

AULA MAGNA
CRECIMIENTO
Y DESIGUALDAD:
CONFLICTO
SOCIAL Y
GOBERNABILIDAD

Capítulo 8

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

La representación contenciosa La dimensión política de los conflictos sociales en el Perú

Aldo Panfichi

Este ensayo tiene como objetivo plantear la pertinencia del concepto de la representación contenciosa para entender mejor la dimensión política de los conflictos sociales que acompañan el crecimiento económico y el turbulento desenvolvimiento de nuestra democracia. La construcción de esta idea es un ejercicio que combina la discusión teórica con una lectura de los procesos de cambio más significativos de las últimas décadas en el Perú. Nuestro argumento general señala que los conflictos son la expresión contenciosa de una emergente y fragmentada representación de intereses locales por actores con poco acceso o confianza en las instituciones de mediación política estatal. Esta representación o autorrepresentación no nace con un acto de legitimidad política electoral, sino de la capacidad de ciertos actores «representativos» de la sociedad local de recoger y expresar en forma contenciosa sus reivindicaciones materiales largamente postergadas.

Esta suerte de localización de la legitimidad representativa se ve facilitada por la existencia de numerosas sociedades locales fuertemente cohesionadas por experiencias de exclusión y olvido por el Estado

central y los políticos radicados en Lima. A ello se agregan nociones de «territorio», «nosotros los pobres», «respeto», y «no confiamos en otros» que forman parte de un discurso político que identifica adversarios, plantea estrategias de confrontación y negociación, pero no se pregunta por aliados y demandas más allá de lo local. La cohesión se expresa sobre todo en los momentos álgidos del enfrentamiento con actores externos, un hecho que oscurece coyunturalmente las diferencias y desigualdades que existen al interior de las localidades donde se desarrollan los conflictos. Son aún pocos los casos donde es posible identificar la presencia de proyectos políticos que tienen «una imagen de sociedad a ser construida, que reclaman determinados valores para justificarla, y que privilegian ciertas estrategias para concretarlo» (Paulo Neto, 1999).

No obstante sus limitaciones, la representación contenciosa no debe ser entendida como prueba de la fractura entre el escenario social por un lado y el escenario electoral del otro. Los resultados de las elecciones regionales y municipales de octubre de 2010, donde los movimientos y partidos locales han prevalecido abrumadoramente por encima de los partidos nacionales, sugieren la hipótesis del traslado de algunos líderes de las protestas sociales a la política electoral y, eventualmente, a posiciones en el Estado o gobierno en sus distintas instancias subnacionales. Si esto fuera cierto, entonces, la representación contenciosa podría transformarse en representación política electoral. No habría fractura o separación total sino intentos de construir puentes y representación desde otras esferas sociales, pero esta vez el conflicto podría ser también desde las esferas de la participación ciudadana y las ONG.

Finalmente, la emergencia de la representación contenciosa es un proceso histórico alimentado por los desencuentros entre una cambiante estructura social y sus vínculos —o ausencia de ellos— con el sistema político. A esta explicación estructural de mediana duración se agregan procesos y factores propios del tiempo político actual entre

ellos: el desborde de la capacidad del Estado para canalizar y gestionar institucionalmente las demandas que emergen desde la sociedad. En las siguientes páginas desarrollamos este argumento.

LOS CONFLICTOS SOCIALES

En los últimos años se han publicado varios trabajos sobre la creciente conflictividad que acompaña el desempeño de la economía (crecimiento acelerado y retracción moderada) y la democracia peruana (escaso apoyo ciudadano al presidente García y desconfianza con el sistema político). En términos generales, estos estudios sostienen que, debido a la persistente pobreza y desigualdad de un amplio sector de la población y a la debilidad del Estado por atender esta situación estructural, el crecimiento económico y las presiones distributivas que estas generan —particularmente en democracia— crean condiciones para el estallido de conflictos sociales en diversas regiones y localidades del país. Dichos conflictos se expresan, entonces, a través de acciones colectivas contenciosas (huelgas, toma de tierras, bloqueo de ríos y carreteras, protesta callejera, destrucción de locales, toma de rehenes, etcétera), porque no existen otros canales eficaces de vinculación con el gobierno (Ballón, 2006, 2007, 2008; Grompone, 2005, 2009; Remy, 2008; Panfichi & Coronel 2009; entre otros).

La institucionalidad que debería permitir la vinculación entre Estado y sociedad resulta ineficaz para poder procesar las demandas sociales. Más aún: el segundo gobierno de Alan García ni siquiera ha buscado establecer relaciones clientelistas regulares y bien estructuradas con la población (estrategia que le funcionó a Fujimori). En estas condiciones, la salida recurrente es el conflicto para hacerse escuchar. Los conflictos son más o menos extendidos y violentos, en función de los recursos organizativos que facilitan su preparación y desarrollo, así como de la existencia de operadores políticos con discursos críticos y reivindicativos.

Al respecto, nosotros creemos que los conflictos sociales producen impactos diferentes sobre la economía y política, dependiendo de su capacidad de articularse con otros conflictos para generalizar e intensificar la protesta, y de la presencia o ausencia de partidos que les den dirección y los encuadren dentro de una agenda política mayor. En efecto, cuando estas conexiones ocurren, los conflictos pueden extenderse más allá de la localidad que los vio nacer, alcanzando a sectores no movilizados y produciendo ciclos de protesta con desafíos de mayor envergadura. En palabras de Sydney Tarrow (1993), «el ciclo de protesta es una fase de la intensificación de los conflictos que incluye la rápida difusión de la acción colectiva de los sectores menos movilizados; la innovación acelerada de las formas de confrontación; nuevos marcos para la acción colectiva; una combinación de participación organizada y no organizada; y secuencias en las formas de interacción entre autoridades y disidentes que pueden terminar en la reforma, la represión, y a veces en la revolución».

En el caso peruano, los conflictos sociales de los últimos años no están bien articulados ni han llegado a constituir un ciclo de protesta. Por el contrario, hoy cada conflicto reclama por sus propios temas que, además, están fuertemente territorializados. Aun en una misma localidad, sector o gremio es difícil concatenar demandas y existe una fuerte disputa por el liderazgo, incluso entre sus promotores. Además, muchos de ellos alternan momentos de confrontación y alta tensión con soluciones parciales inmediatas conseguidas en mesas de negociación con el Estado, que los convierte en latentes a la espera de un nuevo estallido.

Como resultado, se tiene una gran fragmentación que diferencia mucho a los conflictos de hoy con el ciclo de protesta que lideraron los movimientos sociales y los partidos de izquierda de fines de la década de 1970 y que obligaron a los militares a acelerar la transición a la democracia en 1980. Por estas consideraciones, incluyendo la ausencia de partidos nacionales y movimientos sociales con capacidad real

de organización e influencia, los conflictos actuales no representan una amenaza de corto plazo para el régimen sino que acumulan desencanto que va erosionando la confianza y legitimidad del régimen democrático¹.

En suma, los conflictos, no obstante su diversidad, son mayormente locales, fragmentados, reivindicativos y autónomos. Muchos son extendidos en el tiempo, alternando momentos de confrontación con periodos de latencia. También utilizan en forma regular la violencia como instrumento de presión y negociación. Sin embargo, en la medida en que no se articulan unos a otros por falta de redes transversales de vinculación —y, por lo tanto, no producen movimientos políticos o ciclos mayores de protesta—, no representan en el corto plazo una amenaza fuerte a la estabilidad del régimen, pero sí debilitan su grado de credibilidad y legitimidad.

¿QUÉ ES LA REPRESENTACIÓN CONTENCIOSA?

Debido a la centralidad del conflicto en el Perú, es necesario profundizar el análisis vinculando su naturaleza sociológica con el funcionamiento del sistema político democrático. Al respecto, proponemos la hipótesis de que los conflictos deben ser entendidos como la expresión contenciosa de una emergente representación social de intereses locales, por actores con poco acceso o confianza en las instituciones de mediación política estatal. La representación contenciosa utiliza los conflictos para expresar y negociar demandas con las autoridades, empresas y el Estado nacional. Sin embargo, al estar los conflictos motivados por demandas concretas y asentadas fuertemente en lo territorial, tiene la limitación

¹ En 2009, el Latinobarómetro recoge que el Perú es el país menos satisfecho con la democracia en toda América Latina (solo 22% de los encuestados está satisfecho, la mitad del promedio regional). Asimismo, 85% de la población piensa que el país es gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio (Latinobarómetro, 2009, pp. 36-38).

de no ir más allá de sus propias fronteras y por lo tanto de estar imposibilitadas de agregar intereses y generar un «nosotros» político mayor.

La representación contenciosa puede entenderse, entonces, como un fenómeno sociológico propio de tiempos en los que el Estado, luego de recuperar el control básico de territorios en manos de grupos subversivos, pierde soberanía frente a grandes corporaciones que ingresan y compran derechos sobre vastas zonas del territorio nacional. Los partidos no cumplen sus promesas ni tienen la capacidad de representar intereses locales, y los ciudadanos sienten enorme desconfianza hacia las autoridades políticas nacionales. En estas condiciones, las sociedades locales, que tienen una larga historia de atraso y resentimiento frente a las élites limeñas, tienen sus propias estrategias de relacionarse con el Estado, y es allí donde se ubican los actores sociales que producen los conflictos como formas de negociación política.

Pero ¿qué es la representación contenciosa? Se trata fundamentalmente de una representación sociológica distinta a la representación política que nace de la autorización electoral democrática². Esta última, según Joseph Schumpeter, Bernard Manin y otros, tiene como elemento definitorio la existencia de un método competitivo de selección o autorización de los líderes para que tomen decisiones en el nombre y por el bien de todos. Por lo tanto, se basa en la confianza que, con mayor o menor optimismo, se deposita en las promesas de un candidato. No obstante, siempre está presente el escepticismo o la sospecha de que las promesas no se cumplirán (Rosanvallon, 2007). Sospecha que, en sociedades como la nuestra, está profundamente arraigada y explica en parte los altos índices de desafección con la democracia.

Por otro lado, en la representación sociológica predomina la noción de «representatividad», en los términos de Sartori. Es decir, de un hecho existencial de semejanza o similitud que trasciende toda «elección»

² En este punto es interesante recordar a Partha Chatterjee (2007), quien disputa el carácter universal de la representación política liberal en sociedades poscoloniales.

voluntaria, y por consiguiente a la propia conciencia. Una persona es representativa en este sentido en la medida que personifica una matriz sociocultural y plantea demandas reivindicativas para su propio grupo. En este tipo de representación no se necesita que la autorización electoral garantice la confianza entre representante y representados, sino que esta confianza exista como un hecho existencial compartido y que a partir de él se construya la «autorrepresentación»³. La autorrepresentación es una autoobjetivación de intereses inmediatos que ocurre en una sociedad local cohesionada y movilizadora por experiencias de exclusión y nociones de «territorio», «nosotros los pobres», «respeto», y «decisión propia». Se trata de una suerte de localización de la legitimidad representativa.

La construcción social de estas nociones está relacionada con experiencias concretas de discriminación y olvido que ha sufrido y sufre la población pobre e indígena del Perú. También con la consolidación de la dicotomía contenciosa entre Lima y el resto del país, presente en los discursos de quienes participan en las protestas. Este discurso oculta, mientras dura la polarización del conflicto, las diferencias —e incluso antagonismos— que existen al interior de lo local, incluyendo prácticas y disputas entre actores con aspiraciones distintas. No obstante lo que acabamos de indicar, un estudio sobre los mapas mentales presentes en comunidades pobres muestra que la construcción del «nosotros» se centra en la condición de «pobreza y necesidad» que afecta, en mayor o menor medida, a los habitantes de las comunidades estudiadas. Este «nosotros» —carente y vulnerable— conoce el sufrimiento y trabaja para salir adelante. Sin embargo, a menudo este esfuerzo

³ Sartori nos recuerda que la representación nace históricamente en el seno de una pertenencia. Los miembros de las corporaciones medievales se sentían representados no porque eligiesen a sus mandatarios, sino porque mandatarios y mandados «se pertenecían». Es decir, el sentido de representar en estas condiciones está vinculado al hecho de tener las mismas características de alguien o de algo.

es incomprendido por «los otros» que «no nos quieren» (comunidades o barrios vecinos, autoridades regionales y nacionales, ONG, partidos nacionales), aunque sí existe orgullo sobre sus propias organizaciones y capacidad de reclamo (Aramburú *et al.* 2004). En el localismo político predomina la idea que «entre nosotros nos entendemos», que no queremos ni confiamos en otros que son diferentes y que no hay otra forma de relacionarse con ellos que no sea mediante la protesta y el conflicto; así como la dificultad de sentirse representado por alguien que esté fuera de la matriz sociocultural de pertenencia local.

En la acción y en el discurso contencioso hay una elaboración política: es un error pensar en ellas como acciones reactivas de una muchedumbre desbocada o como producto de una conspiración extremista financiada desde el exterior. Por el contrario, el nivel de elaboración política se expresa en la capacidad de identificar a los adversarios y planear estrategias de confrontación para obligarlos a negociar y articular ideas-fuerza que legitimen la acción contenciosa; no obstante, no se pregunta quiénes son los potenciales aliados más allá de lo local ni cómo tejer compromisos y conexiones con ellos. Son pocos los casos donde es posible identificar proyectos políticos que, como señalamos anteriormente, propongan un ideal de sociedad a ser construida en nombre de ciertos valores o cosmovisiones y apuesten por ciertas estrategias para lograrlas.

La representación contenciosa no es lo que Nugent llama «traducción política». Según Nugent, las acciones contenciosas son producto de la capacidad que tienen algunos actores de transmitir emociones y estados de ánimo difusos, todos ellos producto de la frustración y el enojo, sin llegar a representar intereses. Para Nugent solo puede haber representación cuando hay una propuesta de organización institucional de agrupaciones estables que, además, tienen la capacidad de recoger y procesar múltiples intereses (Nugent 2005). Evidentemente este trabajo disputa esta perspectiva: no creemos que los conflictos solo sean reactivos y no tengan contenido político.

Sobre esto último, Rosa Alayza plantea preguntas que permiten precisar mejor el contenido político de los conflictos sociales: ¿Cuál es la relación entre estos y las nociones de sociedad civil y ciudadanía? ¿Hablar de conflictos es lo mismo que hablar de sociedad civil? ¿Qué dimensiones de la ciudadanía están en los conflictos sociales? ¿Cómo se expresa la dimensión público-política en estos conflictos? (Alayza 2009). Pienso que son dos planos separados de la acción colectiva. La sociedad civil, como nos enseñaron los teóricos, es organizada, autónoma y autolimitada. Si bien recoge problemáticas particulares, se orienta en un sentido constructivo de agregación de intereses, y por lo tanto está vinculada con la construcción o profundización de la ciudadanía. El mandato de la sociedad civil, en esta perspectiva, es aportar a mejorar el funcionamiento de la democracia a través del desarrollo de «lo público», de los derechos y los asuntos comunes de todos los ciudadanos, y no solo de sectores parciales afectados. La sociedad civil desarrolla, además, una política de influencia sobre el Estado, para lo cual la vinculación o articulación con este es vital.

Los conflictos sociales transcurren en un plano diferente. No todos los actores son organizados ni están motivados por el interés público general sino por demandas propias o sectoriales. La política dominante es la confrontación para presionar y obligar a negociar al adversario y no hay un planteamiento claro de agregación de intereses más allá de lo local o sectorial. Siguiendo este razonamiento, los conflictos no tendrían una agenda de ciudadanía, entendida esta dentro de la matriz de la democracia liberal, pero sí tienen un impacto democratizador al obligar al Estado a reconocer la existencia del sector beligerante y responder a sus demandas. En el mismo sentido, Alayza (2009) encuentra que a muchos dirigentes de las protestas les resulta muy difícil entender la dinámica política nacional con base en Lima, que es vista de manera negativa y monolítica. Por lo tanto, según esta autora, «no hay la menor sensibilidad sobre cómo incidir en la opinión pública nacional, y menos conciencia de la necesidad de hablarle al país».

La dimensión política que se expresa en la representación contenciosa se construye sobre la base de una historia de relación con el Estado y el sistema político y un imaginario sobre esta relación. En este imaginario el Estado es una figura controversial o ambivalente. Por un lado, se denuncia que es un Estado ausente, cuyos favoritos viven en Lima y que se roba el dinero «de todos». Es un Estado que se personifica en la figura del presidente y los parlamentarios, los cuales son evaluados en función de su empatía y cercanía con los pobres. De allí el reproche amargo de que, luego de elegirlos y creer en ellos, los políticos se han «olvidado del pueblo» y «que no hay que esperar nada de ellos». Este rechazo también incluye a las élites limeñas. Pero en realidad, más que un Estado ausente, lo que tenemos, con el aumento de la inversión pública y las mayores transferencias de funciones por la descentralización, es un Estado ineficiente, con desarrollos desiguales entre sus distintos componentes institucionales, además de presionado por distintos actores y poderes.

Por otro lado, hay una demanda continua de mayor presencia de este mismo Estado en términos de protección, servicios públicos, obras de infraestructura y programas sociales (Aramburú, *et al.*, 2004). También una demanda por respeto a las comunidades afectadas y sus formas de vida. No se descarta tampoco la presencia de actores con agendas personales o de pequeños grupos que buscan réditos políticos oportunistas y con poco interés por el diálogo y la solución de las demandas. Cualquiera fuese el caso, la representación contenciosa no propone una revolución ni reivindica separatismos o autonomías, sino que mayormente reclama en forma de bronca el respeto, la redistribución, y más y mejor Estado (en ese sentido, se puede decir que tienden a ser reformistas y no antisistema).

La mayor parte de las demandas surge de desigualdades estructurales de larga existencia. Esta es la frontera de la representación contenciosa. Con algunas excepciones que otros autores —como María Isabel Remy— han estudiado, en los actores de la representación contenciosa no hay proyectos políticos colectivos con visiones de lo que

debe ser la vida en sociedad. Es verdad que producen «ruido», pero es un error o un aprovechamiento consciente pensar que este es producto de fuerzas políticas radicales o antisistema.

Precisamente una muestra del carácter no antisistémico de la representación contenciosa es que los conflictos son espacios de construcción social y legitimación política de liderazgos locales y regionales, que luego ingresan a la competencia electoral para tratar de relegitimarse, esta vez democráticamente. En efecto, muchos de los líderes que encabezan las movilizaciones tienen experiencia partidaria previa, pero con la ruptura de la izquierda en la década de 1980 y la lucha antisubversiva de los años noventa que canceló la actividad política legal en muchas regiones del país, quedaron libres de toda estructura política centralizada y se refugiaron en organizaciones sociales de base. Se trata de operadores con experiencia, discurso reivindicativo y habilidades, que ahora se sienten libres para construir nuevos movimientos o apoyar liderazgos personalistas de distinta índole al servicio de demandas locales y, eventualmente, como candidatos a alcaldes, concejales, e incluso presidentes regionales.

Uno ejemplo de esta trayectoria es Gregorio Santos, el presidente regional recientemente elegido en la región de Cajamarca, que se hizo conocido como dirigente de las rondas campesinas, luego del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP), influido por el Partido Comunista del Perú —Patria Roja—, del Frente de Defensa de Cajamarca, y finalmente, candidato triunfador por el Movimiento de Afirmación Social (MAS). Otro ejemplo es el dirigente indígena amazónico Alberto Pizango, presidente de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), quien pretende ser candidato en las elecciones presidenciales de 2011. Pizango fue el líder de las luchas sociales que dieron lugar a los lamentables sucesos de Bagua⁴,

⁴ Tras los sucesos de Bagua, Pizango fue acusado por miembros del gobierno de haber azuzado a los indígenas y de ser responsable de las muertes, por lo que abandonó el país y se asiló en Nicaragua. Entretanto, en el Perú se interpuso una orden de detención por

salió exiliado a Nicaragua, y ahora está en proceso de creación del movimiento político Alianza para la Alternativa de la Humanidad (APHU), que pretende lanzarlo a la presidencia de la república.

Es interesante anotar que no ocurrió aquí lo que sucedió en Chile con la dictadura de Pinochet, cuando los militantes partidarios perseguidos se refugiaron en organizaciones de iglesia, ONG y gremios, pero mantuvieron su militancia o adscripción partidaria. Es decir, conservaron una suerte de doble pertenencia durante la dictadura, pero luego, con la transición, la pertenencia partidaria sirvió para reinserirse a la vida democrática. En efecto, como muestra Gonzalo de la Maza (2006), durante los gobiernos de transición los puestos políticos en el Estado y el gobierno se canalizaron a través de las organizaciones y los canales partidarios.

Volviendo al Perú, es necesario precisar que algunos conflictos ocurridos en los últimos años desbordan parcialmente los límites de la representación contenciosa al contener en forma embrionaria elementos o fragmentos de una propuesta de sociedad diferente. Algunos, sin llegar a constituir un movimiento social, cuestionan incluso aspectos centrales del modelo de desarrollo imperante, especialmente en la relación entre recursos naturales, industrias extractivas y estilos de vida. Es el caso del conflicto de Bagua, que estalló en 2009 por la promulgación de decretos legislativos que facilitan la inversión privada sobre recursos naturales ubicados muchos de ellos en territorios indígenas de la Amazonía. El conflicto se desbordó violentamente y produjo la muerte de veintiséis policías en manos de los indígenas y ocho pobladores en los enfrentamientos. El 'baguazo', como lo llamó la prensa, generó una crisis política de proporciones, con declaraciones violentistas de todos los actores involucrados en el conflicto. Líderes indígenas amazónicos invocaron derechos ancestrales y legales; también defender un estilo de

los delitos de secuestro, sedición y por incitar disturbios, y cuando regresó al país, once meses más tarde, pasó unos días detenido.

vida y una organización social propia, donde la relación armónica entre el individuo y la naturaleza es un elemento fundamental.

Pero ¿cómo se expresa la representación contenciosa? Se expresa en forma episódica pero reiterada, a través de un repertorio de acciones directas que desbordan la intermediación institucional del sistema político, y oscila entre acciones de desafío toleradas por el Estado y acciones de violencia autocontrolada contra objetivos bien definidos en el ámbito local. Son acciones que, cuando son exitosas, ejercen un poder de veto sobre decisiones gubernamentales, como es el caso reciente de Madre de Dios. La mayoría de estos conflictos tiene un desarrollo modular, alternando momentos de confrontación y alta tensión con soluciones parciales que los convierten en latentes a la espera de un nuevo estallido. Durante los momentos de tensión y desatención de las autoridades, ganan terreno los activistas con discursos maximalistas, para ser aislados en las asambleas previas y posteriores a los hechos violentos por negociadores pragmáticos que buscan obtener sus demandas locales. Lo modular también se expresa en los discursos. Es decir, las demandas concretas van acompañadas de otros discursos (étnico, ecológico, justicia social, etcétera), pero cuando el conflicto gana terreno, estos cubren o envuelven la demanda concreta. Esto desaparece cuando la tensión baja, se logra la negociación o se tiene éxito en la demanda, primando nuevamente la demanda local expresada en cosas tangibles.

En condiciones de polarización, estas formas de confrontación escalan hasta producir conmociones sociales que provocan la intervención directa del gobierno central en la solución de sus demandas o en el establecimiento de una interlocución precariamente institucionalizada, como son las comisiones de diálogo. La política contenciosa, entonces, combina la acción violenta a escala local con la búsqueda de mediación por las autoridades de escala nacional. La respuesta del gobierno es funcional a esta forma política contenciosa: ignora la protesta, luego envía fuerzas policiales para medir la capacidad y dimensión de la amenaza, y cuando el conflicto se incrementa envía una comisión de alto nivel

desde Lima para negociar acuerdos que solo cumplirá parcialmente. De esta manera se resuelven algunas demandas, se postergan otras, y el sistema político se mantiene a flote, pero con sus representantes políticos cada vez con menor credibilidad y legitimidad.

Históricamente, el uso de estrategias contenciosas para plantear demandas tiene una larga tradición en el Perú, como bien demuestra Payne (1965) en su estudio sobre el sindicalismo peruano de mediados del siglo XX, donde llama la atención sobre un patrón de violencia que él encuentra en las marchas, huelgas y manifestaciones obreras de esos años. Sin embargo, anteriormente las élites tenían mayor capacidad de cooptar o reprimir debido a la centralidad del Estado y a la presencia de partidos y operadores políticos centralizados, entre otras cosas. Pero hoy, en el escenario anteriormente descrito, con una mayor desconexión entre las estructuras de intermediación con el Estado y mayor fragmentación local, no se puede cooptar ni reprimir ni controlar tan fácilmente.

El Estado no tiene la capacidad de administrar políticamente la diversidad de intereses que surgen con la llegada de grandes inversiones y las disputas y resistencias que ellas activan. La institucionalidad estatal ha sido desbordada, tanto en su capacidad de gestión como en las normas y leyes, que muchas veces enfrentan situaciones imprevistas, dando lugar a la ambigüedad necesaria para que crezca la corrupción de todo nivel, más aun cuando el poder se han descentralizado. Incluso, con la autorrepresentación, las comunidades locales se reservan el poder de decidir qué pasa en sus territorios (si entra o no la minería, por ejemplo).

No obstante, en este tipo de autorrepresentación los liderazgos son provisorios y sujetos a una permanente demanda de legitimación por otros que quieren remplazarlos. Incluso se podría decir que hay cierto desarrollo modular en el liderazgo de la protesta, donde ganan influencia los actores y discursos más confrontacionales cuando el Estado o las empresas se niegan a reconocer los motivos de la protesta, para ser aislados y dejados de lado cuando se abre el espacio de la negociación y el acuerdo.

¿CÓMO SURGE LA REPRESENTACIÓN CONTENCIOSA?

Ahora bien, ¿cómo explicamos el surgimiento de la representación contenciosa? Al respecto postulamos una interpretación de sociología histórica, que reclama una lectura de mediana duración para entender por qué en un momento histórico determinado —la primera década del siglo XXI— emerge esta forma «bronca» de representación. En efecto, inspirados por Frances Hagopian, proponemos la siguiente hipótesis: las condiciones para la emergencia de la representación contenciosa son resultado de grandes procesos de cambio, ocurridos en un periodo relativamente corto (1968-2000), que han reorganizado y transformado repetidas veces los intereses sociales a representar, sin que tengan éxito los intentos por construir formas institucionales de intermediación política que los recojan⁵. Los nuevos intereses y los intereses previamente existentes que sobreviven o se transforman constituyen una sociedad heterogénea y fragmentada que, de por sí, es muy difícil de representar.

La situación se revela más crítica en la coyuntura posterior a la caída del fujimorismo y el retorno a la democracia en la década de 2000, donde, a pesar de los intentos por recomponer el sistema político con iniciativas participativas, no se restablecieron mecanismos ni estructuras eficaces de representación democrática. En estas condiciones, los actores sociales acentúan su desconfianza con la representación política institucional, y desde lo local, desarrollan voluntaristamente diversas estrategias de vinculación con el poder. Entre ellas, el uso instrumental de vínculos personales o clientelistas o la contención para hacerse escuchar y negociar. La representación contenciosa gana terreno en la primera década del siglo XXI en la medida en que resulta más eficaz

⁵ Me refiero a los experimentos promovidos por el reformismo militar de la década de 1970, las democracias populistas de los años ochenta, al autoritarismo neoliberal de los noventa, y a las democracias neoliberales de nuestros tiempos.

para plantear y lograr demandas que los canales formales y burocratizados de la representación política institucional.

En un trabajo reciente, en coautoría con Omar Coronel, identificamos tres momentos históricos en los que grandes procesos de cambio reformulan y transforman los intereses sociales a representar (Panfichi & Coronel, 2009). El primero ocurre a fines de la década de 1960, alimentado por los procesos de migración, urbanización e industrialización que convirtieron al Perú en una sociedad joven, urbana y mejor educada por el mayor acceso a la educación de su creciente población. Estos procesos cambian y complejizan los intereses sociales, promoviendo la formación de nuevos grupos: campesinos, pobladores urbanos, jóvenes migrantes, obreros, empleados públicos y privados, grupos nacionales empresariales, etcétera. La educación y politización de un sector de la clase media promovió con éxito la idea de una mayor aspiración al desarrollo con equidad. En este proceso también se establece en la cultura política la idea crítica y el clasismo⁶.

Los nuevos intereses rechazaron la vinculación patrón-cliente con el Estado que sostenía en el poder a la vieja oligarquía y sus aliados provinciales. También cuestionaban la vigencia de los viejos clivajes del poder oligárquico, que fijaba a los campesinos a sus espacios territoriales. No sorprende, entonces, que un grupo de militares reformistas expropiara y liquidara las bases materiales de reproducción de este orden tradicional, iniciara una serie de reformas que fortalecieran el papel del Estado y buscara controlar corporativamente los nuevos intereses emergentes.

⁶ La idea crítica es definida por Gonzalo Portocarrero y Patricia Oliart (1989) como una nueva lectura de la realidad del país que se sostiene sobre la combinación de dos bases: una doctrinal marxista y otra emocional de tradición andina. Por otro lado, el clasismo es definido por Sinesio López (1997) como una forma del movimiento obrero que tuvo como características las demandas igualitaristas como objetivos del sindicato, la confrontación abierta como forma de lucha, la intransigencia y la combatividad como estilo sindical, la centralización y la disciplina rígida en la organización, el cultivo de la solidaridad y la autonomía de clase como valores fundamentales de los trabajadores y la fusión sindical de lo social y lo político.

Sin embargo, el desborde de los movimientos sociales politizados y la aparición de los partidos de la nueva izquierda sobrepasaron los límites impuestos por el reformismo militar, exigiendo vanguardistamente la radicalización de las reformas o el establecimiento de un régimen socialista. Lo cierto es que estas demandas ideológicas no tuvieron éxito, pero los militares, presionados, optaron por la transición a la democracia. Así, en la década de 1980 se estableció un sistema de representación político partidaria, donde los diversos intereses sociales se canalizaron a través de partidos y bloques electorales claramente diferenciados. En otras palabras, las identidades políticas correspondían en términos generales con las identidades sociales.

El segundo momento ocurrió a fines de la década de 1980 e inicios de los años noventa. Para entonces, los procesos de migración y urbanización continuaban a menor ritmo, mientras el proceso de industrialización se detenía en medio de la peor crisis económica de la historia peruana. La hiperinflación y la devaluación evidenciaron el agotamiento del modelo Estado-céntrico y la fuerte influencia del proceso de globalización, tanto en el campo político como en el económico y cultural. El país, además, vivía el peor momento de la violencia política, que atacaba y eliminaba tanto a autoridades políticas elegidas de todo nivel (alcaldes, concejales, congresistas, ministros) como a líderes destacados de la sociedad civil⁷.

Todo esto tuvo un efecto devastador en la estructura social del país. Las identidades sociales se hicieron inestables o perdieron materialidad, en parte por la necesidad de luchar cotidianamente por la sobrevivencia como producto de la crisis. La informalidad se convirtió en la mayor fuente de trabajo y erosionó la consistencia de las identidades de clase. Así se abrió un espacio para la pequeña y mediana

⁷ Según el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, 1989 fue el año con más autoridades nombradas por el gobierno y elegidas que fueron asesinadas: 41 (24%) y 75 (32%) respectivamente.

producción y se hicieron visibles los innovadores y emprendedores que buscaban capitalizar las escasas oportunidades. Por otro lado, las identidades políticas se debilitaron por el miedo que generó el enfrentamiento armado o la decepción por el accionar de los representantes políticos elegidos con el voto popular. De esta manera se produjo la desconexión entre las identidades e intereses sociales y las identidades e identificaciones políticas nacionales, desconexión que se profundizó en las décadas siguientes.

Con Fujimori, en la década de 1990 se produjo otro reordenamiento radical de la estructura social y económica que condiciona la consistencia y los contornos en los que actuaban los actores sociales. El nuevo gobierno instauró una serie de reformas de ajuste estructural que le dan el golpe final al modelo Estado-céntrico, e impone la vigencia del mercado como ordenador de la vida económica y social del país. La reducción del Estado afectó el empleo público, la flexibilización del mercado laboral y la desregulación de los derechos sociales, lo que trastornó las organizaciones sociales de clase que aún quedaban en pie luego de la crisis hiperinflacionaria de fines de la década de 1980. Surgieron, además, nuevas formas de trabajo más flexibles y provisionarias difíciles de representar. Grandes inversiones en minería y otras industrias extractivas con generosas facilidades tributarias se establecen impactando y transformando numerosas sociedades locales y regionales⁸.

El cambio de intereses sociales se conectó con el rechazo al vínculo representativo de la década anterior promovido por el fujimorismo. El tipo de intermediación entre la sociedad y el Estado a través de los

⁸ Las concesiones mineras pasaron de 4 millones de hectáreas otorgadas en 1992 a más de 23 millones en 1999. Para el año 2000, de las 5680 comunidades campesinas reconocidas por el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), 3200 coexistían con las empresas mineras. Ver: *Informe anual sobre derechos económicos, sociales y culturales 1997-1998*. Lima: APRODEH y CEDAL, 1999.

partidos colapsó, liberando a militantes y ciudadanos de sus identidades previas. En general, la participación política descendió en todos los ámbitos. Fujimori capitalizó muy bien la situación y logró establecer un vínculo neoclientelista con la sociedad, basado en el intercambio de obras físicas de nivel local a cambio de un apoyo político pragmático y condicionado. Para ello utilizó operadores que quedaron liberados de sus estructuras partidarias previas, convirtiéndose en intermediarios pragmáticos de la relación entre el presidente y las sociedades locales y regionales.

La derrota de la subversión, además, legitimó la «mano dura» y lo que Jo Marie Burt ha llamado «la política del miedo». Esta política se estableció en los peores momentos del conflicto interno, pero continuó luego de que el conflicto dejara de ser una amenaza al régimen para ser usado con el fin de criminalizar la protesta o desalentarla, amedrentar a opositores y dejar en la oscuridad la corrupción y los abusos a los derechos humanos que también formaban parte del ejercicio del poder (Burt, 2009).

Luego de la caída del régimen autoritario de Fujimori, en el año 2000, los siguientes gobiernos democráticos restauraron la vigencia de las libertades políticas y continuaron la política económica neoliberal que se inició en 1990. Se intentaron reformas en sectores de la institucionalidad del Estado con resultados dispares, pero insuficientes para mejorar sustantivamente la capacidad de gestión y representación del sistema político. Al mismo tiempo, un extraordinario ciclo de crecimiento económico desde 2002 ha consolidado la presencia de grandes empresas internacionales y grupos nacionales empresariales de diversa escala. Vinculado con esto, se han expandido también grupos de profesionales de sectores medios dedicados a las actividades de servicios, asistencia técnica y apoyo financiero, especialmente en Lima y otras ciudades costeñas. No obstante, también el crecimiento ha generado grandes expectativas redistributivas, sobre todo cuando la desigualdad se ha incrementado, afectando a los pobres de las ciudades

y a las comunidades indígenas que habitan tanto los Andes como la Amazonía⁹.

En el terreno político sí hay algunos cambios importantes. La transición democrática estuvo acompañada de propuestas de reformas institucionales de los poderes del Estado y de innovaciones orientadas a promover la participación ciudadana. La recuperación de la libertad de prensa y asociación abrió también las posibilidades de denunciar sin miedo la corrupción y los abusos de poder. Lo que se buscaba era recuperar la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático a través del fortalecimiento del vínculo representativo electoral. Sin embargo, no han surgido partidos nacionales que canalicen las expectativas e intereses de los diversos grupos sociales, con discursos políticos de largo plazo. Asimismo, el temor a la participación y sus exigencias de transparencia, fiscalización y acceso a la información generaron la oposición de las autoridades y partidos en el gobierno a las reformas propuestas. Con ello ha continuado la desconfianza de los ciudadanos en las autoridades políticas.

Los gobiernos de transición impulsaron, eso sí, el proceso de descentralización y regionalización. Esto significó la descentralización de la representación política hacia formas más locales y regionales, aunque siempre articuladas a lo global. Sin perder aún su carácter centralista, las reformas han promovido cierta dispersión de la toma de decisiones políticas, que se aparta del Estado central para ir hacia múltiples centros decisorios, incluidos los gobiernos subnacionales o regionales, alcaldías provinciales y distritales, e incluso centros poblados. La transferencia de recursos y competencias desde el gobierno central, junto con los ingresos del canon o sobre canon y la mayor recaudación fiscal, convierte a estas instancias en espacios políticos de creciente importancia. También ayuda a consolidar las dinámicas locales y territoriales.

⁹ Cajamarca, Cusco, Amazonas, Huánuco, Puno, Pasco, Ayacucho, Apurímac y Huancavelica aún tienen a más del 50% de su población bajo la línea de la pobreza. Asimismo, el 60% de los residentes en áreas rurales también son pobres.

La política local y regional poco a poco adquiere mayor importancia, así como la desafección con la representación política nacional. Sin embargo, la insatisfacción con la creciente desigualdad y la desconfianza e inoperancia de la representación política han creado las condiciones para el incremento de los conflictos sociales y, con ellos, la emergencia de la representación contenciosa como una nueva forma de vinculación precaria y provisoria con el Estado. La representación contenciosa surge, entonces, en este vacío.

La importancia de la política local se ha hecho evidente con los resultados de las elecciones regionales y municipales de octubre de 2010. La campaña electoral no ha estado exenta de conflictos y estrategias contenciosas de descrédito, agudizando aún más la desconfianza con los principales partidos y líderes. Los partidos nacionales, una vez más, han mostrado su débil enraizamiento en el interior del país: obtuvieron solo seis presidencias regionales de un total de veinticinco y 68 municipios provinciales de un total de 195, mientras los movimientos locales y regionales se han hecho de la victoria en la mayoría de localidades.

Es probable —aunque esto por ahora solo sea una hipótesis— que hayan ocurrido tránsitos de líderes o individuos destacados en la esfera del conflicto a posiciones como candidatos, para alcanzar algunos de ellos posiciones de autoridad política elegida. A favor de esta idea está el hecho de que los líderes de varios de estos movimientos electorales exitosos tienen una larga experiencia de participación en movimientos sociales o en otros partidos políticos, destacan en particular por haber tenido una actuación pública en defensa de reivindicaciones locales o regionales que los hizo figuras reconocidas o responden a orientaciones pragmáticas y localistas y no a consideraciones ideológicas o programáticas. Si estos tránsitos han ocurrido, entonces la representación contenciosa probará que puede transformarse en una representación política electoral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alayza, Rosa (2009). ¿Conflictos sociales tierra de nadie o tierra de muchos? *Coyuntura* 23.
- Aprodeh y CEDAL (2000). *Informe anual sobre derechos económicos, sociales y culturales, 2000*. Lima: Aprodeh y CEDAL.
- Aramburú, Eduardo *et al.* (2004). La visión del Estado en los sectores populares». *Economía y Sociedad* 53.
- Ballón, Eduardo (2006). *Crecimiento económico, crisis de la democracia y conflictividad social. Notas para un balance del toledismo*. Perú Hoy 9. Lima: DESCO.
- Ballón, Eduardo (2007). *Un año de gobierno aprista: del cambio responsable al no hagan olas compañeros*. Perú Hoy. Un año sin rumbo. Lima: DESCO.
- Ballón, Eduardo (2008). El cambio responsable que nos aleja del futuro diferente. En *Perú hoy: por aquí compañeros. Aprismo y neoliberalismo*. Lima: DESCO.
- Burt, Jo Marie, (2009). *Violencia y autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Chatterjee, Partha (2007). Modernidad, sociedad, política y democracia. En *La nación en tiempo subalterno y otros estudios subalternos*. Lima y Buenos Aires: CLACSO-IEP-SEPHIS.
- De la Maza, Gonzalo (2006). Trayectorias, redes y poder: sociedad civil y política en la transición democrática chilena. En Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica-CIESAS-Universidad Veracruzana.
- Grompone, Romeo (2005). Modernidad, identidades políticas y representación: cuatro décadas y un desenlace abierto. En Víctor Vich (ed.), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Grompone, Romeo y Martín Tanaka (2009). *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Hagopian, Frances (1998). Democracy and Political Representation in Latin America in the 1990s Pause, Reorganization, or Decline?. En Felipe Agüero y Jeffrey Stark (eds.), *Fault Lines of Democracy in Post-Transitional Latin America*. Boulder: North-South Center Press.
- Latinobarómetro (2009). Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- López, Sinesio (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Democracia y Socialismo.
- Manin, Bernard (1992). La metamorfosis de la representación. En Mario dos Santos (eds.), *¿Qué queda de la representación?* Caracas: Nueva Sociedad.
- Netto, Paulo (1999). A construçáo do projecto ético-político so serviço social frente á crise contemporânea. En *Capacitação 'em serviço social e política social*. Sao Paulo: CFSS-ABEPSS-CEAD.
- Nugent, Guillermo (2005). Andahuaylas: el límite de la traducción política. *Quehacer*, febrero de 2005.
- Panfichi Aldo & Omar Coronel (2009). Cambios en los vínculos entre la sociedad y el Estado en el Perú: 1968-2008. En Orlando Plaza (coord.), *Cambios sociales en el Perú 1968-2008*. Lima: CISEPA-PUCP.
- Portocarrero, Gonzalo & Patricia Oliart (1989). *El Perú desde la escuela*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.
- Payne, James (1965). *Labour and Politics in Peru: the System of Political Bargaining*. New Haven: Yale University Press.
- Remy, María Isabel (2008): *Poca participación y muchos conflictos*. Perú Hoy 13. Lima: DESCO.
- Remy, María Isabel (2010). El asedio desde los márgenes. Entre la multiplicidad de conflictos locales y la lenta formación de nuevos movimientos sociales en el Perú. En Martín Tanaka y Jacome Francine (eds.), *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la Región Andina*. Lima: IEP.
- Rosanvallon, Pierre (2007). *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.

- Sartori, Giovanni (2008). Representación. En *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.
- Schumpeter, Joseph (1994). Another Theory of Democracy. En *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres: Routledge.
- Tarrow, Sidney (1996). Cycles of Contention. En *Power in Movement Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.