría del Pueblo, Adjuntía para la Prevención de Conflictos y la Gobernabilidad.

Fuller, Norma (2001). M*asculinidades: cambios y permanencias*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Greenspan, Emily (2012). *From Controversy to Consensus? Lessons learned from government and company consultations with indigenous peoples in Peru and Bolivia*. Oxfam América.

Kimmel, Michael (1997). *Homofobia, temor, vergüenza y silencio en la identidad masculina*. En: Valdéz, Teresa y José Olavarría (eds.), *Masculinidad/es, poder y crisis*. Santiago de Chile: Flacso.

Ministerio del Ambiente (2014a). *La gestión descentralizada de los conflictos socioambientales*. En: Dialogo, Boletín informativo N.° 3, Mayo del 2014.

Ministerio del Ambiente (2014b). *Sumar esfuerzos vale la pena: resumen ejecutivo del informe final de la Mesa de Diálogo de Espinar*. Lima: Minam.

Hoetmer, Raphael; Miguel Castro; Mar Daza; José de Echave y Clara Ruiz (2013). *Minería y Movimientos Sociales en el Perú*. Lima: Programa Democracia y Transformación Global.

Huamaní Olivo, Giselle y Sandro Macassi Lavader (2012). *Gestión de Conflictos Socioambientales.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (2013a). *Institucionalizando el diálogo: a un año de la gestión*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad.

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (2013b). *Informe Willaqniki N.° 04. Construyendo el sistema nacional de prevención de conflictos sociales*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad.

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (2014a). *Informe Willaqniki N.° 14. Balance anual de la conflictividad*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad.

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (2014b). *Informe Willaqniki N.° 19. El cambio climático y los conflictos sociales. Necesidad de instrumentos y políticas para este nuevo escenario*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad.

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (2014c). *El Conflicto Social y el Diálogo: enfoques y conceptos*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad.

Ormachea Choque, Iván (2014). "Enfoques de intervención constructiva en conflictos sociales". En: Ormachea, Iván; Javier Caravedo; Gustavo Moreno y César Bedoya. *Minería, Conflicto Social y Diálogo*. Lima: ProDiálogo y Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Pastor, Cynthia (2014). *Índice de Competitividad Regional* – INCORE 2014. Lima: Instituto Peruano de Economía (IPE).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Gobierno Regional de Moquegua (2014). *Sistematización de la Mesa de Diálogo de Moquegua.* Tomado de: file:///C:/Users/Ivan%20Ormachea/Downloads/237130205-Experiencia-de-Dialogo-Transformacion-de-Conflictos-y-Construccion-de-Consensos-Sistematizacion-de-La-Mesa-de-Dialogo-de-Moquegua.pdf

Programa ProDescentralización (2014a). *Equipo Técnico de Diálogo y Sostenibilidad del Gobierno Regional de San Martín: Hitos institucionales de la experiencia de su creación e implementación*. Lima: Prodes-Usaid.

Programa ProDescentralización (2014b). *Informe Anual sobre el proceso de descentralización 2013.* Lima: Prodes-Usaid.

Propuesta Ciudadana (2014). *Reducción del canon minero impactará fuertemente en presupuesto de 06 Gobiernos Regionales*. Nota de Actualidad. N.° 9. Tomado de: http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/NDA%209.pdf.

Rühling, Markus (2002). *Proceso de descentralización en el Perú: análisis, retos y perspectivas 2002.* Aportes al Debate N.° 2. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

Schirch, Lisa y Manjrika Wewak (2005). "Mujeres y construcción de paz: usando el enfoque de género". En: *La cooperación al desarrollo y la construcción de la paz*, Manuela Mesa (coord.), Monografías N.° 142, Caritas Española Editores. Pp. 49-66.

Segovia, Elías (2013). "Visión regional de la conflictividad social asociada a empresas extractivas: el caso de Apurímac." En: *Buscando salidas a la conflictividad social*. Lima: International Alert y Desco. Pp. 12-17.

World Economic Forum (2013). *The Global Gender Gap Index Report 2013.* Geneva.

Los documentos de política están disponibles en **www.cies.org.pe**

AUSPICIADORES:

ALIADOS ESTRATÉGICOS: