



USMP
UNIVERSIDAD DE
SAN MARTÍN DE PORRES

Instituto de Gobierno y de Gestión Pública

¿Cómo está organizado el estado peruano? Caso: conflictos políticos

¿Which is the organization of the peruvian state? Case: political conflicts

Recibido: 21 de julio de 2021

Aprobado: 20 de septiembre de 2021

AUTOR 1:

Escudero Cabada Andrés

Magister en Solución de Conflictos, Universidad San Martín de Porres, Perú. Universidad Nacional Federico Villareal,

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7337-9563>

Correo: andresescudero@gmail.com

AUTOR 2:

Muñoz Muñoz Delia:

Magíster, American University, Estados Unidos. Instituto de Gobierno y Gestión Pública.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4716-3216>

Correo: dmunozm@usmp.pe

AUTOR 3:

Dr. Iván Hidalgo Romero.

Afiliación: Ing. Economista, Universidad Científica del Sur, Perú. Master en Gestión y Análisis Políticas Públicas Universidad Carlos III de Madrid: Madrid, España. Doctor en Gobierno y Política Pública. Universidad de San Martín de Porres: Lima, Perú.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6502-3738> Correo:

ivan.doctorado@gmail.com

RESUMEN:

La conflictividad puede ser vista de muchas maneras, y la más común es verla como el resultado de las demandas sociales de la población, sin embargo, en su operación el conflicto es abordado y conducido por actores políticos, que llevan adelante estrategias capaces de afectar la gobernabilidad para obligar al Gobierno a negociar. Adoptando el concepto del Barómetro de Heidelberg de "Conflicto Político" este se caracteriza por que los actores evaden los medios formales o regulares de resolver sus disputas usando medios políticos, incluida la violencia. Al estudiar el Estado Peruano se ha podido reconocer que el mayor esfuerzo para enfrentar los conflictos políticos y sobre todo la violencia política, lo realiza el Ministerio del Interior y sobre todo la Policía Nacional del Perú. En tanto que la Presidencia del Consejo de Ministros y los demás ministerios se han organizado para atender a conflictos sociales, sin evaluar o desarrollar estrategias para enfrentar a aquellos de contenido político.

Palabras clave: Conflictos Políticos, Conflictos Social, Gobernanza, Estado.

ABSTRACT:

Conflict can be seen in many ways, and the most common is to see it as the result of the social demands of the population. However, in its operation, the conflict is approached and led by political actors, who carry out strategies capable of affecting governance to force the Government to negotiate. Adopting the Heidelberg Barometer concept of "Political Conflict" this is characterized by actors avoiding formal or regular means of resolving their disputes using political means, including violence. When studying the Peruvian State, it has been possible to recognize that the greatest effort to face political conflicts and especially political violence is carried out by the Ministry of the Interior and especially the National Police of Peru. While the Presidency of the Council of Ministers and the other ministries have been organized to attend to social conflicts, without evaluating or developing strategies to confront those of political content.

Keywords: project, benefit, budget, neighborhoods



1. INTRODUCCIÓN

Resalta en los últimos años un tipo de conflictividad social capaz de poner en jaque la gobernabilidad e incluso derrocar gobiernos, se trata de un segmento caracterizado por el uso de instrumentos políticos para torcer las decisiones de gobierno, con un carácter muy violento. Este grupo de conflictos ha sido denominado por el instituto de la Universidad de Heidelberg (**Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2020**) como “Conflictos Políticos”. Sin embargo, a nivel de instituciones de gobierno en el Perú se habla de conflictos sociales en general, sin separarlos por su connotación política.

Por otra parte el Estado representa una burocracia autorizada a mantener el orden utilizando la fuerza y creando condiciones a través de la educación y la comunicación para que reine la paz, por eso existen mecanismos regulares para la resolución de conflictos, como lo es el poder judicial, los diferentes tribunales especializados, los procedimientos administrativos, los cuales, a veces, son obviados para generar un tipo de presión pública y política capaz de alterar el orden y cambiar las decisiones de la autoridad. Esos son los “Conflictos Políticos” a los que nos referimos.

Ante estos conflictos no parecen poco efectivos los mecanismos represivos, o los métodos comunicacionales, a tal punto que obligan al Estado a transar, bien sea cediendo en sus decisiones, o adjudicando beneficios más allá de lo previsto en la planificación estatal. Ante esta situación el Estado Peruano viene estrenando una nueva competencia: “la Gestión de Conflictos”. La cual implicaría evaluarlos y establecer estrategias de solución, que pueden implicar; limitar la represión, comunicar, negociar y/o conciliar. Creando así una burocracia pública, dotadas de presupuestos, y la capacidad delegada de decidir sobre las acciones del Estado. La pregunta ¿Cómo está organizado el Estado Peruano para responder a los conflictos políticos? implica comprender esta nueva competencia y sus implicancias. Considerando que en un sistema de gobierno representativo, la autoridad debería ejercerse de pleno derecho en el marco de la ley, y sin embargo, ahora resulta que los conflictos pueden cuestionar e incluso modificar una decisión legítima de un gobierno, superando los procesos de planificación y gestión del Estado Peruano, dándose casos como el Decreto Supremo N° 145-2020 (**EL PERUANO, 2020**) o el Decreto de Urgencia N° 126-2020 (**El Peruano, 2020**), que redirigen fondos públicos a las zonas más conflictivas, por encima de la prioridad que las propias instituciones ya habían dado a sus presupuestos.

2. MARCO TEORICO

José M^a Santé Abal Santé, un oficial del aire español retirado reconoce en su tesis doctoral relativa a la prevención de la evolución de conflictos sociales en Conflictos armados, los riesgos que implica la falta de capacidad de acción del Estado y su representatividad, pudiendo llegarse a auténticas guerras civiles y derrocamientos de gobierno. Al analizar la evolución de la violencia en conflictos suscitados en diferentes escenarios y países con diferentes niveles de desarrollo, como los del Sahel (Mali, Burkina Faso y Níger) o los que se vieron comprometidos en la primavera árabe, reconoce una variable a la que denomina; “la capacidad de acción del Estado”, que según Abad corresponde a la capacidad de gobernar, de hacer que se cumpla la ley, y de ejercer de manera legítima el uso de la fuerza. El autor nos propone que un Estado débil da condiciones favorables para la evolución de un conflicto violento. (Abal, 2015)

En una comparación entre el caso de Bahrein y Libia es la capacidad de acción del Estado la que evita que el conflicto evolucione hacia un conflicto armado, lo que termina sucediendo en Libia y no así en Bahrein, y es que un Estado sin capacidad para estudiar los escenarios políticos, alcanzar consensos y finalmente lograr acuerdos políticos, terminara recurriendo a la represión, lo que en el caso de Libia generalizó la violencia. Esto nos muestra que necesitamos conocer las verdaderas capacidades del Estado para atender los conflictos, y su enfoque sobre la conflictividad, es decir cómo se ha preparado para responder a ella. Esta apreciación pone de manifiesto los riesgos que implican los conflictos políticos cuando no se tiene las capacidades para su manejo.

Los Conflictos Políticos son un subgrupo de los conflictos sociales donde los actores evaden los métodos convencionales de resolución de conflictos, para aplicar técnicas políticas capaces de afectar la gobernabilidad. (Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2020). Cuando la Defensoría del Pueblo inicia la publicación de sus reportes de conflictos social, indicó que solo se incluía aquellos conflictos que han alterado el orden público (Defensoría del Pueblo, 2004). Con el tiempo esta institución definió los conflictos sociales como “... *un proceso complejo en el que sectores de la sociedad, el Estado o las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios*”. (DEFENSORIA DEL PUEBLO, 2015), concepto sumamente amplio que no nos permite discriminar otros procesos conflictivos que se resuelven en los tribunales o en los centros de conciliación, y no nos explica por qué esta institución presta atención solo a algunos conflictos y no a otros. También la Presidencia del Consejo de Ministros atribuyó a los conflictos sociales la cualidad de afectar la gobernabilidad y el orden público (Oficina Nacional de Diálogo y sostenibilidad, PCM, 2014).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo llega a definir los conflictos sociales como “*un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales e instituciones, movilizados con diversos grados de organización y que actúan de manera colectiva de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social.*” (PNUD, 2012), incluso llega a usar el término “conflictos políticos” diciendo “*que el contenido político de un conflicto es el resultado de las fallas del sistema político o del Estado.*” (PNUD, 2016) y da como ejemplo de este tipo de conflictos a lo sucedido en Bagua el año 2009, conocido comúnmente como el “Baguaso”.

Se tiende al usar el término “conflictos sociales” la referencia a la causa manifiesta del conflicto, como puede ser un reclamo salarial, una protesta étnica, una demanda ambiental, o cualquier otra confrontación que trae consigo la demanda de un grupo social. Sin embargo, en particular en el Perú existen mecanismos formales para atender cada reclamación de los llamados conflictos sociales.

Se necesita una definición que determine la relevancia de unos conflictos sobre otros y que nos ayude a entender por qué se están creando nuevos aparatos públicos para su atención.

El Instituto de Heidelberg para la Investigación de Conflictos Internacionales (HIK), asociado con el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg (Alemania), inició en 1991 el proyecto COSIMO (Modelo de simulación de conflictos), lo que dio lugar a la publicación anual del Barómetro de Heidelberg, que es un reporte muy completo de la conflictividad a nivel mundial, utilizado entre otros por la Organización Mundial del Oro para su manual “Estándar para oro libre de conflictos” (World Gold Council)

El Barómetro de HIK (The Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2019), nos propone que un conflicto político es una incompatibilidad percibida de intenciones entre individuos o grupos sociales de la que surgen actores, medidas y temas en cuestiones. Donde las medidas adoptadas por los actores son ajenas a los procesos normales de resolución de conflictos como la vía judicial, o las conciliaciones y además afectan el orden nacional o internacional. Este instituto utiliza el concepto de conflicto político porque eso permite reconocer la relevancia de aquellos casos en los que se afecta la capacidad de gobernar y el uso del poder. Ya que “cuando se dice de una cuestión que es una cuestión *“política ... , entonces se entiende siempre con ello que los intereses de la distribución, la conservación o el desplazamiento del poder son determinantes de la respuesta a aquella cuestión.*” (Weber, 1998)

A demás como lo dice el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD; “Una intensa conflictividad social se articula en torno a demandas macro políticas”

(PNUD, 2012). Es que ciertamente los conflictos relevantes son aquellos que usan herramientas políticas para presionar al Estado, obligándolo a desarrollar una nueva burocracia capaz de atender estos conflictos. Por eso en adelante utilizaremos el concepto “Conflictos Políticos” entendiendo como tales, a aquellos “conflictos sociales” donde los medios utilizados afectan el ejercicio del poder. El resto de los conflictos sociales no son parte de la presente investigación.

El artículo 43º de la constitución política del Perú define al Estado Peruano, como Estado Democrático de Derecho, único e indivisible. Y el artículo 44º nos dice que sus deberes son defender la soberanía, la vigencia de los derechos humanos, dar seguridad a las personas, promover el bienestar general fundado en la justicia y desarrollo. (Tribunal Constitucional, 2015)

La Real Academia de la Lengua Española tiene alrededor de 16 acepciones para el término “Estado” la quinta de las cuales lo define como el “conjunto de órganos de gobierno de un país soberano” (Real Academia de la Lengua Española, 2001) (Pg. 989). El séptimo capítulo del libro *Caníbales y Reyes* que está dedicado al Origen de los Estados Prístinos, nos indica que uno de los tres casos de Estados nacidos por un proceso natural, y sin la existencia de un Estado predecesor fue el Imperio Incaico (Harris, 1987) (Pg. 104). Una característica muy importante que el citado antropólogo atribuye a los incas es que sus localidades no estaban gobernadas por señores feudales, sino por funcionarios públicos nombrados por el Inca (Harris, *Antropología Cultural*, 2013) (Pg. 323). Esto nos muestra que el Imperio Incaico contaba ya con un aparato público.

Harris nos plantea que las clases gobernantes usan la coerción física y el control de pensamiento para mantener la ley y el orden, y que en particular las democracias parlamentarias europeas prefieren el control del pensamiento. (Harris, *Antropología Cultural*, 2013) (Pgs. 330 y 332). Weber considera al Estado como comunidad humana que dentro de un territorio detenta el monopolio de la fuerza (Weber, 1998) (Pg. 1056) Y es que Weber, mira al Estado como una forma de dominación. Mario Bunge considera que un Estado orientado al bienestar ejerce un paternalismo legal, protegiendo a los ciudadanos.

Sin embargo, encuentra que los conservadores y neoconservadores ejercen también un paternalismo moral y religioso, en tanto que los liberales no. De esta forma un Estado de bienestar liberal estará menos orientado a imponer el control mental sobre sus ciudadanos, evitando imponerles formas de conducta o ideas. (BUNGE, 1999) (Pg. 459). José Ortega y Gasset nos describe al Estado como una maquinaria maravillosa y potente, que al mismo tiempo “aplata la independencia del individuo” (Ortega y Gasset, 1985) (Pg. 137). El autor visualiza al Estado como una maquinaria de control cada vez

más agresiva, llegando a decir que prefería ver unos cuantos degollados a tener que soportar las “visitas domiciliarias, el espionaje y las máquinas de Fouché” (Ortega y Gasset, 1985)

Las deficiencias del Estado en manejo de conflictos sociales, ha sido notorio el incremento de la conflictividad en el Perú durante el siglo 21 y uno de los problemas principales que se imputa al Estado peruano para la atención del incremento de esa conflictividad es la “*falta de capacidades institucionales*” (Tanaka, 2012), es decir la carencia de órganos especializados para atender la solución de esta creciente conflictividad. Así como la falta de cuadros profesionales y de una estrategia para la atención de conflictos (Bravo Alarcon, 2009).

Rol del Estado frente a la conflictividad. Existe diferentes perspectivas sobre el rol que debe cumplir el Estado en relación con los conflictos sociales, hay quienes consideran que debería cumplir un rol interlocutor (Diaz Bravo, 2019)

De estas diversas formas de entender al Estado, podemos definirlo como un aparato burocrático de gobierno y dominación, que usa tanto la fuerza como el control del pensamiento para mantener el orden público y la estabilidad. Sin embargo, esto nos plantea un problema ¿Por qué si el Estado tiene la fuerza y el control de los medios del control mental de su lado, como lo es la comunicación y la educación, necesita negociar? Será que ¿Nos encontramos ante un tercer camino del control? Será que ¿El estado represor está dejando su lugar al Estado negociador? Cabe preguntarse “¿De qué depende la gobernabilidad en un Estado?” sino lo es “*de la capacidad política de una sociedad para procesar sus conflictos sin desmedro de su institucionalidad y produciendo estabilidad.*” (PNUD, 2012). Los Estados están cada vez más presionados a mantener su estabilidad a pesar de los conflictos que se desarrollen dentro de su territorio, y estando cada vez más limitados en el uso de la fuerza.

3. METODOLOGÍA

Estudio Cualitativo, diseño no experimental y análisis documentario. La metodología se desprende del objeto de estudio que en este caso es la organización del Estado Peruano, tratando de atender a la pregunta; ¿Cómo está organizado el Estado Peruano para responder a los conflictos políticos? Una primera alternativa es preguntárselo a diferentes actores que por su acercamiento a la conflictividad o al Estado, pueden tener una idea formada sobre ¿Cómo afectan los conflictos a la organización del Estado?, ¿Cómo ha funcionado esta organización? ¿Qué implicaciones puede tener? Una investigación planteada de esta forma respondería a la pregunta ¿Cómo creen los actores relevantes que está organizado el Estado Peruano para responder a los

conflictos políticos?, ya que se estarían recabando creencias y opiniones (Summers, 1976).

Afirmar que el Estado Peruano está organizado de tal o cual forma solo es posible a la luz de la normatividad vigente. Todos los cambios organizacionales están normados, y expresados literalmente en documentos públicos, tanto normas, tales como leyes, decretos, resoluciones o directivas, así como en instrumentos oficiales de planificación como reglamentos, manuales, planes y presupuestos. No resultaría lógico tomar una muestra de las normas para conocer cómo está organizado el Estado, o una parte de él, dado que las normas funcionan de manera integral y articulada.

Es posible hacer un recorrido histórico, disponiendo la secuencia con las normas que han venido organizando al Estado con tal o cual fin, lo cual sería útil como antecedente. En tanto que el propósito final es contar con instrumentos que nos permitan conocer cómo está organizado hoy el Estado, y para eso hay que reconocer un cuerpo normativo vigente, que da forma a una estructura burocrática, y determina sus competencias.

El propósito de esta investigación no es explicar algo, como hubiera sido responder a la pregunta; ¿Por qué se organizó el Estado para atender a los Conflictos Políticos?, lo que nos hubiera llevado a un método cuantitativo. Lo que se busca es la comprensión, propósito que es propio de la investigación cualitativa (Monje Alvarez, 2011), para eso primero hay que identificar las normas a partir de las fuentes oficiales, en primer caso del diario oficial “El Peruano”, y en segundo caso de las páginas oficiales de las entidades públicas.

Todo esto nos lleva a que la metodología necesaria va a ser el estudio de caso, este método es muy apropiado cuando se tiene que estudiar intensivamente características básicas, la situación actual e interacciones con el medio de una o pocas unidades tales como instituciones (Monje Alvarez, 2011).

El caso de estudio es el Estado Peruano organizado para atender a los conflictos políticos, es decir a aquellos conflictos que son capaces de afectar la capacidad de gobernar. El material que documenta el caso son las normas legales publicadas en el diario oficial “El Peruano”, los documentos administrativos públicos, tales como planes, proyectos, reglamentos, manuales y otros que describen la materialización de la organización en cada entidad, y los presupuestos oficiales actualizados presentados en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas, y en particular en el aplicativo conocido como la consulta amigable.

En este proceso de estudio se responderá algunas preguntas como; ¿A qué nivel jerárquico se ha delegado la atención de los conflictos?, ¿Qué unidades están exclusivamente dedicadas a la atención de conflictos? Y ¿Qué unidades orgánicas atienden a la resolución de conflictos solo como una de sus responsabilidades?

4. RESULTADOS

Unidades Orgánicas de Manejo de Conflictos en los Ministerios que conforman el Poder Ejecutivo:

De los 19 ministerios que conforman el poder ejecutivo 10 tienen unidades orgánicas abocadas de manera total o parcial a la prevención y resolución de los “Conflictos Sociales”, destinando a este fin en promedio 36 millones de soles anuales. Estas unidades orgánicas son:

- i. Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Que es el órgano rector de los conflictos y cuenta con un presupuesto anual promedio de 6.4 millones de soles. (PCM, 2019)
- ii. Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas. – Que es la unidad de conflictos más grande dentro de los ministerios con un presupuesto anual promedio de 12.5 millones de soles. (MEF, 2020)
- iii. Dirección General de Articulación del Ministerio de Agricultura. – Responsable de prevenir y solucionar los conflictos agrarios que en la actualidad destina un cuarto de su presupuesto al manejo de conflictos los que equivale a 0.7 millones de soles al año. (MINAGRI, 2019)
- iv. Dirección General de Orden Público del Ministerio del Interior. - Que esta avocada a asistir al sector, más que a solucionar conflictos, y sin embargo, es la tercera unidad orgánica de un ministerio con más presupuesto anual, unos 5.3 millones de soles al año. (MININTER, 2020)
- v. Oficina General de Asuntos Socioambientales del Ministerio del Ambiente. – Esta unidad orgánica abocada a los conflictos ambientales dispone en promedio 1.4 millones de soles anuales. (MINAM, 2020)
Oficina de Diálogo del Ministerio de Educación. – esta unidad orgánica responsable de manejo de conflictos cuenta con aproximadamente 3.5 millones de soles al año. (MINEDU, 2020)
- vi. Unidad Funcional de Gestión del Diálogo de Conflictos Sociales del Ministerio de Salud. – esta no es una unidad organiza sino una función que el Ministerio asigno a la Oficina General de Gestión Descentralizada y Secretaría de Coordinación, dotándola para este fin de un presupuesto anual promedio de 0.2 millones de soles. (MINSa, 2019)
- vii. Oficina de Articulación Intergubernamental y Prevención de Conflictos Sociales del Ministerio de la Producción. – Se aboca a la solución de conflictos sectoriales, entre los que figuran los que se relacionan a la pesca, tiene para este fin un

presupuesto promedio anual de un millón de soles. (PRODUCE, 2018)
(PRODUCE, 2019)

- viii. Oficina de Diálogo y Gestión Social del Ministerio de Vivienda. Esta oficina se aboca a participar en los conflictos sectoriales con un presupuesto anual promedio de 1.4 millones de soles (VIVIENDA, 2018) (VIVIENDA, 2019).
- ix. Oficina de Diálogo y Gestión Social del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. – esta es una unidad orgánica especializada en el manejo de conflictos que está muy comprometida en casos como la negociación de tierras y servidumbres de carreteras, o hidro vías, a los que destina unos 4 millones de soles al año (MTC, 2019).

Defensoría del Pueblo

La Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad es la unidad orgánica especializada de la Defensoría del Pueblo para ayudar a la solución pacífica de los conflictos y para su monitoreo. (Defensoría del Pueblo, 2019)

Esta adjuntía tiene asignado en el Plan Operativo Institucional - POI 2019 el monto de S/.1,162,163 que es el 1.4% de los S/.81,236,307 asignados a toda la entidad el mismo año (Defensoría del Pueblo, 2019) en tanto que para el 2020 el POI le asigna un monto menor que alcanza el monto de S/.1,067,461, y viene a representar el 1.4% de los S/.76,004,619 con los que cuenta la entidad para el mismo año (Defensoría del Pueblo, 2020).

102

Policía Nacional del Perú

La Policía Nacional del Perú tiene 6 unidades orgánicas competentes para el manejo de conflictos dentro de su Reglamento de Organización Y Funciones (PCM, 2018), estas son:

- (a). La Dirección General, artículo 7º inciso 12).
- (b) La Sub Dirección General, artículo 10º.
- (c) . La División de Evaluación en Conflictos sociales, artículo 35º.
- (d) La Dirección de Seguridad del Estado, artículo 164º.
- (e) . La División de Asuntos Sociales, artículo 167º.
- (f) La División de Intervenciones Rápidas, artículo 176.

Estas unidades orgánicas cumplen roles muy especializados en la atención de la conflictividad, y sobre todo la atención de la violencia como fenómeno que afecta el orden público y la seguridad ciudadana.

Desde el año 2016 se ha creado en el presupuesto de la Policía Nacional del Perú a la categoría presupuestal 0139: Disminución de la incidencia de los conflictos, protestas y movilizaciones sociales violentas que alteran el orden público, a la que se han destinado en cinco años (2016 – 2020) más de mil doscientos millones de soles (MEF, 2020).

5. DISCUSIÓN

¿Cuál es el propósito que orienta a las unidades de manejo de conflictos del Estado? Se dejan notar dos orientaciones en las unidades de conflictos del Estado Peruano, de un lado la Policía Nacional del Perú y La Dirección General de Orden Público buscan reducir la violencia en los conflictos, y del otro lado las que se organizan para solucionar los problemas de la población, dado que la Secretaría de Gestión Social y Diálogo no atribuye causas políticas a los conflictos (PCM-SGSD, 2019), y por tanto no pretende un tratamiento político de ellos.

El Reglamento de Organización y Funciones de la Policía Nacional del Perú contempla en su artículo 164º inciso 7 que la Dirección de Seguridad del Estado debe *“Conducir y supervisar las acciones y operaciones policiales destinadas a prevenir, investigar y denunciar bajo la conducción jurídica del fiscal, los delitos derivados de conflictos relacionados con asuntos políticos-sociales”*. Y en su artículo 167º define a la División de Asuntos Sociales como la *“unidad orgánica de carácter técnico, operativo y especializado; responsable de prevenir, investigar y denunciar bajo la conducción jurídica del fiscal, los delitos que se produzcan como consecuencia de los conflictos de asuntos político – sociales”* encargándole entre otras cosas producir información (PNP, 2017).

Todo esto responde a que la PNP reconoce actuaciones políticas en los conflictos, ya que considera que las *“organizaciones terroristas aún subsisten y tratan de exacerbar los conflictos sociales aliándose con el narcotráfico, cuyas redes cruzan el continente y los océanos financiando al terrorismo. Las organizaciones terroristas, política e ideológicamente, actúan ocultas en organismos de fachada, las mismas que están enquistadas en centros educativos, universidades, gremios laborales e incluso en entidades del estado, desde donde planean sus acciones terroristas, atentando directamente contra la seguridad nacional y la gobernabilidad”* (PNP, 2020)

La PCM por otra parte considera pertinente *“Manejar conflictos sociales a través de diferentes mecanismos, privilegiando la atención directa de las demandas planteadas por los actores en tensión”* (Viceministerio de Gobernanza Territorial - PCM, 2017), a eso se debe que la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM, trate de lograr resultados como que *532 Comunidades Nativas participen en talleres de diagnóstico territorial del Plan de Cierre de Brechas* (SGSD-PCM, 2019). Lo cual derivó en el Decreto de Urgencia N° 126-2020 que, *“para la dinamización económica en el marco del plan de cierre de brechas”* moviliza más de 11 mil millones de soles en favor de estas zonas (El Peruano, 2020).

Sin embargo, estas acciones no necesariamente han detenido la conflictividad en Loreto, donde al cierre de este texto se encuentra tomada la Estación Cinco del Oleoducto Norperuano y se han producido a finales del mes de octubre actos de violencia en la Comunidad de Nueva Alianza en Río Marañón. ¿No será que al dar prioridad a las demandas planteadas por los actores en tensión estamos legitimando el conflicto y promoviéndolo?

CONCLUSIONES

El Ministerio del Interior es la única entidad pública que está organizada para responder a los conflictos políticos. El Estado Peruano está organizado para responder a los Conflictos Políticos desde el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú, que reconocen en la conflictividad aristas políticas que llevan al uso de la violencia y afectan la gobernabilidad. Esta organización trata de producir información para prevenir los delitos que se derivan de asuntos político-sociales mediante la información, la investigación y la planificación.

La Presidencia del Consejo de Ministros y otros ministerios están organizados para atender conflictos sociales, pero no conflictos políticos. El Estado Peruano cuenta con 6 unidades especializadas en el manejo de “conflictos sociales” en la Presidencia del Consejo de Ministros y los ministerios de Energía y Minas, Ambiente, Educación, Vivienda y Transporte. Y tres unidades orgánicas que atienden esta función en los Ministerios de Agricultura, Salud, y Producción. Estas unidades no se abocan a comprender o enfrentar desde un punto de vista político los conflictos, ni hacen análisis político de estos, procurando sobre todo el diálogo y la atención de los problemas sociales que se atribuyen como causa de estos.

El Estado carece de un sistema que estudie los aspectos políticos del conflicto, por lo que difícilmente puede detectar los conflictos políticos. No se reconoce en los instrumentos de gestión de nivel sectorial la responsabilidad de estudiar los aspectos políticos del conflicto, y mucho menos los riesgos que estos implican. Tampoco hay estrategias de articulación para actuar frente a la violencia, y las diferentes herramientas políticas que pueden afectar la gobernabilidad en el marco de un conflicto.

Finalmente, el Estado Peruano debe determinar qué conflictos tienen o tendrán relevancias políticas y atenderlos oportunamente. Para eso las unidades de conflictos más importantes del Estado debe especializarse en sus conflictos sectoriales, evitando que escalen a esferas superiores del Estado. La participación directa de la Presidencia del Consejo de Ministros debe evitarse, tomando solo un rol coordinador, ya que su presencia convierte los conflictos en escenarios político, que puede servir de plataforma para promover un caudillo candidato o afectar la credibilidad de un gobierno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abal, J. M. (2015). *Tesis Doctoral Prevención de la Evolución de Conflictos Sociales en Conflictos Armado*. ESPAÑA: UNED. Obtenido de http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:IUGM-Jmsante/SANTE_ABAL_Jose_M_Tesis.pdf
- ANA. (13 de Diciembre de 2017). *Modificación del Reglamento de Organización y Funciones - ROF*. Obtenido de <https://www.ana.gob.pe/publicaciones/instrumentos-de-gestion/instrumentos-de-gestion>
- Bravo Alarcon, F. (2009). *Conflictos socio-ambientales y*. Obtenido de <https://www.aacademica.org/000-062/1104>: <https://cdsa.aacademica.org/000-062/1104.pdf>
- BUNGE, M. (1999). *LAS CIENCIAS SOCIALES EN DISCUSIÓN*. BUENOS AIRES: EDITORIAL SUDAMERICANA.
- Defensoría del Pueblo. (2004). *REPORTE N° 3*. Obtenido de www.defensoria.gob.pe.
- DEFENSORIA DEL PÚEBLO. (24 de Noviembre de 2015).
- DEFENSORIA DEL PUEBLO. (15 de octubre de 2019). <https://www.defensoria.gob.pe>. Recuperado el 19 de septiembre de 2020, de <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/10/Conflictos-Sociales-N%C2%B0-187-Septiembre-2019.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (31 de Diciembre de 2019). *Resolución Administrativa 086-2019/DP-PAD*.
- Defensoría del Pueblo. (2 de Abril de 2019). *Resolución Defensorial 007-2019-DP*. Obtenido de https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/RD-007_2019_DP-1.pdf
- Defensoría del Pueblo. (14 de Septiembre de 2020). *RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA N° 044-2020/DP-PAD*. Obtenido de https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/09/PLAN_OPERATIVO_MODIFICADOS2020.pdf
- Diaz Bravo, J. (2019). El rol del Estado peruano en la gestión. *investigaciones sociales*, 247-261.
- El Peruano. (25 de mayo de 1996). *Diario Oficial El Peruano*. Obtenido de www.elperuano.com.pe
- El Peruano. (26 de junio de 2007). *Diario Oficial El Peruano*. Obtenido de las Normas Legales: www.elperuano.com.pe
- El Peruano. (14 de Noviembre de 2015). *Resolución Ministerial N° 263-2015-PCM*.
- El Peruano. (8 de Julio de 2016). *RESOLUCIÓN MINISTERIAL - 144-2016-PCM*.
- EL PERUANO. (28 de Febrero de 2017). *Normas legales*. Obtenido de <http://www.elperuano.com.pe>
- El Peruano. (20 de Agosto de 2018). *Diario Oficial el Peruano*. Obtenido de www.elperuano.com.pe
- El Peruano. (13 de Noviembre de 2020). *DECRETO DE URGENCIA N° 126-2020*.
- Escudero Cabada, A. (16 de Agosto de 2019). www.linkedin.com.
- Escudero Cabada, A. (5 de Junio de 2019). www.linkedin.com. Obtenido de <https://www.linkedin.com/pulse/three-axes-dialogue-andres-escudero-cabada/>
- Escudero Cabada, A. (3 de Mayo de 2019). www.linkedin.com.
- Escudero Cabada, A. (6 de Abril de 2019). www.linkedin.com. Obtenido de <https://www.linkedin.com/pulse/manejo-de-conflictos-c%C3%B3mo-organizar-al-estado-en-la-escudero-cabada/>
- Furnish, D. B. (1972). La jerarquía del ordenamiento jurídico peruano. *Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.*, 61-80.
- Guzman Napurí, C. (2013). *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Pacífico.

- Harris, M. (1987). *Canibales y Reyes*. Madrid: Alianza Editorial.
- Harris, M. (2013). *Antropología Cultural*. Madrid: Alianza Editorial.
- Heidelberg Institute for International. (25 de 02 de 2021). *HIK METODOLOGY*.
Obtenido de <https://hiik.de/hiik/methodology/?lang=en>
- Heidelberg Institute for International Conflict Research. (1 de Noviembre de 2020).
- Malaspina del Castillo, G. (2019). *Innovación De La Participación De La Policía Nacional Del Perú Y Las Fuerzas Armadas En Los Conflictos Socioambientales*. Lima: PUCP.
- MEF. (01 de Diciembre de 2020). *Consulta amigable*. Obtenido del Ministerio de Economía y Finanzas:
<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>
- MEF. (23 de 11 de 2020). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Consulta amigable: <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>
- MEF. (1 de Diciembre de 2020). *TEXTO INTEGRADO DEL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES*.
- MEF Dirección Nacional de Presupuesto Público. (26 de Noviembre de 2020). *Dirección Nacional de Presupuesto Público*.
- MIMP. (7 de Marzo de 2016). *Reglamento de organización y funciones del ministerio de la mujer*. Obtenido de
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/314882/rof-mimp.pdf>
- MIMP. (27 de Diciembre de 2019). *POI 2020 MIMP*. Obtenido del Anexo B5:
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/472267/rm_336_2019_mimp_POI_2020_ANEXO_MIMP.pdf
- MIMP. (11 de Agosto de 2020). *Plan operativo institucional*. Obtenido del Pliego 039 Ministerio de la Mujer y: <https://www.mimp.gob.pe/files/transparencia/poi/Plan-Operativo-Institucional-POI-2019-Modificado-version3-MIMP.pdf>
- MINAGRI. (8 de Enero de 2015). *Plan Operativo Institucional 2015*.
- MINAGRI. (30 de Abril de 2019). *Plan Operativo 2019*.
<https://www.minagri.gob.pe/portal/poi-2019>
- MINAM. (29 de Noviembre de 2020). *Ministerio del Ambiente*.
- MINCETUR. (12 de Junio de 2015). *Decreto Supremo 002-2015-MINCETUR*.
Obtenido de
http://transparencia.mincetur.gob.pe/documentos/newweb/portals/0/documentos/institucional/DS_Nro_002_2015_MINCETUR_Modifica_ROF.pdf
- MINCUL. (19 de Julio de 2013). *Decreto Supremo N°005-2013*. Obtenido del Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura:
- MINCUL. (6 de Diciembre de 2019). *Resolución Ministerial 512-2019-MC*. Obtenido de Plan Operativo Intitucional Plan Anual 2019:
<http://transparencia.cultura.gob.pe/sites/default/files/transparencia/2019/12/plan-operativo-institucional-poi/poianual2019modificadoversion3.pdf>
- MINCUL. (3 de Enero de 2020). *RM 552-2019-MC*. Obtenido del Plan Operativo Institucional Anual 2020:
- MINEDU. (25 de Abril de 2019). *Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Educación*.
- MINEDU. (30 de Noviembre de 2020). *Ministerio de Educación Minedu*. Obtenido de Transparencia:
- MINEDU. (30 de Noviembre de 2020). *Organigrama MINEDU*. Obtenido de
http://www.minedu.gob.pe/p/xtras/organigrama_minedu.pdf
- MININTER. (29 de Noviembre de 2020). *Portal de Transparencia Ministerio del Interior*.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (Mayo de 2019). www.mef.gob.pe.
- MINJUS. (11 de Mayo de 2018). *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*.
- MINSAs. (30 de Diciembre de 2019). *Resolución Ministerial N°1113-2019/MINSAs*.
- MINSAs. (31 de Julio de 2019). *Resolución Secretarial N°202-2019/MINSAs*.

- MINTRA. (27 de Diciembre de 2019). *Resolución Ministerial 308-2019-TR*. Obtenido del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo:
- Monje Alvarez, C. A. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa*. Neiva: Universidad Sur Colombiana.
- MTC. (25 de Diciembre de 2019). *Plan Operativo Institucional (POI) 2019 modificado v3*. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/395456-plan-operativo-institucional-poi-2019-modificado-v3>
- MTC. (31 de Diciembre de 2019). *Plan Operativo Institucional (POI) 2020 presupuesto inicial de apertura (PIA)*. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/395455-plan-operativo-institucional-poi-2020-presupuesto-inicial-de-apertura-pia>
- MTC. (29 de Octubre de 2019). *R.M 959-2019-MTC/01 Texto Integrado ROF MTC*. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/345277-reglamento-de-organizacion-y-funciones-rof-octubre-2019>
- Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM. (diciembre de 2012).
- Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM. (2014). *Willaqnike N° 4 Construyendo el Sistema Nacional de Prevención de Conflictos Sociales*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.
- Oficina Nacional de Diálogo y sostenibilidad, PCM. (2014). *Mapa de Competencias del Poder Ejecutivo y Gobiernos Regional*. Lima: GMC Digital SAC.
- ONDS - PCM. (2013). Mesas de diálogo, mesas de desarrollo. *Willaqniki*, 7 - 16.
- Ortega y Gasset, J. (1985). *La Revelion de las Masas*. México: Oriegen/Planeta.
- PCM. (28 de 12 de 2018). *Presidencia del Consejo de Ministros*. Obtenido del Plan Operativo Institucional 2019: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/POI-2019-consistenciado-.pdf>
- PCM. (27 de 12 de 2019). *Presidencia del Consejo de Ministros*. Obtenido del Plan Operativo Institucional 2019:
- PCM-SGSD. (2019). Casos de Conflicto Social. *Willaqniki*, 9-20.
- PNP. (15 de Octubre de 2017). Nacional del Perú:
- PNP. (10 de Julio de 2020). *Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional N°228-2020 CG PNP/SECEJE DIRPLAINS*.
- PNUD. (2012). Guía metodológica. En *La protesta social en América Latina, Cuaderno de Prospectiva Política 1* (pág. 318). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- PNUD. (2012). La democracia como orden conflictivo. En *La protesta social en América Latina, Cuadernos de Prospectiva Política 1* (pág. 318). Buenos Aires: Siglo 21 Editores.
- PNUD. (2014). *Institucionalidad para el diálogo y la prevención de conflictos*. Lima: GMC Digital SAC .
- PNUD. (Agosto de 2016).
- PREVCON - PCM. (2011). *Pautas para procesos de diálogo desde la gestión pública*. Lima: Punto y Grafía SAC.
- PRODUCE. (1 de Febrero de 2017). *Decreto Supremo N° 02-2017/PRODUCE*. Obtenido de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.: https://www.produce.gob.pe/produce/descarga/dispositivos-legales/82661_1.pdf
- PRODUCE. (28 de Diciembre de 2018). *Resolución Ministerial 582-2018/PRODUCE*. Obtenido de Plan Operativo Institucional 2019: https://www.produce.gob.pe/produce/descarga/dispositivos-legales/100675_1.pdf
- PRODUCE. (31 de Diciembre de 2019). *Resolución Ministerial 559-2019/PRODUCE*. Obtenido de Plan Operativo Institucional 2020:
- Real Academia de la Lengua Española. (2001). *Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, Tomo I*. Madrid: Espasa Calpe.

- Rivera Barrantes, D. E. (2016). *Tesis "Desempeño de la Policía Nacional del Perú en el conflicto socioambiental en Pichanaki durante el año 2014"*. Lima: PUCP.
- Rosario Boyd, C. (2015). *Tesis de Maestría Agua, Minería y Conflictos Sociales en Cajamarca*. Cajamarca: Universidad de Cajamarca.
- RREE. (18 de Febrero de 2018).
- SGSD-PCM. (15 de Noviembre de 2019). *Loreto: 532 Comunidades Nativas participan en talleres de diagnóstico territorial del Plan de Cierre de Brechas*.
- Tanaka, M. (2012). ¿Por qué el Estado no responde adecuadamente a los. *Economía y Sociedad* N°79, 36-43.
- The Heidelberg Institute for International Conflict Research. (2019). <https://hiik.de/2019/02/26/conflict-barometer-2018/?lang=en>.
- Tribunal Constitucional. (Octubre de 2015). <https://www.tc.gob.pe/>.
- Viceministerio de Gobernanza Territorial - PCM. (Mayo de 2017). *Viceministerio de Gobernanza*.
- VIVIENDA. (3 de Marzo de 2015). *Decreto Supremo 006-2015-vivienda*. Obtenido del Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Organización y Funciones:
- VIVIENDA. (28 de Diciembre de 2018). *Resolución Ministerial 438-2018-VIVIENDA*. Obtenido del Plan Operativo Institucional 2019:
- VIVIENDA. (23 de Diciembre de 2019). *RM 421-2018-VIVIENDA*. Obtenido del Plan Operativo Institucional 2020:
- Weber, M. (1998). *Economía y Sociedad*. México : Fondo de Cultura Económica .
- World Gold Council. (s.f.). www.gold.org.
- Zapata Corrales , O. (2016). *La Gestión de los Conflictos Sociales que Proviene de la Explotación de Recursos Naturales y su Impacto en el Medio Ambiente*. Lima: USMP Instituto de Gobierno Y Gestión Pública.
- Zapata Corrales, O. R. (s.f.). www.repositorioacademico.usmp.edu.pe/handle/usmp/3994.