

MÓDULO DE CAPACITACIÓN

Conflictos Electorales y Estrategias de Intervención

MÓDULO DE CAPACITACIÓN

Conflictos Electorales y **Estrategias** de **Intervención**

Módulo de Capacitación: Conflictos Electorales y Estrategias de Intervención

Responsables: Miguel Lévano / Jaime Márquez

Diseño y diagramación: Ruperto Pérez Albela / Augusto Patiño

Corrección de estilo: Elizabeth Quiroz

Impresión: Bellido Ediciones E.I.R.L.

Primera edición, marzo de 2011

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal N° 2011-02876 en la Biblioteca Nacional del Perú.

Impreso en Lima, Perú

Programa Democracia Activa-Perú

Av. Camino Real 1225 - Of. 701 - San Isidro, Lima 27

Téfonos: 201-5890 y 201-5804

Email: info@democraciactiva.pe

Web: <http://www.democraciactiva.pe/>

Conflictos Electorales y Estrategias de Intervención. Módulo de Capacitación.

Lima, Programa Democracia Activa-Perú, 2011.

116 p.

Depósito Legal N° 2011-02876

PERÚ / SISTEMA ELECTORAL / CONFLICTOS SOCIALES / CONFLICTOS ELECTORALES / MÓDULO DE CAPACITACIÓN



Índice

Presentación	5
1. EL CONFLICTO SOCIAL COMO UNA OPORTUNIDAD	7
1.1 Hacia una mejor comprensión del conflicto social.	9
1.2 Conflictividad social en el Perú.	25
2. CONFLICTOS ELECTORALES Y ROL DEL ESTADO	33
2.1 Definiciones de conflictos electorales.	35
2.2 El proceso de un conflicto electoral.	49
2.3. Factores que pueden contribuir a la conflictividad electoral.	51
2.4 Funciones y competencias de los organismos electorales frente a los conflictos.	55
3. ESTRATEGIAS Y HERRAMIENTAS DE INTERVENCIÓN EN CONFLICTOS ELECTORALES	63
3.1. Análisis del Riesgo.	65
3.2. Prevención y diálogo frente a la conflictividad.	71
3.3. Manejo de crisis: antes, durante y después del proceso electoral.	81
4. ORIENTACIONES METODOLÓGICAS PARA LA CAPACITACIÓN EN CONFLICTOS ELECTORALES	89
4.1 Estilos de aprendizaje y enfoques de capacitación de adultos.	91
4.2 Estrategias de formación de adultos.	95
4.3 Organizando la capacitación en conflictos electorales.	97
4.4 Desarrollo de la capacitación.	103
Bibliografía	111



Presentación

En los últimos años es bastante frecuente oír hablar de conflictos sociales. Se trata de una variable importante en cualquier análisis político que muchas veces produce situaciones de crisis debido a un manejo inadecuado de las demandas ciudadanas. Datos de la Defensoría del Pueblo y de otras instituciones muestran cómo estos conflictos, en su mayoría, se encuentran en estado activo y de allí a un estallido violento solo hay un paso.

Durante los procesos electorales dichos conflictos suelen expresarse también en el terreno de la competencia por el poder y el acceso a los cargos de representación política. Los actores que intervienen en una elección (partidos políticos, movimientos regionales, electores, etc.) se relacionan muchas veces en un clima de tensión que genera problemas al normal desarrollo del proceso electoral. Siendo éste un proceso sujeto a reglas, plazos y procedimientos, los organismos electorales (ONPE y JNE) deben contar con herramientas que les permitan actuar de manera preventiva en el tratamiento de conflictos electorales y en el marco de la normatividad existente.

Este material tiene como objetivo, precisamente, brindar a los funcionarios y servidores de ambos organismos electorales un conjunto de herramientas conceptuales y prácticas que faciliten su intervención en estos casos. Por la experiencia de procesos electorales anteriores se tienen identificados determinados subtipos de conflictos que pueden producirse en una elección: presencia de electores golondrinos, no observancia del principio de neutralidad de candidatos (sobre todo cuando postulan a la reelección de sus cargos), rechazo a los resultados electorales, supuestas ineficiencias en la gestión del proceso electoral y otras relacionadas con las actividades del calendario electoral.

En estas situaciones (y otras) el personal de la ONPE y el JNE deberá contar con pautas claras de actuación que les permita, sin salir de las reglas que rigen el proceso electoral, aplicar herramientas específicas que se derivan de la teoría sobre prevención y manejo de conflictos y de la experiencia desarrollada por los propios organismos electorales en este campo.

Este es el aporte que busca este material, además de brindar sugerencias y pautas metodológicas para la capacitación de los funcionarios y servidores de ambos organismos electorales en el uso de tales herramientas. De esta manera, el Programa Democracia Activa-Perú quiere contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales del JNE y la ONPE, instituciones que han contribuido al desarrollo de los contenidos de este módulo a través de la asistencia técnica brindada por el programa en el marco de los recientes procesos electorales.

Lima, febrero de 2011





1

El conflicto social como una oportunidad

Esta primera unidad pone énfasis en reconocer y asumir que si se comprende el conflicto como una oportunidad para el desarrollo institucional y social, podría convertirse en una herramienta poderosa para fortalecer la convivencia pacífica, la gobernabilidad y la democracia.



1.1

Hacia una mejor comprensión del conflicto social



a. Ideas y creencias frente al conflicto

¿Cuáles son las palabras, los sentimientos y los recuerdos asociados a la palabra conflicto? Seguramente, evocan un conjunto de vivencias acumuladas a lo largo de la vida y que delimitan la forma de pensar y entender el conflicto.

El concepto de conflicto está vinculado a un conjunto de:

- Ideas: “Conflicto es sinónimo de violencia”.
- Sentimientos: “Frustración”, “ira”, “impotencia”.
- Experiencias: “El funcionario de la municipalidad siempre sale con la suya”.
- Mensajes recibidos: “No dejes que nadie te gane”.
- Creencias: “Es mejor quedarse callada para evitar más problemas”.
- Actitudes: “Estoy dispuesto a dialogar las veces que sea necesario”.

Efectivamente, ideas, sentimientos, experiencias previas, mensajes recibidos, creencias y actitudes se ponen en juego cuando surge un conflicto. La manera de manejarlo influye en cómo se define y según esa concepción es muy probable que las respuestas frente a un nuevo conflicto sean coherentes con lo que se piensa de éste.

Estas ideas y creencias no sólo surgen de la experiencia personal, también se alimentan y refuerzan por la valoración que se tiene del conflicto en la sociedad, la cual ha estado relacionada con situaciones de confrontación, violencia, intereses irreconciliables o situaciones en las que unos pierden y otros ganan.

Sólo basta observar los diarios para encontrarse con la violencia como expresión del conflicto que refuerza las ideas y creencias mencionadas.

Según las concepciones y experiencias que se tienen sobre éste, el conflicto es usualmente visto como algo negativo, pero ¿realmente es así? Para comenzar a comprenderlo es importante definir en qué consiste el conflicto social.

Un primer paso es reconocer cuáles son las **ideas** y **creencias** frente al conflicto, y la influencia que tienen de la forma de actuar y pensar como sociedad, es decir, la cultura.

b. Definición de conflicto social

Para definir el conflicto social, es necesario contar primero con elementos conceptuales de lo que es un conflicto:

- El concepto de conflicto contiene dos ideas: peligro y oportunidad. Y una situación de conflicto ofrece esas dos opciones, es decir, una **situación peligrosa** que, de alguna manera, pone a prueba a las personas que la viven; y a su vez, representa una **oportunidad** de aprendizaje, de innovación y de desarrollo, sea como individuos y como sociedad.
- El conflicto no es ni negativo ni positivo en sí mismo, las respuestas que se den para resolverlo o manejarlo pueden llevarlo a escalar hacia la **violencia**, o por el contrario, pueden llevarlo hacia el **diálogo** y construir soluciones que atiendan las necesidades de las partes involucradas.
- El conflicto es **necesario**, es un proceso **natural** y **consustancial** a la existencia humana, que es imposible eliminarlo y que hay ocasiones en que redundan en beneficio del grupo y de la sociedad.

A partir de estas nociones sobre el conflicto, se han ido desarrollando marcos conceptuales que permiten un mayor acercamiento al conflicto como hecho social. Más recientemente se hace referencia a categorías como violencia y poder, así como a diversos enfoques de intervención, entre ellos el de prevención, manejo y transformación de conflictos sociales.

Teorías relativas al conflicto

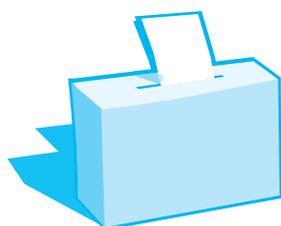
Teoría del conflicto	Ideas principales
Lucha de clases	<ul style="list-style-type: none"> • La lucha de clases entendida como motor de la historia. • El conflicto como inherente e imperativo del sistema social, por el antagonismo entre clases que tiene un componente ideológico-cultural y socio-económico.
Disfunción social	<ul style="list-style-type: none"> • El conflicto como resultado de un mal funcionamiento del sistema, por lo que no es inherente y necesario para su funcionamiento. • El conflicto se aborda con educación y formación para alcanzar mayores niveles de conformidad y armonía.
Conflicto como regulador	<ul style="list-style-type: none"> • El conflicto responde a una conducta deliberada, racional y se expresa en estrategias. Surge por las desigualdades de poder, hay contradicciones y los intereses divergentes llevan al conflicto. • Refuerza la identidad de los grupos enfrentados.
Movilización de recursos y oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Partiendo de la elección racional, reconocen que la gente se articula en organizaciones que les asegura cierto éxito en sus objetivos individuales y por ello conflictúan. • Las organizaciones, a partir de un análisis de costo/beneficio movilizan recursos, desarrollan ciclos de protesta, que les permite interactuar con las autoridades en la consecución de ciertos objetivos.

Fuente: Centro Estratégico de Recursos Políticos, Organización de Estados Americanos OEA.

A partir del reconocimiento de los diversos enfoques teóricos existentes pueden establecerse algunas ideas fuerza del concepto de conflicto social:

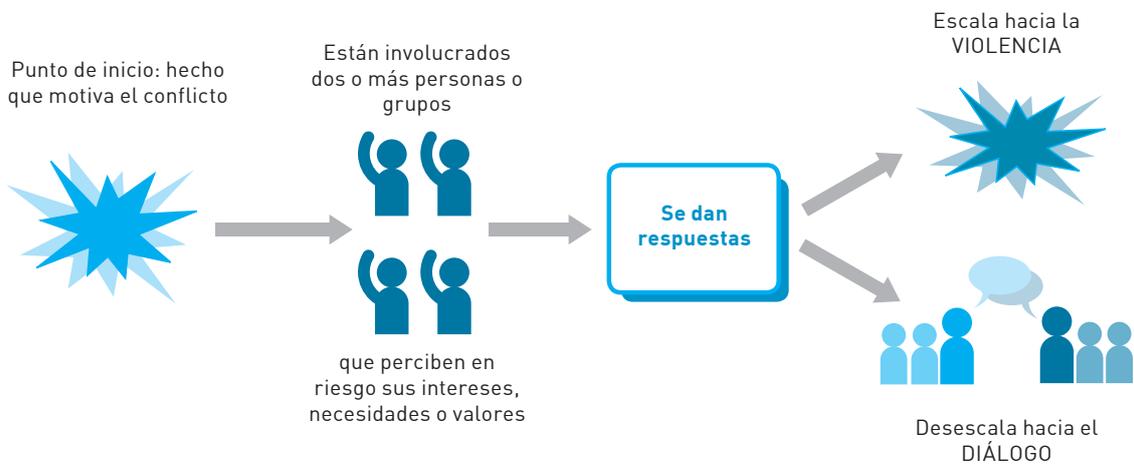
- Es una construcción social. Forma parte de las interacciones entre las personas y los pueblos. Es consustancial al ser humano, son parte de la cotidianidad, y no puede evitarse su surgimiento.
- Es un hecho social, y como tal plantea desafíos permanentes que pueden convertirse en posibilidades de progreso de acuerdo a las capacidades de la sociedad para abordarlos.
- Se pone en juego los recursos, las necesidades, los valores y el poder.

Tomando como referencia las ideas presentadas, el conflicto social puede definirse como:



Una situación en la que dos o más partes (actores) perciben que sus intereses, necesidades o valores se ven amenazados y que frente a ello dan una respuesta que puede escalar hacia la violencia o avanzar a su resolución.

Veamos el proceso de un conflicto:



Conocer el proceso del conflicto ayudará a:

- Ampliar la visión al entender que el conflicto forma parte de la vida en sociedad.
- Aumentar las posibilidades de prevenirlos, manejarlos y contar con un repertorio de opciones para solucionarlos.
- Reconocer que el conflicto ocurre en todas partes, tanto en las interrelaciones como en la convivencia entre personas, instituciones y países.
- Aclarar la forma en que se debe actuar y solucionar los conflictos.
- Encontrar nuevas formas y más constructivas de abordarlos.



c. Elementos que componen los conflictos sociales

Como ya se ha dicho, cuando aparece un conflicto hay personas o grupos involucrados; que, el conflicto surge cuando hay una discrepancia; y que, las partes involucradas dan diversos tipos de respuestas que van escalando hacia la violencia o desescalando hacia el diálogo y la posibilidad de manejar de manera más adecuada el conflicto. Esto sugiere que todo conflicto se compone por las personas y actores involucrados, problemas que provocan su surgimiento y el proceso o la manera cómo se desarrollan.

En un conflicto social, acercarse a comprender qué sucedió y por qué se manifestó y desarrolló de tal forma, supone **conocer los elementos que lo componen**, en este caso actores sociales, problema o meollo del asunto y proceso.



• **Actores sociales**

Cuando se habla de actores sociales se hace referencia a **personas, grupos, organizaciones o instituciones** que interactúan en la sociedad y que, por iniciativa propia, lanzan o realizan acciones y propuestas que tienen incidencia social. Estos actores pueden ser organizaciones y movimientos sociales, movimientos y partidos políticos, entidades del gobierno, representantes del sector privado, gremios, agencias de cooperación, autoridades, entre otros.

En un conflicto los actores sociales intervienen, perciben que sus intereses y necesidades se ven afectados, por tanto, es fundamental reconocer la participación que tiene cada actor en la situación conflictiva. Para iniciar una intervención que permita disminuir la tensión entre ellos y propiciar un camino efectivo y constructivo para el manejo del conflicto, es importante ubicar su participación en la situación conflictiva.

Una primera forma de identificar el tipo de participación que tienen en el conflicto supone diferenciarlos entre:

- **Actores primarios:** Son quienes tienen una participación principal en el conflicto, se oponen entre si y el resultado les afecta directamente.
- **Actores secundarios:** Son quienes influyen indirectamente en el resultado con los “afectados” directamente.
- **Actores terciarios:** Son los percibidos como imparciales, y por lo tanto tienen la posibilidad de actuar como mediadores o negociadores.

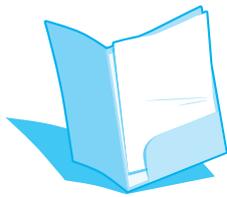
Por ejemplo: 

Caso	En el caso llamado "Arequipazo"*, la población arequipeña expresó su desacuerdo frente a la decisión del gobierno nacional de privatizar la compañía que suministra energía eléctrica a esa zona del país.
Actores intervinientes	En este conflicto, los actores directamente afectados fueron: la ciudadanía representada por el Frente Amplio Cívico de Arequipa, el alcalde de la ciudad y el gobierno nacional. También se pudo distinguir otros actores que influyeron, los medios de comunicación local y nacional con percepciones y posiciones distintas, la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP), entre otros y representantes de la iglesia católica que expresaban en ese momento la confianza de la ciudadanía para ser un canal para llevar sus demandas

Para identificar a los actores sociales involucrados en el conflicto pueden hacerse las siguientes preguntas:

* Manifestado a través de un conjunto de movilizaciones y el paro del 3 de junio de 2002 en la ciudad de Arequipa.

- ¿Quiénes están directamente implicados?
- ¿Quiénes están indirectamente implicados, pero tienen interés o pueden influenciar en el resultado?
- ¿Qué rol cumplen? ¿Qué tipo de liderazgo tienen?
- ¿Cuánta influencia y poder tiene cada uno sobre los demás?, ¿Es una relación de iguales o existe la desigualdad?, ¿En qué forma?
- ¿Existen ahora o pueden existir, coaliciones entre los grupos?, ¿Entre quienes?, ¿Por qué?
- ¿Cómo describen el origen del conflicto?
- ¿Cómo les ha afectado? ¿Qué necesidades o derechos (seguridad, autoestima, alimentación, salud, trabajo, etc.) están afectados o en riesgo?
- ¿Qué demandan o soluciones (posturas) sugieren?
- ¿Cuáles son las percepciones que tienen del otro u otros actores del conflicto?



Para este análisis puede utilizarse la siguiente matriz:

Matriz de actores

Caso:						
Actor	Tipo de actor	Implicado		Demandas	Poder	Otros
		Directo	Indirecto			
Nombre	Institución pública, privada, ONG, organización social				Capacidad del actor de limitar o facilitar las acciones 1. ALTO 2. MEDIO 3. BAJO	

Es importante recordar que el papel que cumple el actor social en un conflicto se determina de acuerdo al problema o tema en disputa. Un mismo actor social puede cumplir diferentes roles, de acuerdo a sus intereses y necesidades, en distintos conflictos. Por ejemplo, un mismo Frente de Defensa en una determinada localidad puede ser actor primario en relación a una demanda, en otro caso puede ser secundario y en otra situación no ser actor social.

•Problema o meollo del asunto

Es aquello que motivó el conflicto o el meollo de la controversia, la cual se exterioriza a través de las demandas públicas de los actores. Es recurrente que el problema se presente como un conjunto de hechos o circunstancias que dificulten avanzar en un proceso. El problema o meollo del conflicto expresa una demanda o exigencia no atendida. Una demanda expresa la exigencia pública de uno de los actores sociales, regularmente provenientes de la sociedad civil con algún nivel de organización, pueden caracterizarse por el cuestionamiento a la actuación del Estado o de alguna entidad privada.

La demanda o posición no siempre refleja lo que la gente realmente necesita porque puede responder a intereses de diversos actores ante los diferentes organismos públicos y en algunos casos con intereses políticos.

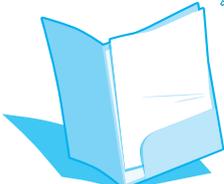
A los problemas formulados inicialmente se pueden sumar otros, es por eso que las demandas también pueden cambiar en el curso del conflicto. Sin embargo, no todas las demandas/posiciones son necesariamente válidas, ya sea porque no corresponden a la realidad o porque obedecen a intereses subalternos.

Por tanto, en las demandas se conjugan la visión de los PROBLEMAS y sus posibles soluciones, por parte de uno o más de los ACTORES SOCIALES involucrados, y estas demandas pueden variar durante el PROCESO del conflicto.

Continuando con el ejemplo: 

Caso	Desacuerdo de la población arequipeña frente a la decisión del gobierno nacional de privatizar la compañía que suministra energía eléctrica a esa zona del país.
Meollo del conflicto	El conflicto se origina cuando el gobierno nacional decide privatizar la empresa EGASA sin consulta previa a la población y sin respetar el compromiso de no privatizarla. La privatización es vista como una amenaza para la población por el riesgo que supone el alza en las tarifas.

En el momento de precisar el meollo del conflicto, hay que tener en cuenta las siguientes preguntas:



- ¿Cuáles son los intereses, necesidades y valores de cada actor en conflicto?
- ¿Qué es lo que preocupa a cada uno?, ¿Qué proponen para resolverlo?
- ¿Por qué les interesa esa solución en particular?
- ¿Cuáles son las necesidades humanas elementales que motivan a cada uno?
- Para que estén satisfechos con una propuesta: ¿Cuáles de estas necesidades se deben tomar en cuenta y deben figurar en la solución?

Es fundamental definir adecuadamente el PROBLEMA CENTRAL y diferenciarlo de sus CAUSAS, sobre todo las inmediatas, y de sus CONSECUENCIAS o efectos. Puede considerarse para ello metodologías participativas o especializadas, y aplicar una serie de técnicas como el árbol del conflicto que facilitará este análisis, dependiendo de las posibilidades, tiempo y recursos con que se cuentan.

• Proceso

Constituyen los espacios o caminos a través de los cuales los actores se desenvuelven y pretenden alcanzar sus objetivos. Dependiendo de las percepciones, emociones, cultura y tipo de poder de los actores, estos procesos pueden ir desde un plano institucional hasta uno informal, o comprender desde acciones pacíficas hasta violentas.

En el proceso del conflicto se manifiestan:

- **Percepciones:** Cada parte del conflicto interpreta la realidad, de acuerdo a su experiencia, su cultura, edad, origen, profesión, entre otros. Hay tantas percepciones de la realidad o de “la verdad” como personas, lo que dificulta establecer una verdad inequívoca.
- **Emociones:** Cuanto más intenso es el conflicto mayores son las emociones. Se quiere no solo ganar, sino a veces dañar al otro.
- **Comunicación:** Cuanto más avanza la escalada del conflicto, las posibilidades de comunicación se dificultan más y las posiciones se cierran.
- **Cultura:** Hay diferentes cosmovisiones, patrones de comunicación, que facilitan o dificultan la relación entre los actores.
- **Poder:** forma de imponerse unos a otros, influye en el equilibrio entre los actores

Siguiendo con el ejemplo:



Caso	Desacuerdo de la población arequipeña frente a la decisión del gobierno nacional de privatizar la compañía que suministra energía eléctrica a esa zona del país.
Proceso seguido	<p>Frente a esta situación, las respuestas del Estado y de la ciudadanía fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Frente Amplio Cívico de Arequipa al ver que el gobierno nacional no cumplía su palabra de no ejecutar la privatización decide movilizarse en las calles. • Ante la masiva presencia y los desmanes de los pobladores, el Estado en su rol de preservar el orden social interviene con las fuerzas policiales. • Frente a esto y a la percepción de un Estado que no escucha a su población, el Frente Amplio Cívico de Arequipa recrudesc

(continúa) ➔

<p>Proceso seguido</p>	<p>su posición, incluso el entonces alcalde provincial de Arequipa decide hacer una huelga de hambre y señala que frente al incumplimiento de una promesa la población se llena de ira.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Luego de cinco días de alta tensión, el resultado obtenido es de dos civiles muertos y más de 30 millones de dólares en daños a la propiedad pública y privada. • Se conforma una Mesa de Diálogo con representantes del gobierno nacional y representantes del Frente. • El diálogo tomó casi 20 horas y finalmente se llegó al acuerdo de no privatizar la empresa de energía eléctrica.
------------------------	--

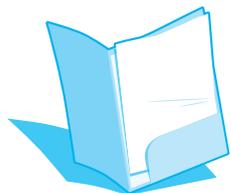
Hay que considerar durante el proceso lo siguiente:

Sobre la dinámica del conflicto

- ¿Qué asunto (o asuntos) causó el conflicto?
- Al intensificarse:
 - ¿Qué otros problemas se añadieron?
 - ¿Qué acciones realizaron los actores involucrados?
 - ¿Existen nuevos actores? ¿Quiénes son y qué buscan?

Sobre la comunicación

- ¿De qué manera se comunican las partes del conflicto?
- ¿Quién habla a quién, cuándo y por qué?
- ¿Existen alteraciones en torno a la comunicación (estereotipos, mala información, rumores, etc.?)






llave: actores, problema y proceso de un conflicto social que conmocionó al país



Las noticias que vimos de llave luego del asesinato del alcalde Cirilo Robles Callo Mamani mostraron el lado más peligroso de los conflictos: la violencia innecesaria, agresión, insensatez, destrucción de las relaciones, bloqueo de la comunicación, altos costos sociales y económicos. El suceso vivido en esa región del altiplano nos muestra de manera dramática el vínculo cercano que puede tener el conflicto con la violencia. ¿Qué sucedió en esta región del país para llegar a esta situación?

El primer trimestre del 2004 en el departamento de Puno se dieron sucesivamente dos paros, uno por demandas de mayor infraestructura y mejores servicios públicos, y el siguiente por el alza de las tarifas de los servicios eléctricos. En tanto, en la provincia de El Collao, el gobierno local iniciaba su segundo año de mandato y el clima social se iba perturbando por la negativa del alcalde de convocar a un cabildo abierto para la rendición de cuentas, práctica extendida en comunidades y parcialidades.

La percepción de engaño de la población se iba generalizando y frente a esta presión, la noche del 2 de abril del 2004, el alcalde convoca a la población a una asamblea informativa, ésta se trunca por un apagón y deja en suspenso el destino del manejo de los fondos municipales. Más bien concluye con 11 heridos luego del enfrentamiento entre los partidarios y opositores del alcalde.

Luego de la frustrada asamblea, las organizaciones de llave paralizan actividades y exigen que se investiguen las agresiones, cierran el puente internacional y bloquean la carretera Puno-Desagüadero. Policías que van de Puno a llave son agredidos por los manifestantes y conducidos a la Plaza. Les piden disculpas y los liberan.

Se inician acciones desde el aparato formal y desde la población. En la población era evidente la necesidad de ser escuchados y atendidos por las autoridades. De parte del gobierno local y las instituciones del estado, las respuestas se orientaban en garantizar el orden social y resolver desde lo que plantea la norma.

Se forma una comisión mediadora con la Prefectura, la Defensoría del Pueblo y la Vicaría de Juli. La Comisión asiste a la asamblea en la Plaza de Armas de llave con unas cinco mil personas que piden la renuncia del Alcalde. La Comisión explica que el cargo es irrenunciable. La población (cerca de 4 mil pobladores) rechaza la propuesta, toman el local de la municipalidad y sueldan el puente internacional. Por otro lado, la Comisión mediadora sugiere al alcalde Robles que evite ir a llave por seguridad.

En llave rechazan el alejamiento temporal de Robles y amenazan con bloquear toda la Panamericana Sur. La Comisión mediadora presenta a los dirigentes de llave la resolución por medio de la cual el Alcalde pide licencia y designa al regidor opositor Teófilo Contreras en su reemplazo.

Representantes de la Contraloría y de la Defensoría viajan a llave para abrir la municipalidad y cumplir

con la resolución de alcaldía. La población lo impide, reclama la renuncia de todo el Concejo y la realización de nuevas elecciones. Regidores de oposición convocan a sesión extraordinaria de concejo el 22 de abril. Esperan vacar al Alcalde por ausencia a tres sesiones seguidas del concejo (la falta de quórum impide realización de la primera sesión extraordinaria del concejo en Ilave).

El clima es de mayor tensión y desconfianza, unos cinco mil ilaveños llegan a la Plaza de Armas de Puno y por primera vez surgen discursos sobre la «refundación de la nación aymara». El congresista Yonhy Lescano explica a la población en Ilave el procedimiento para la vacancia de alcaldes y regidores. Más adelante, el mismo congresista a través de la prensa demandó el cambio de legislación y que se adecue a “las realidades ancestrales de los aymaras y quechuas, a fin de responder a las necesidades propias de estas poblaciones” solicita al gobierno la presencia de una Comisión de Alto Nivel.

Desde Puno, el Alcalde Robles notifica con un edicto a Sandoval y los regidores, que ha convocado a sesiones los días 7, 8 y 20 de abril, pero no precisa dónde. Por su parte, el congresista Yonhy Lescano dialoga con la población y la exhorta a desbloquear el puente internacional y a reiniciar las labores escolares.

Se produce una sesión ordinaria del concejo de Ilave. Sandoval convoca a otra para el 28 de abril. Sería la tercera sesión la que decidiría la vacancia del Alcalde. Pese a las advertencias, el alcalde Robles convoca a todos los regidores a una sesión de concejo a las 8:00 a.m. del 26 de abril en su domicilio, en Ilave. No pudieron empezar la sesión porque los pobladores desde media hora antes comenzaron a arrojar piedras contra la vivienda.

Aproximadamente a las 10:30 a.m. los atacantes ya habían logrado ingresar al domicilio del alcalde y a la casa vecina donde se refugió. Golpearon a los trabajadores y causaron destrozos. Un grupo de jóvenes con los rostros cubiertos bajan al alcalde y regidores a un garaje de la misma casa, los golpean con palos, látigos y piedras. Lo sacan a la calle y lo trasladan a la plaza de armas. A los regidores los hacen pedir perdón y los llevan al puente internacional y los obligan a caminar cerca de un kilómetro por la carretera Mazocruz, permanecen hasta las 4:00 p.m., los maltratan y cuando escuchan rumores que viene la policía los entregan a algunos comuneros quienes los trasladan a sus comunidades. En tanto al alcalde, después de brutales maltratos por varias horas, pide perdón y fallece en el frontis del local municipal. Su cadáver es llevado al puente viejo de Ilave donde lo dejan tirado. Alrededor de las 3:00 p.m. el comandante de la Policía de Ilave comunicó a la comisión que el alcalde había sido victimado por la turba.

Ese día, al enterarse de los hechos que venían sucediendo diversos representantes y autoridades políticas, civiles, policiales y religiosas se pusieron en contacto, primero para evitar la tragedia y luego para decidir qué hacer con lo sucedido. Los participantes de ese día fueron representantes del Ministerio Público (el fiscal superior decano, el fiscal provincial, el fiscal adjunto); el comisario de Ilave y los policías a su cargo; la Defensoría de Puno; la Vicaría de Juli; el prefecto regional; la iglesia adventista.

Por la noche a las 7:00 p.m., llegó de Lima una Comisión de Alto Nivel (CAN) presidida por el señor Luis Thais del Consejo Nacional de Descentralización (CND) e integrada por Monseñor Elio Pérez, obispo de Juli y el señor Dante Vera, Vice Ministro del Interior.

La esposa del alcalde había solicitado ante la oficina de la Vicaría la intervención de una comisión de diálogo, entre las 10:30 a.m. y 11:30 a.m. La comisión recién llegó a Ilave a la una de la tarde.

Tomado de: Degregori, Carlo Iván. Ilave: Desafío de la gobernabilidad, la democracia, participación y la descentralización. Cuadernos Descentralistas N° 13. Propuesta Ciudadana. Lima 2004; y Ugarte, Darío. Límites y horizontes: aprendiendo del conflicto en Ilave. Documento de trabajo. ONPE. Lima. 2004.

Luego de leer los sucesos de Ilave, es indudable su importancia con el sentido de la gobernabilidad y las prácticas democráticas. Conocer y comprender este conflicto emblemático es una tarea que debe emprenderse. El siguiente cuadro podría ayudar a analizar los componentes de este conflicto:

Análisis de los elementos del conflicto de Ilave

Definición del conflicto:	
Actores sociales: • Primarios. • Secundarios. • Terciarios.	
Problema o meollo del asunto.	
Proceso seguido (cómo se desarrolló el conflicto).	

d. Estado y Fases del conflicto social

• Estado de los conflictos: manifiesto o latente

Algunas veces es difícil ver que hay un conflicto social, en general porque una o más partes en conflicto no son conscientes de su existencia, no quieren reconocerlo o existe un desgaste en la actuación social y la demanda queda “congelada”. Este tipo de conflicto social se denomina

CONFLICTO LATENTE. Por ejemplo el caso de un alcalde que no rinde cuentas a los pobladores de su jurisdicción y existen cuestionamientos desde una radio local sobre el uso de los fondos municipales, aunque no existe reacción de las organizaciones sociales y comunales, la falta de información por parte de la autoridad local es conocida por todos y todas, el conflicto no es visible, pero es latente.

Cuando los actores sociales reconocen de manera consciente que existe un problema por el que hay discrepancias y se inician acciones que hacen explícita la tensión en las relaciones sociales o institucionales, es cuando se le llama CONFLICTO MANIFIESTO o ACTIVO, que pueden manifestarse de forma violenta como pacífica.

Además, los conflictos sociales que se han manifestado de manera violenta pueden convertirse de nuevo en conflictos latentes, cuando las partes han llegado a un punto de agotamiento, no existe actividad de los actores y la demanda queda postergada. Sin embargo, a menos que las condiciones subyacentes del conflicto se hayan abordado, el conflicto está latente y sin resolver. Consecuentemente, permanece el riesgo de que el conflicto se manifieste en un futuro. Cuando los conflictos sociales arraigados están en la fase latente, es un buen momento para realizar actividades de prevención.

• Fases del conflicto social

Además de tener claridad y analizar al estado y los elementos presentes en todo conflicto, también es importante conocer sus fases, en especial porque desde allí es posible pensar en alternativas, mecanismos y herramientas que faciliten su manejo eficaz y constructivo.

Fase 1: Temprana

Los actores hacen públicas la incompatibilidad o cuestionamientos existentes. El desacuerdo o demanda es expresada de manera pacífica. Tienen lugar acciones individuales o colectivas dirigidas a denunciar públicamente la falta de atención por parte del Estado, las supuestas amenazas o violaciones de derechos fundamentales, el incorrecto comportamiento de una autoridad o funcionario, la inconveniencia de un procedimiento o norma, o para fijar la posición política frente a un tema.



Fase 2: Escalamiento

Ascenso de la protesta social, donde predomina la amenaza. Los reclamos se hacen a través de acciones, generalmente colectivas, con cierto grado de energía que buscan influir en el ánimo de las instituciones, autoridades o funcionarios llamados a atender las demandas y también de la opinión pública. Es posible contener la violencia, pero empiezan a ser frecuentes la trasgresión de derechos, los daños materiales y las agresiones.

Fase 3: Crisis

Confrontación violenta. Expresión pública de los reclamos a través de acciones de violencia contra las fuerzas del orden, contra otros agentes del Estado o contra particulares. La amenaza expresada en el escalamiento se lleva a cabo en la crisis a través de la violencia.



Fase 4: Desescalamiento

Luego de la fase más violenta del conflicto, a menudo tiene lugar un desescalamiento o desgaste de los actores. El periodo violento no se puede sostener indefinidamente. Es una oportunidad de pasar a la negociación. En algunos casos, conlleva al fortalecimiento de los actores demandantes y puede retomarse la protesta violenta. En esta fase es importante ser muy cuidadosos con el uso del lenguaje y la capacidad de ponerse en el lugar del otro.



Fase 5: Diálogo

Las partes inician o desarrollan un proceso de diálogo. Se está a la espera de los resultados. Se está esperando el cumplimiento de las demandas.

Un ejercicio interesante que se puede hacer, es retomar el caso del “Arequipazo” y proponer alternativas distintas, creativas y no violentas de cómo cada parte involucrada en el conflicto podría haber intervenido. Señalar además en qué fase del conflicto hubiera sido oportuno una intervención del Estado para evitar situaciones de violencia como las que se vivieron en Arequipa.

Análisis de los elementos del conflicto del “Arequipazo”

Fase	Situación realizada	Alternativa creativa y no violenta
Temprana	Desacuerdo frente a la decisión del gobierno nacional.	
Escalamiento	Movilización social exigiendo el cambio de decisión del gobierno.	
Crisis	Situaciones de violencia explícita y respuesta del Estado para el respeto del orden social. Víctimas humanas y materiales.	
Desescalamiento	Constitución de la Mesa de diálogo con representantes de cada parte involucrada en el conflicto.	
Diálogo	Acuerdo entre ambas partes.	

Tomar medidas efectivas y de respeto a los derechos humanos y al bien común de la sociedad es una responsabilidad del Estado y en una situación de conflicto se constituye en una oportunidad para fortalecer la gobernabilidad y la integración social. Sin embargo, cada fase del conflicto puede también constituirse en una oportunidad para retroceder y endurecer las posiciones y arribar a la violencia.

Cabe mencionar que la labor preventiva puede ser implementada en cualquiera de las fases del conflicto manifiesto o activo. Sin embargo, por la experiencia de intervención de los casos en el Perú, los espacios de diálogo son implementados tras la crisis, como medio para frenar la violencia.





1.2

Conflictividad social en el Perú



a. El rol del Estado frente a los conflictos sociales

Cuando se habla de conflictos sociales, se habla por lo general de un proceso de disputa entre actores sociales, con expectativas de mejora o de defensa de la situación preexistente. Ante ello existen diversas maneras de “resolverlos” o abordarlos, regularmente buscando neutralizar, dañar o eliminar a los “oponentes”.

Marchas, protestas y manifestaciones de maestros, empleados del poder judicial, organizaciones sociales, gremios, etc. son respuestas a una situación de conflicto que buscan -de esa manera- hacer visible su desacuerdo, rechazo o descontento. Frente a esto el Estado actúa en la perspectiva de preservar el orden social y el respeto al estado de derecho. De esta manera el Estado se afirma en su rol de garante del bien común y se compromete a asumir los conflictos como una oportunidad para favorecer la integración social.

El Bien Común es entendido como el conjunto de valores a los que aspira una sociedad y esto se constituye en la regla de juego para favorecer una convivencia social que respete y vele por las necesidades y derechos individuales y colectivos.

De otro lado, el conflicto social es el conjunto de acontecimientos que expresan las diferencias entre los actores que forman parte del conflicto. Estas diferencias pueden afectar el interés general de la ciudadanía. Es indudable que la acción y rol del Estado es fundamental para velar y garantizar el bien común, disminuyendo la tensión que existe entre las partes involucradas, ofreciendo información oportuna y pertinente y/o promoviendo espacios de diálogo.

Por ello es fundamental que el Estado considere:

- Contar con un marco legal que regule la participación social, el tipo de atención efectiva a las demandas sociales, a través de las instituciones públicas.
- Seguir fortaleciendo un sistema que procure estabilidad, desde un funcionamiento transparente y eficiente, con claridad en la separación de poderes y con una convicción férrea en el respeto a los derechos ciudadanos.
- Asumir el carácter consustancial de los conflictos y por tanto, el desacuerdo y el cambio social estarán siempre presentes en las relaciones sociales y en la acción del Estado a través de sus instituciones.
- Proveer de mecanismos y herramientas que contribuyan a una gestión constructiva de los conflictos, favoreciendo el respeto a los derechos, la integración social y la gobernabilidad.

b. Situación de los conflictos sociales en el país

El Perú no está exento de los conflictos, por eso los reportes de la Defensoría del Pueblo* y de la Presidencia del Consejo de Ministros**, nos ofrecen un panorama de la situación de conflictividad social que se vive en el país.

La Defensoría del Pueblo a través de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, señala que a octubre de 2010 son 250 los conflictos sociales que se han identificado en distintas regiones del País. De ellos cuales, el 64% son declarados activos y 36% están latentes.

A su vez, la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la Presidencia de Consejo de Ministros, a setiembre del 2010 señala que existen 114 conflictos sociales, de los cuales 21 están en la fase de prevención, 22 en la fase de tratamiento y 71 casos en la fase de seguimiento.

En ambos casos, además de cuantificar los conflictos, se los organiza en función de su naturaleza, de ellos los conflictos más recurrentes son los socio-ambientales con más del 50%:

* www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales.php

** www.pcm.gob.pe

Tipos de conflictos sociales según la Presidencia del Consejo de Ministros y la Defensoría del Pueblo

Oficina de Gestión de Conflictos Sociales – PCM	Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales – Defensoría del Pueblo
<ul style="list-style-type: none"> • Socioambiental • Laborales • Demarcación territorial • Cocalero • Gobernabilidad • Infraestructura • Recursos hídricos • Normativo • Asuntos productivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Socioambiental • Laborales • Demarcación territorial • Cultivo ilegal de coca • Asuntos de gobierno local • Asuntos de gobierno regional • Asuntos de gobierno nacional. • Comunales • Electorales

Junto con los conflictos socio ambientales, la Defensoría del Pueblo y la PCM coinciden en otros cuatro tipos de conflictos, los laborales, los de demarcación territorial, los de cultivo de coca y los de gobernabilidad (aquí se ha incluido los que la Defensoría nombra como asuntos de gobierno); este último es el que ocupa el segundo lugar en el reporte de la Adjuntía de Prevención de Conflictos y Gobernabilidad; mientras que para la Oficina de Gestión de Conflictos es el de Infraestructura.

La diferencia entre los dos reportes es que la PCM hace monitoreo de los conflictos de alcance nacional, mientras que la Defensoría incluye los conflictos que surgen en los otros niveles de gobierno (regional y local); los cuales son más frecuentes y más sentidos por la población por su cercanía.

Además de la Defensoría del Pueblo y la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Energía y Minas, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y el Ministerio del Ambiente también realizan seguimiento a conflictos sociales, particularmente vinculados con la actividad de su sector.

c. Condiciones para una política eficiente frente a los conflictos sociales

Sin lugar a dudas el esfuerzo de la Defensoría del Pueblo y de la Presidencia de Consejo de Ministros de reportar los conflictos sociales y su naturaleza es una importante contribución para fortalecer el rol y competencias del Estado y a su vez la gobernabilidad. Hacer visible los conflictos existentes es un paso fundamental para abordarlos de manera constructiva. Sin conocer la naturaleza de los conflictos, los grupos involucrados y la característica del problema del cual surgió el conflicto, no es posible pensar en una estrategia de prevención y tratamiento de los conflictos. Junto a ello y en la perspectiva de ir fortaleciendo el rol del Estado frente a los conflictos sociales, es necesario considerar estas condiciones para definir e implementar una política estatal:

- Un marco legal que dé soporte a la acción institucional del Estado;
- Fortalecer la acción institucional del Estado desde sus distintos sectores; y
- Un enfoque conceptual sobre conflictividad social e intervención desde la acción estatal.

Primero: Un marco legal y político propicio para la gestión de los conflictos

El Estado peruano cuenta un marco legal y político para que asuma la gestión de los conflictos como una función institucional y le permita manejar disputas de modo que la acción directa y violenta no tenga lugar. Esta intencionalidad se expresa en normas de distinto rango y en políticas públicas, como podemos apreciar en la siguiente línea de tiempo.



La Constitución de 1993 que garantiza el respeto de los derechos fundamentales, entre ellos, resguardar la representación política de los ciudadanos y asegurar mecanismos de control y participación ciudadana. Entre otras, el Estado garantiza la protección a la población de las amenazas contra su seguridad y promueve el bienestar que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación.

El Acuerdo Nacional precisa cuatro políticas relacionadas con los conflictos sociales: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho; institucionalización del diálogo y la concertación; política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración; erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana; y, finalmente, política de seguridad nacional.

El Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación narra el proceso de la violencia política ocurrido en el Perú entre 1980 y el 2000, señala sus secuelas y hace recomendaciones de reforma institucional para afianzar la autoridad democrática y la cultura de paz.

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010 (D. S. 017-2005-JUS) es un marco de referencia que contribuye a la prevención de los abusos de los derechos humanos y los conflictos violentos, a la promoción de la igualdad y el desarrollo sostenible, y al aumento de la participación ciudadana en las decisiones que afectan su desarrollo.

Este marco legal y político nacional se ubica a su vez en acuerdos y convenciones internacionales, de las cuales el Perú forma parte. Tanto en la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y en el informe denominado, Un Programa para la Paz: Diplomacia Preventiva, Establecimiento de la Paz y Mantenimiento de la Paz, elaborado en 1992, el énfasis normativo está puesto en los conflictos armados internacionales.

Segundo: una institucionalidad estatal que asuma como función permanente la gestión de los conflictos

Los esfuerzos del Estado para responder de manera oportuna y pertinente frente a un conflicto han logrado un importante avance con la creación de la Oficina de Gestión de Conflictos de la Presidencia del Consejo de Ministros, la cual asume por función la gestión de conflictos sociales en todos los niveles de gobierno y en el ámbito del territorio nacional, así como de evaluar los resultados de dicha gestión. Entre sus funciones encontramos:

- Diseñar, formular y proponer lineamientos y estrategias para realizar acciones de prevención, gestión y resolución de conflictos sociales en los tres niveles de gobierno.
- Diseñar, implementar y conducir los mecanismos de gestión de información para los conflictos sociales, a nivel nacional.
- Diseñar e implementar programas de fortalecimiento de capacidades en materias de prevención, gestión y resolución de conflictos sociales, dirigido a los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Sectores del Poder Ejecutivo, coordinando con las áreas competentes para su implementación.
- Propiciar la participación de instancias de concertación de la sociedad civil para la gestión de conflictos sociales.

También el Ministerio de Energía y Minas ha incluido como parte de sus funciones el manejo de conflictos, fundamentalmente relacionados con las actividades extractivas mineras, hidrocarburiíferas y energéticas. En el Reglamento de Organización y Funciones precisa que la Dirección General de Gestión Social deberá:

- Formular políticas y planes de promoción y fortalecimiento de relaciones armoniosas entre las empresas mineras, los gobiernos regionales y locales, la sociedad civil y otras entidades públicas o privadas, para la prevención y solución de conflictos en el subsector.
- Realizar acciones para promover la solución de conflictos en el subsector, fomentando la suscripción de acuerdos entre las partes.

Sin embargo, en estos dos últimos años la tendencia a la creación de instancias de conflictos ha crecido, buscando atenderlos desde los distintos sectores y en función a los temas de conflictividad que les atañe.

Oficina o áreas a cargo de los casos de conflictos

Sectores	Nombre de las oficinas o áreas
Presidencia del Consejo de Ministros	Oficina de Gestión de Conflictos Sociales
Ministerio del Ambiente	Oficina de Asesoramiento de Asuntos Socioambientales
Ministerio de Agricultura	No se conoce
Ministerio de Defensa	Secretaría General
Ministerio de Educación	Viceministerio de Gestión Institucional
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	Dirección Nacional de Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales
Ministerio de Economía y Finanzas	No se conoce
Autoridad Nacional del Agua	Dirección de Gestión del Conocimiento y Coordinación Interinstitucional
PROINVERSIÓN	Dirección de Asuntos Sociales y Post Privatización
Ministerio de Energía y Minas	Oficina General de Gestión Social
Ministerio del Interior	Despacho Viceministerial de Orden Interno
Ministerio de Justicia	Dirección de Conciliación Extrajudicial y Medios Alternativos de Solución de Conflictos
Ministerio de Producción	Oficina de Defensa Nacional
Ministerio de Relaciones Exteriores	No se conoce
Ministerio de Salud	Gabinete de Asesores de la Alta Dirección
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Dirección Nacional de Relaciones de Trabajo
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	No se conoce
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Oficina de Prevención de Conflictos
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Dirección General de Desplazados y Cultura de Paz

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros. Elaboración: propia.

Otra institución del Estado que ha considerado importante dar cuenta de los conflictos sociales que se dan en el país es la Defensoría del Pueblo a través de la Adjuntía de Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad. Ésta, realiza reportes mensuales con el objetivo de informar acerca de los actores, los problemas y el desarrollo de los conflictos sociales registrados a nivel nacional.

La información que pone la Defensoría del Pueblo a disposición de la ciudadanía en cada reporte se constituye en una señal de alerta para el Estado, las empresas, las dirigencias de las organizaciones sociales, los medios de comunicación y la sociedad en general a fin de que se tomen decisiones orientadas a encaminar el conflicto por la vía de la ley y el diálogo y se eviten los desenlaces violentos. Esta Adjuntía se creó en 2009, pero desde el año 2006, la Defensoría del Pueblo viene recogiendo y reportando información sobre la situación de los conflictos con la Unidad de Conflictos Sociales.

Tercero: Un enfoque conceptual sobre conflictividad social e intervención desde la acción

estatal.

Con frecuencia se cree que la relación entre conflicto y violencia es natural, que frente a un conflicto siempre surgen respuestas violentas y por tanto no es posible entenderlas por separado.

El conflicto social no sólo es productor de violencia sino también se puede constituir en una oportunidad para encontrar nuevas soluciones, más eficaces y sanas.

Conflicto y violencia no son sinónimos pero sí tienen relación. Como ya se dijo, cuando se habla de conflicto se hace referencia a una situación en la que dos partes que se relacionan perciben diferencias incompatibles hacia sus propios objetivos. Las respuestas que den frente a sus diferencias determinan si el conflicto crece y se torna violento o si disminuye y se resuelve. Como puede verse el conflicto existe cuando hay posturas opuestas respecto a recursos, necesidades o valores, pero son las conductas, comportamientos o respuestas que se dan frente al conflicto las que generarán violencia o no.

En el Perú, en esta última década, se han sentido los efectos de los conflictos sociales denominados “Arequipazo”, “Moqueguazo” y “Baguazo”, entre otros conflictos que han llegado a situaciones de violencia que quizá se hubieran podido evitar. En el siguiente cuadro se muestra el motivo central que generó la situación de conflicto:

En cada uno de estos casos, el conflicto se inició muchos meses atrás, antes de que escale hacia

Motivo del conflicto

Arequipa 2002	Desacuerdo con la privatización de la Empresa Generadora de Energía Eléctrica de Arequipa (EGASA).
Moquegua 2009	Distribución inequitativa del canon minero entre Moquegua y Tacna.
Bagua 2009	Promulgación de parte del Ejecutivo de una serie de Decretos Legislativos, considerados por las organizaciones amazónicas como lesivos a sus intereses.

Fuente y elaboración propia

la violencia, que es cuando se han hecho conocidos por la mayoría de peruanos. El costo social de cómo se manejaron éstos y otros conflictos, se pueden ver en el siguiente cuadro:

Costo social en algunos casos emblemáticos

Conflicto social	Afectaciones
El Moqueguazo Junio 2008 / Moquegua	Pérdidas estimadas: 27 millones de Nuevos Soles(Moquegua) y 50 millones de Nuevos Soles(Tacna) 100 heridos
El desalojo del bosque de Pómac Enero 2009 / Lambayeque	2 efectivos de la Policía Nacional del Perú muertos 3 efectivos de la Policía Nacional del Perú lesionados 3 detenidos

(continúa) ➡

Conflicto social	Afectaciones
<p>El Baguazo Junio 2009 / Amazonas</p>	<p>10 comuneros fallecidos 23 efectivos de la Policía Nacional del Perú fallecidos 1 efectivo de la Policía Nacional del Perú desaparecido 163 comuneros heridos 33 efectivos de la Policía Nacional del Perú heridos Desplazados Daño a la infraestructura pública y privada</p>
<p>Desalojo de comuneros en Anjo Raju/San Marcos Setiembre 2009 / Ancash</p>	<p>Protesta social Enfrentamientos entre comuneros y Policía Nacional del Perú 5 heridos</p>

Fuente: Reportes de Conflictos de la Adjuntía de Prevención de Conflictos sociales y la Gobernabilidad, Defensoría del Pueblo.

Es necesario ubicar el conflicto a partir de una mirada constructiva. No sólo como productor de violencia sino como una oportunidad para encontrar nuevas soluciones, más eficaces y sanas que llevarán a:

- Estimular la innovación y el cambio, a partir de la apertura, mejorando los marcos normativos e institucionales;
- Propiciar la búsqueda de acuerdos posibles y sostenibles, con mayores capacidades desarrolladas y voluntad política para encontrar y garantizar el cumplimiento de compromisos; y
- Fortalecer la integración como sociedad, a partir del reconocimiento de las diferencias y el fortalecimiento de la participación ciudadana;

El punto de quiebre para realizar un análisis y desarrollar acciones de prevención y regulación de los conflictos sociales es reconocerlo como una oportunidad de crecimiento humano que se fundamenta en el respeto a la persona y en el poder como espacio de desarrollo integral. Desde una perspectiva de Estado, una gestión constructiva y transformadora del conflicto se constituye en la **oportunidad** para fortalecer la gobernabilidad y favorecer una cultura democrática en el país.

