

AULA MAGNA  
CRECIMIENTO  
Y DESIGUALDAD:  
CONFLICTO  
SOCIAL Y  
GOBERNABILIDAD

**Capítulo 7**

---

EFRAÍN GONZALES DE OLARTE  
EDITOR

---



**AULA  
MAGNA**



**FONDO  
EDITORIAL**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

*Aula Magna*

*Crecimiento y desigualdad: conflicto social y gobernabilidad*

Efraín Gonzales de Olarte, editor

© Efraín Gonzales de Olarte

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo

y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: noviembre de 2011

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,  
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-13754

ISBN: 978-9972-42-976-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361101836

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

## Los conflictos sociales en el Perú: una aproximación

*Rolando Luque*

De no mediar una mayúscula sorpresa, el Perú se apresta a vivir por primera vez en su historia un tercer periodo democrático continuo. Las luchas sin cuartel de los caudillos y los sucesivos golpes de Estado cancelaban, cada tanto, los intentos por sembrar en la república ideas e instituciones democráticas. La herencia, obviamente, no podía ser otra que una sociedad desigual, con sectores ajenos al modelo político y económico, un Estado que no termina de cambiar y una cultura política sin los nutrientes necesarios para impulsar un proyecto democrático auspicioso.

Nadie puede discutir el buen momento actual de la economía peruana, pero subsisten preguntas válidas<sup>1</sup> en torno a las bases y sostenibilidad del crecimiento y —tanto o más importante— sobre si la democracia que tenemos nos alcanza para que ese buen momento no

---

<sup>1</sup> En la CADE 2010, Michael Porter llamó la atención sobre la necesidad de una visión consensuada entre los sectores público y privado, la ampliación de los beneficios del crecimiento, la diversificación de las actividades productivas, la innovación, la lucha contra la corrupción y la seguridad.

termine degradándose, como otros en el pasado. Desde esta perspectiva, es evidente que las dictaduras representan para el ciudadano actos de fe, apuestas al corazón del dictador; mientras que la democracia es una oportunidad que trabajosamente hay que aprovechar; un escenario de actuación de las diversas fuerzas de la sociedad con objetivos atravesados; una estrategia para abordar conflictos sociales e imprimir un sentido al incesante juego de los intereses. No está exenta de fe, pero sobre todo es construcción laboriosa, enmarcada en derechos y necesitada de resultados. Si bien los rumores de golpe parecen haber cesado, la posibilidad de que la democracia sucumba en el desprestigio sigue ahí, amenazante.

En este sentido, ver la realidad a través del conflicto social es una de las claves para organizar mejor la convivencia. Hace falta, entonces, desentrañar su mecanismo interior, sostenerse en él para concebir la solución inmediata, la política pública del mediano plazo, el plan de prevención. A ello me aproximaré en las siguientes líneas.

## CUATRO IDEAS PARA EMPEZAR

### 1. Complejidad

La tendencia en el mundo es a que las relaciones entre las personas, los Estados, las empresas nacionales, las transnacionales, los medios de comunicación, las organizaciones sociales, las entidades supranacionales, etcétera, sean cada vez más complejas. No hay un solo centro ni una sola voz y «la red» parece ser la metáfora que representa mejor la complejidad<sup>2</sup>. El conflicto social es una de las expresiones de esa complejidad en una realidad como la peruana, altamente dinámica, con

---

<sup>2</sup> «Las redes se espesan con el aumento de la participación de elementos potencialmente anexionables y de los que ya están conectados en un sistema de red» (Daniel Innerarity, *La sociedad invisible*, p. 115). Sin embargo, en las sociedades sin principios ordenadores fuertes y democracias carentes de trama histórica la red no conecta a todos y la complejidad se vuelve elusiva.

una transición incompleta<sup>3</sup>, males históricos arrastrados al presente y grandes sectores de la sociedad que no terminan de «acomodarse» o «ser acomodados» en el modelo económico.

En ese marco de inocultable complejidad, resultan inconvenientes y peligrosas las nociones reduccionistas de conflicto social que ven en él solo «conspiración política» o «chantaje económico» o meros «disturbios». Es obvio que en el conflicto menudean poderes de todo tipo, que las pretensiones económicas motivan fuertemente la protesta y que la violencia está presente en la mayoría de los conflictos, pero definirlos por uno de estos elementos es un error conceptual estratégico.

## 2. Limitaciones de lo instrumental

Una consecuencia de la complejidad es que produce situaciones de características peculiares y sorpresivas. Naturalmente, las herramientas de monitoreo, análisis, gestión y transformación de conflictos que se utilicen deben responder a esa peculiaridad. Esto implica crear instrumentos y mecanismos propios cuya eficiencia o racionalidad se pruebe en la aplicación práctica. Por ejemplo, el uso de tipologías es indispensable para dar un cierto orden a esa complejidad. Y digo «un cierto orden» porque no hay una sola tipología capaz de recoger en sus categorías la vasta realidad de los conflictos sociales ni de satisfacer los objetivos o curiosidades de todos. Una tipología es solo una forma de clasificar, una estrategia de la mente para ordenar los objetos de la realidad de una cierta manera. En consecuencia, ninguna tipología es superior a otra: su valor dependerá de la utilidad que se le tiene prevista, porque una cosa es hacer investigación académica, otra defender derechos y otra vigilar el poder. No sería raro que la prensa amarillista

---

<sup>3</sup> Hay una agenda pendiente propia de las transiciones: reparaciones y justicia para las víctimas de violaciones a los derechos humanos de las décadas de 1980 y 1990; reformas institucionales; lucha contra la corrupción; reforma de la Constitución, entre las más importantes.

de cualquier país clasifique los conflictos sociales en interesantes y aburridos. Lo inteligente es combinar tipologías.

### 3. «Estar ahí»

No creo que conocer el conflicto de oídas o llegar seis meses después con un cuestionario bajo el brazo descalifique una investigación. Sin embargo, seguir de cerca la dinámica del conflicto puede resultar en muchos casos insustituible, sobre todo cuando de un buen análisis depende no solo una buena explicación sino el manejo mismo del conflicto en términos de poner a buen recaudo la vida, la integridad física, la tranquilidad, la propiedad, etcétera, y de crear condiciones para llegar a acuerdos. Por ejemplo, la observación inmediata del comportamiento de los actores nos informa de la conducta displicente de un burócrata, de los recursos asimétricos para influir sobre el poder, del lenguaje radical y la manipulación de las emociones del líder violentista, de la prensa al servicio de ciertos intereses, del ciudadano que toma distancia de «la infame turba», del orden de prioridades que tienen los problemas para los actores políticos, de los esfuerzos por darle un curso dialogante al conflicto, etcétera. Todo ello es material de primera mano a la hora de estudiar la conflictividad o intervenir en ella.

### 4. La dimensión subjetiva

Cualquiera que fuera el modelo de escalamiento de la violencia física en un conflicto social, siempre viene precedido de un escalamiento de las emociones. La violencia verbal convierte al problema objetivo en una situación dramática en la que la sensación de agravio<sup>4</sup> potencia el lado destructivo del conflicto. Cuando a un grupo social se le atribuye algo que no es y ese algo es expresado en términos insultantes, el efecto

---

<sup>4</sup> Según Axel Honneth, las distintas formas de menosprecio estimulan la lucha por el reconocimiento.

inmediato es la cohesión: la gente cierra filas alrededor de su dignidad y de su causa. A renglón seguido se presenta el efecto combustible, derivado del alineamiento total de las voluntades individuales y de la necesidad de pasar a la ofensiva<sup>5</sup>. Es cuando se escuchan expresiones como «iremos hasta las últimas consecuencias» o «solo nos sacarán muertos». Por supuesto, del otro lado no faltarán quienes digan casi de manera automática que «hay que restablecer el principio de autoridad» o «que la democracia no debe ceder al chantaje de los violentistas», con lo que la violencia estará asegurada<sup>6</sup>. En este contexto, cabe recordar también que valores como seguridad, identidad o subsistencia no son negociables, y si estos son atacados verbal o físicamente, la respuesta suele ser de una gran violencia.

### EXPECTATIVAS ECONÓMICAS Y DEMANDAS DE RESPETO

He organizado los datos<sup>7</sup> sobre la base de dos grandes movilizadores de los conflictos sociales: las expectativas económicas y las demandas de respeto. Caben muchas maneras de clasificar la información. Yo mismo podría usar categorías como exclusión, necesidades insatisfechas o derechos fundamentales, pero la tesis del conflicto que postulo pone el acento tanto en el problema objetivo (el agua contaminada, el derecho laboral violado, la percepción de corrupción) como en la experiencia subjetiva del problema.

---

<sup>5</sup> Este intercambio, basado en infligir daño al otro, reemplaza el problema por las personas y empuja a estas a lo que Morgan Deutsch llama «la espiral del conflicto maligno».

<sup>6</sup> Es responsabilidad del líder democrático evitar caer en «la trampa del prestigio», donde su palabra parece ser más importante que el problema y que las consecuencias de un enfrentamiento violento. En cierto momento, la mutua intransigencia debe más al costo individual que le acarrearía al líder variar su posición que a la naturaleza de las demandas sociales planteadas.

<sup>7</sup> La Defensoría del Pueblo monitorea la conflictividad desde el año 2004 y a la fecha ha publicado 87 reportes.

Los problemas se convierten en conflictos cuando la persona experimenta un daño o amenaza de daño y su reacción, expresada como una demanda social, no encuentra un canal receptivo y verdaderamente interesado en analizar, dialogar, proponer, acordar. En este último aspecto, no es solo un asunto de reclamar que no se contamine o no se usen irregularmente los recursos del Estado, sino que en este trance los ciudadanos esperan no ser ignorados, burlados, agraviados o reprimidos.

Veamos en este primer cuadro el total de las causas inmediatas de los conflictos sociales que corresponde a nueve tipos<sup>8</sup>, según los reportes de la Defensoría del Pueblo publicados mensualmente durante seis años:

### Cuadro 1. Total de causas inmediatas

<p>Conflictos socioambientales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Supuesta contaminación generada</li> <li>- No se realizó consulta previa</li> <li>- Temor a posible afectación ambiental</li> <li>- Remediación ambiental</li> <li>- Incumplimiento de compromisos</li> <li>- Demanda de compensación</li> <li>- Demanda de apoyo al desarrollo local</li> <li>- Presencia ilegal / Actividad sin autorización</li> <li>- Uso inadecuado del agua</li> <li>- Aparente afectación urbana</li> <li>- Disputa de tierras</li> <li>- Cuestionamiento a la administración de fondos</li> <li>- Cuestionamiento al relacionamiento comunitario</li> <li>- Reasentamiento de poblaciones</li> <li>- Oposición a la actividad extractiva</li> </ul>
<p>Cultivo ilegal de hoja de coca</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erradicación efectuada por el Estado</li> <li>- Precio de la hoja de coca</li> </ul>
<p>Conflictos electorales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Denuncias por supuestos electores golondrinos</li> <li>- Cuestionamiento a la gestión electoral (Fraude)</li> <li>- Rechazo a la virtual reelección del alcalde</li> <li>- Expectativa económica por elevados recursos municipales</li> </ul>

<sup>8</sup> La Defensoría del Pueblo organiza su información según estos tipos de conflictos: socioambientales, laborales, cultivo ilegal de hoja de coca, electorales, comunales, asuntos de gobierno nacional, asuntos de gobierno regional y asuntos de gobierno nacional, además de un conveniente «otros» al que irán los casos que no calzan en alguno de los tipos mencionados.

Conflictos por demarcación territorial	- Diferente percepción de límites - Objeciones a las leyes que crean las jurisdicciones y definen límites - Presencia de recursos en la zona fronteriza
Conflictos comunales	- Controversia por el uso de recursos - Disputa por titularidad de territorio - Indefinición de límites - Pertenencia a dos distritos
Conflictos laborales	- Incremento de remuneraciones - Nivelación de ingresos - Pago de incentivos - Contratación de trabajadores - Irregular designación de funcionario - Disputa societaria con electos laborales - Ejecución de obras - Suspensión de actividades de la empresa - Incumplimiento de convenio colectivo - Retraso en el pago de pensiones - Retraso en el pago de remuneraciones - Incumplimiento de pago de bonificación - Despido arbitrario - Incumplimiento de acuerdo - Norma laboral adversa al trabajador
Conflictos por asuntos de gobierno local	- Falta de obras públicas - Negativa a rendición de cuentas - Falta de atención a pedidos - Cuestionamiento a la gestión municipal - Supuestos actos de corrupción - Rechazo a ordenanzas municipales
Conflictos por asuntos de gobierno regional	- Inejecución de proyectos de inversión
Conflictos por asuntos de gobierno nacional	- Atención de demandas regionales - Demandas laborales - incumplimiento de promesas, pactos por parte del gobierno central - Rechazo a normas legales / políticas públicas / proyectos

Como se puede ver, de las 53 causas inmediatas identificadas, 45 corresponden a expectativas económicas y demandas de respeto. En el siguiente cuadro podemos observar qué causas corresponden a expectativas económicas y cuáles a demandas de respeto<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Es frecuente que en un mismo conflicto se observen demandas que se explican por las expectativas económicas y las que se sostienen en una exigencia de respeto.

## Cuadro 2. Total de causas por expectativas económicas y demandas de respeto



### Expectativas económicas

Hay que tener presente que una expectativa no es una ilusión ni un vago deseo: es un futuro consentido cuya sensación de realización deja ver hasta una idea del plazo. La expectativa tiene hambre de realidad, más aun cuando es alimentada de diversas maneras y durante tiempos largos, como lo explicaré más adelante.

Evidentemente los problemas estructurales en un contexto de crecimiento se convierten en agendas de corto plazo y generan expectativas fuertes en la población. Es natural que se perciba la oportunidad extraordinaria de salir de la pobreza, acceder a mejor educación y salud, al empleo, y en medio de todo esto, a ser oído en sus demandas actuales e históricas.

Como tales, las expectativas atraviesan todos los estamentos de la sociedad: las tiene un empresario o un estudiante universitario, pero aquellas expectativas de quienes sufren carencias básicas impactan más públicamente porque dinamizan las demandas sociales. Y los recursos para hacerse sentir son también distintos. Hay sectores que tienen más acceso a los mecanismos políticos, a los medios de comunicación

nacionales, a intermediarios influyentes, a mover con posibilidades de éxito los procedimientos judiciales, administrativos y constitucionales, etcétera.

Veamos en el siguiente cuadro cuál es el índice de Desarrollo Humano de los distritos en los que hay más conflictos:

**Cuadro 3. IDH de los distritos con mayor número de conflictos a octubre de 2010**

Departamento	Provincia	Distrito	Número de conflictos	IDH <sup>a/</sup>	IDH Ranking <sup>a/</sup>
Cajamarca	Cajamarca	La Encañada	7	0,5188	1 679
Cajamarca	Hualgayoc	Hualgayoc	6	0,5350	1 492
Cajamarca	Cajamarca	Cajamarca	6	0,6119	365
Ancash	Santa	Chimbote	5	0,6569	78
Moquegua	Mariscal Nieto	Moquegua	4	0,6641	57
Lima	Oyón	Oyón	4	0,6064	411
Ayacucho	Lucanas	Puquio	4	0,5608	803
Huancavelica	Angaraes	Lircay	3	0,5210	1 652
Junín	Satipo	Riío Tambo	3	0,5379	1 458
Apurímac	Aymaraes	Cotaruse	3	0,5555	1 165
La Libertad	Santiago de Chuco	Angasmarca	3	0,5708	885
Ancash	Huari	San Marcos	3	0,5644	994
Puno	Carabaya	San Gabán	3	0,5402	1 419
Huancavelica	Huancavelica	Huancavelica	3	0,5904	582
Piura	Huancabamba	Huancabamba	3	0,5199	1 662
Puno	San Román	Juliaca	3	0,6083	393
Ayacucho	Huamanga	Ayacucho	3	0,6144	343
Lambayeque	Chiclayo	Chiclayo	3	0,6607	67

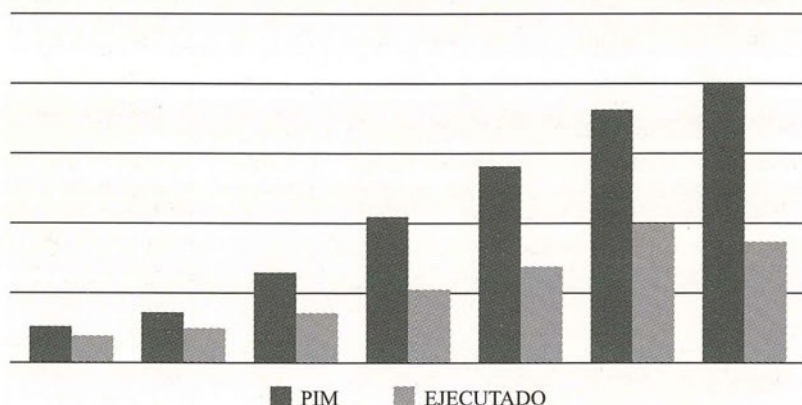
a/ Fuente: PNUD, Índice de Desarrollo Humano, 2007. Elaboración: DP-APCSG.

Como se ve, de los dieciocho distritos con tres o más conflictos, cuatro de ellos (22%) se ubican en el quintil inferior de los distritos según este índice. Además de este indicador, de acuerdo con el mapa de pobreza del Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES, con datos del censo del 2007) el 83% de estos distritos están por debajo de la línea de la pobreza.

Se puede entrever en el contacto con los actores sociales que cada vez más en el Perú las expectativas no están referidas a un producto acabado que se entrega a alguien sino a un medio o a una oportunidad. Por eso la mira está puesta en la expectativa en relación con la inversión pública y a la inversión privada en tanto representan nuevas condiciones para forjar su propio proyecto de vida.

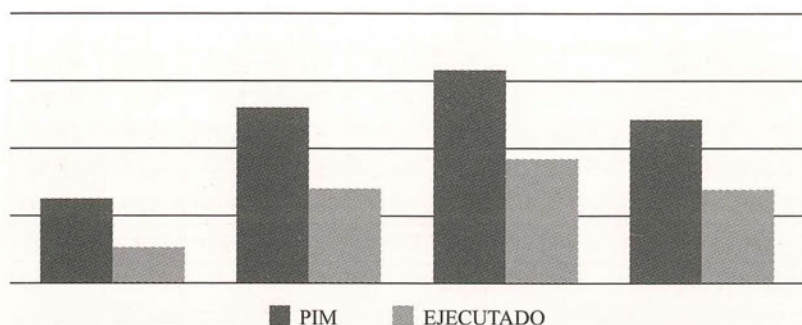
En relación con la inversión pública, se puede ver en los dos siguientes cuadros que los recursos públicos han crecido ostensiblemente entre 2004 y 2010; sin embargo, el nivel de ejecución de la inversión tanto de gobiernos regionales y locales no pasa de 50%.

**Cuadro 4. Ejecución del presupuesto de inversión de los gobiernos regionales (millones de soles)**



Fuente: MEF (Transparencia económica – Consulta amigable). (\*) Información hasta octubre de 2010.

**Cuadro 5. Ejecución del presupuesto de inversión de los gobiernos locales (millones de soles)**



Fuente: MEF (Transparencia económica – Consulta amigable). (\*) Información hasta octubre de 2010.

Y la inversión de las municipalidades provinciales donde hay más conflictos es muy baja en la mayoría de ellas: Municipalidad Provincial de Cajamarca (28,1%), Municipalidad Provincial de Oyón (18,3%), Municipalidad de San Marcos (20%), Municipalidad Provincial de Lucanas (23,5%). No se puede negar que hay un paulatino aprendizaje de estos niveles de gobierno pero aún confrontan serios problemas de gestión, de conformación de equipos profesionales, de priorización del gasto, de transparencia<sup>10</sup>, etcétera.

En relación con la inversión privada: ¿cuánta inversión privada ha habido en los últimos seis años? Veamos el siguiente cuadro:

<sup>10</sup> Según la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo a los portales de transparencia de los gobiernos regionales, se ha constatado que durante 2010 el promedio general de cumplimiento en la difusión de información es aproximadamente de 64%, lo cual muestra todavía una opacidad preocupante.

**Cuadro 6. Inversiones privadas realizadas (en millones de dólares)**

Sector	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Minería	1261	1274	1617	2775	1918	8845
Manufactura	344	443	1168	1301	1002	4258
Transporte	235	443	636	800	996	3110
Electricidad, gas y agua	377	372	310	829	918	2806
Comercio	153	184	535	577	485	1934
Agropecuario	80	59	389	377	229	1134
<b>TOTAL</b>	<b>4455</b>	<b>4781</b>	<b>6662</b>	<b>8667</b>	<b>7557</b>	<b>22087</b>

Fuente: BCRP.

¿Y cuánta inversión privada ha sido proyectada?

**Cuadro 7. Inversión privada proyectada  
para los próximos diez años**

Sector	Millones de US \$	%
Minería	41 000	77,8
Hidrocarburos	8 300	15,7
Electricidad	3 400	6,5
<b>TOTAL</b>	<b>52 700</b>	<b>100</b>

Fuente: Sociedad Nacional de Minería y Petróleo / MEM.

De manera que el modelo económico de apertura a la inversión anuncia un dinamismo extraordinario de la economía peruana, nuevas facetas de relacionamiento entre la sociedad, las empresas y el Estado, y evidentemente una expectativa sobre el desarrollo y el papel del Estado y de la política en la forma que adquirirá tal desarrollo.

Los especialistas coinciden en alentar la energía privada y el mercado, pero a la vez llaman la atención sobre la distribución de los beneficios, el respeto a los derechos laborales, el pago puntual de los impuestos, el cuidado del ambiente, la diversidad cultural. ¿Cómo plantear las relaciones económicas en aquellos lugares donde hay empresas pero no

mercado? ¿Cómo hacer para que el mercado sirva como una fuerza democratizadora y no como un factor de humillantes desigualdades? ¿Se requiere un Estado que, sin las intrusiones económicas de antes, ejerza un liderazgo democratizador y cautele los intereses de todos?

En relación con las empresas, varias de ellas han avanzado en materia de relacionamiento con los pueblos y de manejo de sus propios conflictos. Hace falta, sin embargo, dar nuevos pasos hacia la adopción de mecanismos voluntarios de medición de su propia actividad productiva, ambiental y social. ¿Son los derechos humanos una materia ajena a la empresa? ¿Conspiran contra sus intereses? No, al contrario, una relación de respeto mutuo provee de mejores condiciones a las actividades de una empresa. De hecho, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha aceptado los llamados principios de Ruggie<sup>11</sup>, cuyo esquema de la «debida diligencia» consiste en: (i) política explícita de derechos humanos de la empresa; (ii) análisis del impacto en derechos humanos de toda la actividad, antes del compromiso jurídico de inicio; (iii) monitoreo constante, y (iv) mecanismos para responder a las denuncias.

¿Cuál es el incentivo de las empresas para acogerse a estos principios? El principal, soldar una alianza con la población en favor del desarrollo y darle estabilidad a su actividad productiva. Pero, también, evitar lo que acarrea una mala relación: publicidad negativa, impacto político, denuncias antes las cortes y todas las consecuencias de un conflicto social violento.

Por otro lado, el tema de la responsabilidad social empresarial debe evolucionar hacia una noción más realista y práctica que suponga combinar la generación de valor económico con la de valor social,

---

<sup>11</sup> Informe del representante especial del secretario general sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie, Asamblea General de la ONU del 7 de abril de 2008, Consejo de Derechos Humanos, octavo periodo de sesiones, Tema 3 del programa.

convirtiéndose de esta manera en un componente integral de las estrategias de las empresas líderes<sup>12</sup>.

Necesitamos ciudadanos consumidores, ciudadanos empresarios, pero ciudadanos siempre.

### Demandas de respeto

En el siguiente cuadro podemos ver las demandas de respeto por número de conflictos asociados a ellas y por tipo de conflicto.

**Cuadro 8. Principales causas de conflictos sociales asociadas a demandas de respeto**

Causa (tipo de conflictos)	Conflictos asociados
Temor a posible afectación ambiental (socioambiental)	43
Supuesta contaminación generada (socioambiental)	30
Incumplimiento de compromisos (socioambiental)	15
Presencia ilegal / Actividad sin autorización (socioambiental)	11
Denuncias por supuestos electores golondrinos (electoral)	11
No se realizó consulta previa (socioambiental)	8
Rechazo a normas legales / políticas públicas / proyectos (asuntos de gobierno nacional)	8
Cuestionamiento a la gestión electoral - fraude (electoral)	6
Supuestos actos de corrupción (asuntos de gobierno local)	6
Incumplimiento de pago de bonificación (laboral)	5

<sup>12</sup> James E. Austin, profesor de la Universidad de Harvard, sostiene que lo inteligente es integrar lo social dentro de la estrategia empresarial y que no basta con dar empleo. «Para que la empresa sea realmente viable y sostenible tiene que invertir en su contexto, en la comunidad» (*Gestión*, 18 de noviembre de 2010, p. 17). En esta misma publicación, el gerente de marketing de Progresol, Kurt Uzátegui, es mucho más directo y señala que la responsabilidad social puede ser tratada como un tema de desarrollo de negocios.

El respeto es uno de esos intangibles que funcionan como un satisfactor de la dignidad («¡Respétame!»), y como una condición de operación entre las partes («respetos guardan respetos»). En un país de grandes desigualdades, donde las comunidades nativas son vistas como factor de atraso y el racismo se descubre en la mirada, la exigencia de respeto está muy presente en el conflicto cuando se percibe el daño y se elabora una respuesta frente a él. La idea de respeto va más allá de los derechos enunciados y alcanza a las sensibilidades, las experiencias de menosprecio y la necesidad de reconocimiento.

El Estado está en el deber de respetar y de hacer respetar los derechos de las personas; solo de esa manera honra el pacto social expresado en la Constitución. Pero en la sociedad, para que el respeto funcione debe ser recíproco, especialmente en las sociedades heterogéneas donde hay «un modo de ser» predominante y una tendencia a subvalorar a las minorías culturales. La reciprocidad en el trato pasa por la valoración de los otros, por comprender que homogeneizar es arbitrario y empobrecedor, y que la modernidad no se asume como un dogma sino como un proyecto en construcción permanente y respetuoso de los demás. Por ejemplo, los pueblos indígenas deben ser respetados en su identidad, su hábitat, su cosmovisión, su forma de organización y su idea de desarrollo. Es indispensable entablar con ellos una forma de comunicación que garantice la mutua comprensión. La racionalidad del derecho a la consulta<sup>13</sup> radica justamente aquí, en las posibilidades de entendernos a través del diálogo intercultural. No se puede ignorar a aquellos que van a ser impactados por una decisión del Estado.

---

<sup>13</sup> Luego de quince años de la suscripción del Convenio 169 de OIT por el Estado peruano y a pesar de los trágicos sucesos de Bagua, en noviembre de 2010 la Ley de Derecho a la Consulta sigue sin ser aprobada por el Congreso de la República.

¿Qué ha contribuido al incremento de las expectativas y las demandas?

- *Las inobjetables cifras del crecimiento.* El Perú vive un momento de gran expectativa sobre las posibilidades de su desarrollo. Los indicadores económicos así lo demuestran. La publicidad de esas cifras a la par que genera entusiasmo, genera también ansias de inclusión en sus beneficios. El no percibirlos en el corto plazo produce frustración y un rencor que alimenta la protesta.
- *La idea de que el sujeto es el agente principal de su propio desarrollo.* Este mensaje estimula la acción que, en un contexto de libertades públicas o se transforma en energía económica y política constructiva o se transforma en violencia. Atender las desigualdades y hacer más competitivos a los sectores de menores ingresos crea oportunidades reales. Esa creciente confianza en las potencialidades del individuo o del grupo, de no hallar un nivel de realización puede derivar en tensiones. Es muy importante advertir cómo se perciben o cómo son percibidos: beneficiarios de los programas sociales, de los tributos, mano de obra en empresas mineras o petroleras o como agentes económicos que demandan su incorporación en el mercado con un proyecto propio.
- *La tecnología de las comunicaciones<sup>14</sup>, el acceso a la información, la posibilidad de actuar en redes.* Se ha ampliado el espacio

---

<sup>14</sup> Hasta antes de la multiplicación vertiginosa de las comunicaciones, el Perú era un país de realidades aisladas o semiaisladas. Los procesos sociales y políticos de la sierra solo tenían incidencia, durante el siglo XX, cuando se producía algún levantamiento o una insurgencia campesina, pero después podían seguir sus vidas, ajenos —en parte— a lo que ocurriera en la costa, y en particular en Lima. Era un país dividido y ocasionalmente enfrentado. La mayor de esas confrontaciones fue Sendero Luminoso, pero hemos tenido otras en la República, como la guerrilla de De la Puente o «las tomas de tierras» encabezadas por Hugo Blanco. Hoy tenemos un país dividido y enfrentado, pero no por razones principalmente ideológicas ni por grandes reivindicaciones

público, potenciado la organización de la protesta e incrementado los niveles de ciudadanía. No sé si me quedo corto, pero en el Perú hay alrededor de 150 000 cabinas de internet y un millón de celulares, al margen de las 874 ONG registradas<sup>15</sup> y las miles de organizaciones sociales con vida permanente y las que se crean *ex profeso* para el reclamo público. Esto hace cada vez más difícil sorprender o dañar sin provocar una reacción.

- *La ampliación de las oportunidades de ejercer el poder y de influir en él.* Mal que bien hay un proceso de democratización creciente en el sentido de que el ciudadano percibe hoy más que antes la cercanía del poder y sus posibilidades de influir en él. Sin embargo, hay canales de participación aún subutilizados y formas ineficientes de intermediación política.

## La violencia

La violencia en los conflictos sociales puede entenderse como un mecanismo ocasional de presión social o una circunstancia aciaga fruto del descontrol social o estatal. Mención aparte es la violencia concebida

---

históricas sino por asuntos muy concretos: el agua, la tierra, el canon, la identidad, la consulta, la corrupción, la gestión pública, etcétera. El poder se ha diversificado y las posibilidades de ejercerlo desde muchos puntos del Perú se ha ampliado. El caso de la selva es aún más dramático: se trata de pueblos indígenas en gran parte aislados durante cientos de años y que ahora se van integrando progresivamente, pero en medio de tensiones y enfrentamientos. El Estado ha funcionado sin tenerlos en su radar y la sociedad solo sabe de ellos por los *spots* de Promperú. Entonces, cuando esos mundos se aproximan a propósito de las inversiones, el Perú descubre que ese territorio no estaba despoblado, que hay racionalidades distintas a la greco-romano-cristiana, que esos pueblos están organizados y resueltos a defender sus derechos y que no están solos sino que hay junto a ellos organizaciones nacionales y mundiales que los asesoran y respaldan. Es interesante ver cómo la ampliación del mercado aproxima mundos diversos que no siempre están preparados para armonizar. Entonces, entrar en el territorio del otro sin respetarlo y sin pensar en sus beneficios es un error estratégico.

<sup>15</sup> Información registrada por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional hasta julio de 2008.

ideológicamente como una metodología aplicada de manera sistemática<sup>16</sup> y que sirve de instrumento principal para transformar la realidad social, económica y política.

Si bien la protesta se sustenta en los derechos de reunión, circulación y libre expresión, los actos que afectan los derechos de los demás constituyen ilícitos penales. Hay una dosis de energía en el reclamo que el sistema puede procesar; más allá, contraviene los valores en los que se sustenta y deslegitima a sus promotores.

Veamos en el siguiente cuadro la información registrada por la Defensoría del Pueblo sobre muertos y heridos en conflictos sociales durante los últimos tres años. Estamos hablando de un total de 80 muertos y 1207 heridos.

2008				2009				2010 <sup>a/</sup>			
Heridos		Muertos		Heridos		Muertos		Heridos		Muertos	
Civiles	PNP	Civiles	PNP	Civiles	PNP	Civiles	PNP	Civiles	PNP	Civiles	PNP
362	243	16	2	344	72	19	26	144	42	17	0
605		18		416		45		186		17	

a/ Información hasta octubre de 2010.

No es exagerado sostener que todos los conflictos sociales en el Perú pueden ser violentos. Las organizaciones sociales no están en condiciones de asegurar que la protesta será pacífica en todo momento. Hay, además, ciertos líderes que parecen creer que si no se bloquean las vías<sup>17</sup> de comunicación, si no se afecta intereses económicos o la imagen del gobernante, no se logra el objetivo deseado o por lo menos una negociación auspiciosa.

<sup>16</sup> Los senderistas armados que actúan en el VRAE y el Huallaga no son parte de este análisis, aunque la Defensoría del Pueblo incluye en sus reportes información sobre acciones subversivas.

<sup>17</sup> Los bloqueos son delitos y sus autores o instigadores deben ser investigados por el Ministerio Público y eventualmente juzgados por el Poder Judicial.

Nada justifica la violencia en un escenario de respeto a las libertades públicas. Esto, sin embargo, no quita que nos preguntemos por la eficiencia estatal a la hora de atender las demandas sociales y de qué manera contribuye a la sensación de menosprecio de los actores sociales la displicencia o amago de engaño de la administración pública.

Es probable que la violencia sea vista por sus promotores como un factor de equilibrio o un medio eficaz para alcanzar los objetivos, y hasta hallen en la persistente negativa a ser oídos y tomados en cuenta algún tipo de justificación<sup>18</sup>. Sin embargo, frente a la violencia hay que ser muy claros: quienes crean situaciones de riesgo, manipulan, esconden agendas privadas, o los que no oyen, menosprecian o reprimen como si tuvieran al frente miembros del crimen organizado son los responsables de la violencia.

Cabe también señalar que la idea de la violencia como un «costo» es inaceptable. Hay, ciertamente, situaciones imprevisibles que escapan a cualquier planificación o reacciones policiales en el marco de la ley que están justificadas, pero de ninguna manera cabe admitir como aceptable la ocurrencia de muertos o heridos. El uso de la fuerza está regulado. Organizar un operativo de restablecimiento del orden admitiendo de antemano que va a haber un costo es pensar en términos militares y no policiales. El valor de la vida y la integridad física están por encima de cualquier otra pretensión.

En esa medida, tanto en el manejo del conflicto como en la decisión de restablecer el orden público debe respetarse la opinión profesional de los equipos técnicos y de las fuerzas del orden, respectivamente. Al momento de intervenir, ninguna otra consideración que no sea el análisis objetivo de la situación y el marco de respeto a los derechos fundamentales debe prevalecer. La vida, la integridad física y la tranquilidad de las personas no entran al juego de los intereses económicos o políticos.

---

<sup>18</sup> El déficit de confianza en las instituciones del Estado y el proceso de radicalización de los actores sociales son dos elementos del conflicto social que merman la opción del diálogo y disparan los actos violentos. Ambos están insuficientemente estudiados.

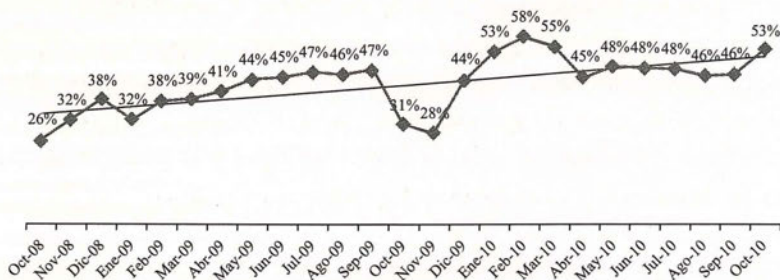
## La respuesta institucional: el diálogo y la ley

Los Estados en el mundo están diseñados para resolver conflictos. Diariamente nuestro Estado absorbe gran parte de la conflictividad a través de los procedimientos administrativos, judiciales y constitucionales y de las prácticas políticas. Pero hay casos que escapan de las vías institucionales regulares y de los esquemas de negociación directa entre particulares y trascienden hacia la «esfera pública».

Las razones de este desplazamiento pueden ser varias: desde la complejidad del caso que va más allá de la rigidez de los procedimientos y del angosto universo del expediente hasta la necesidad estratégica de ensayar otras modalidades de reclamo buscando alianzas con otros sectores, recurriendo a los medios de comunicación para hacer del reclamo un hecho público, etcétera. Lo cierto es que la actuación en la esfera pública tiene otra lógica y los mecanismos de diálogo que se propongan deberán ser legitimados con la participación de los agentes del Estado y los particulares. Es decir, el diálogo no reemplaza a los procedimientos regulares: los complementa y vitaliza.

En el siguiente gráfico podemos apreciar la evolución de los conflictos activos en procesos de diálogo.

**Porcentaje de casos activos en procesos de diálogo  
(octubre 2008-octubre 2010)**



En el último año los casos en diálogo se han mantenido en alrededor del 50%. No obstante la mejora en relación con 2008 y 2009, sigue siendo un porcentaje bajo. La mitad de estos, además, se inició después de la violencia. Son muy pocos los procesos de diálogo bien estructurados, organizados preventivamente, conducidos por mediadores o facilitadores experimentados y que produzcan acuerdos que las partes cumplen en los tiempos previstos.

En el Perú se cultiva lo que podríamos llamar «falsos diálogos», que demuestran en más de un caso la naturaleza retórica de los discursos y las pocas ganas de hacer lo elemental: aprender a hablar y sobre todo a escuchar. Aquí algunos ejemplos de lo que digo: (i) el diálogo como una estrategia para ganar tiempo y consolidar una posición de fuerza; (ii) el diálogo sin convicción y sin arte en manos de un Estado que suele llegar después de la violencia; (iii) el diálogo desigual que atrae a una de las partes hacia terreno disparejo en el que sus recursos informativos, económicos y políticos no le alcanzarán para una negociación justa; (iv) el diálogo en contextos de violencia que interfiere en la racionalidad de las decisiones; y (v) el diálogo que concluye con un acta que no se cumple.

Tomar en serio el diálogo implica por lo menos admitir la posibilidad de que el otro —obrero, nativo, estudiante, etcétera— puede tener razones válidas y mejor sustentadas que las mías; que estar en el gobierno, en el directorio de una empresa o a la cabeza de un gremio no vuelve a nadie portador de alguna verdad incontestable; que en las sociedades complejas el Estado debe ser abierto, receptivo a las múltiples voces que expresan esa complejidad; que el diálogo no es un hecho improvisado ni un ejercicio académico interminable sino un proceso en manos de profesionales; que el monitoreo, análisis e intermediación son capacidades que se adquieren; que dialogar es ante todo un acto de reconocimiento del otro, de su valor, de su historia y de la necesidad vital de producir acuerdos para seguir juntos.

No es fácil, entonces, creer que en el Perú el diálogo es la primera opción. No se observa una estrategia para desarrollar este mecanismo afianzando espacios, fortaleciendo actores, creando circuitos de información, cumpliendo actas, etcétera. Quizá en lugar de meter en el mismo saco a todos los líderes sociales, el Estado deba trabar una alianza con aquellos que son probadamente dialogantes y que no tienen dudas radicales sobre el sistema democrático. Cabe preguntarse: ¿en cuántos casos el Estado ha tomado la iniciativa y llamado a los actores a dialogar? ¿En cuántos casos la protesta pública no violenta ha logrado abrir espacios de diálogo serios? ¿Es el diálogo la carta básica del Estado frente a los conflictos o juega a la indiferencia, la sorpresa o la represión?

Los avances en este tema son muy discretos. Tenemos una insuficiente cultura del diálogo, sobre todo en términos interculturales. Procedemos históricamente de una tradición fuertemente autoritaria expresada en la política, la sociedad, la familia, el trabajo, que ha limitado la educación democrática de la mayoría. Valores como la tolerancia, el respeto a la ley, el reconocimiento del otro, están poco arraigados en la conciencia de la gente. Estas limitaciones son aun más ostensibles cuando en los conflictos intervienen actores culturalmente diversos.

Pero al lado de este tema está el gran tema de las reformas institucionales. Su demora muestra a una administración pública con poca capacidad de acompañar e impulsar el crecimiento económico y de procesar las demandas sociales. El Estado no cumple su función de regulación y control en toda su extensión y deja que los problemas sean abordados asimétricamente por las fuerzas de la sociedad y el mercado. El proceso de descentralización ha perdido impulso por falta de una instancia de coordinación entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales y locales y por la velocidad con que sus representantes pierden legitimidad entre sus poblaciones.

A esto se suma el viejo problema de la limitada representación política en el Congreso y la escasa base social de respaldo a los gobiernos regionales y a los alcaldes que ganan elecciones con bajos porcentajes

de votación. Los frentes de defensa a menudo pretenden sustituir a los poderes regional y municipal elegidos por el pueblo o forzarlos a aceptar sus agendas y acompañar sus protestas. Esta distorsión es resultado del escaso desarrollo político institucional de los partidos y movimientos políticos regionales y por el activismo de los movimientos sociales que han trasladado la política a las calles por acción de líderes radicales con agenda propia, pero también por el discreto atractivo que despiertan los procedimientos institucionalizados de participación.

El factor institucional<sup>19</sup> es el elemento más importante en un escenario de previsible disputas. Es indispensable contar con un Estado preventivo, dialogante y organizado para procesar los diversos intereses. Esto hace que pensemos en por lo menos cuatro campos de intervención:

- Representación y participación política: sistema de partidos, sistema electoral, participación ciudadana.
- Descentralización y reforma del Estado: transferencias, competencias, presencia.
- Gestión pública: capacidades administrativas, modelos de eficiencia, transparencia y probidad.
- Voluntad y capacidad de diálogo: atención preventiva de la demanda social, capacidad de monitorear, analizar, gestionar y transformar los conflictos<sup>20</sup>; el diálogo y la ley como primera opción.

---

<sup>19</sup> El factor institucional es la capacidad de la democracia para resolver conflictos. Cuando esta capacidad es débil, se convierte en un problema adicional, en otra causa del conflicto.

<sup>20</sup> Hay que tener presente que los conflictos son multicausales y multiactorales, por lo que contar con sistemas objetivos de referencia a los que recurrir para dirimir intereses es indispensable. Por ejemplo, dos sistemas de referencia básicos son el legal y el técnico. Pero en sociedades heterogéneas, en las que los sistemas de creencias pueden no ser commensurables, es difícil lograr referentes objetivos comunes. Hay que construirlos.

La economía no avanza impulsada con su propia fuerza. Hay condiciones indispensables que la hacen viable: seguridad, probidad, justicia, representación política adecuada, control eficaz del poder. Es preciso tener cuidado en este aspecto: la falta de reformas institucionales, la corrupción y la exclusión de amplios sectores de la sociedad de los beneficios del crecimiento pueden convertir este buen momento en una nueva oportunidad perdida.

En ese sentido es válido preguntarse: ¿cuál es el plan político para el Perú? ¿Dónde queremos que esté nuestra democracia el 2021 o el 2050? Hasta ahora lo que se tiene es un plan económico —que viene funcionando y que los expertos consideran mejorable— y eso está muy bien, pero la economía separada de la política corre el riesgo de retroceder. Debemos preguntarnos, con el mismo interés como lo hacemos por las inversiones, cómo enfrentar las amenazas a la gobernabilidad democrática, cómo instalar una democracia irreversible, cómo dar un soporte permanente al desarrollo.