

empeoró tanto por las inundaciones sufridas en el país, como por el incremento de productos de consumo masivo como el trigo y el arroz. Las medidas de política social del 2007 y 2008 han apuntado inicialmente al mejoramiento del gasto social. Este tipo de política era impostergable en el presente contexto.

Sin embargo el gobierno aún tiene el reto de pasar de estas políticas de emergencia a políticas de tipo estructural mediante las cuales se mejoren las condiciones productivas que aseguren los ingresos por trabajo o empleo para la población. Por otra parte, si bien luego de las políticas de desmantelamiento del Estado de los años noventa era necesaria una recuperación, se debe tomar en

cuenta el tejido institucional que ya existe en intervenciones sociales. Siguiendo a De Munck, la aproximación por las capacidades de Sen, *Rights-as-Goals*, da luces sobre un nuevo enfoque de política social y de Estado social que deja un espacio importante para los actores de la sociedad civil. Esto conduce a una necesaria reflexión institucional, especialmente en Ecuador, que es un país en el que coexisten ampliamente otros tipos de acciones e intervenciones diferentes a aquellas del Estado: i) las acciones de caridad realizadas básicamente por congregaciones religiosas en sectores geográficos donde no ha llegado el Estado o en actividades donde no está muy presente; ii) las acciones filantrópicas o de patronato, a través de instituciones privadas sin fines de lucro. ■

## ENTRE LA PROTESTA Y EL DESCONTENTO SOCIAL, DOS AÑOS DE GOBIERNO APRISTA

**Narda Henríquez**

Socióloga, profesora del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP

**Omar Manky**

Sociólogo, asistente de docencia del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP

El descontento social y sus manifestaciones en conflictos abiertos o malestar latente se han convertido en temas recurrentes, lo que por un lado permite poner en evidencia que logran cierta atención de los medios de comunicación pero no siempre una adecuada comprensión. Así, oscilamos entre detallados informes estadísticos y descalificadores comentarios sobre sus alcances y motivaciones. Los pocos intentos de analizarlos con mayor atención no logran igual resonancia.

Si bien durante el conflicto armado y el autoritarismo de Fujimori muchas protestas y organizaciones se neutralizaron y desactivaron, no hubo un *silencio social*; empero, las movilizaciones existentes no tuvieron cobertura de medios. Por ello, una vez cambiada la coyuntura, la protesta se evidenció en diversas modalidades y con sorprendente intensidad, lo cual tuvo que enfrentar el gobierno de Toledo.

Al entrar el gobierno aprista encuentra una sociedad con alta conflictividad social y un significativo embalse

de expectativas y demandas. En este artículo veremos las tendencias y escenarios en los que desenvuelven la protesta social y el creciente descontento en estos dos años de gobierno.

### *Muchas demandas, pocos resultados*

En el plano económico el gobierno recibió un panorama auspicioso, indicadores macroeconómicos estables y tasas de crecimiento positivas, en términos generales en continuidad con el manejo económico del toledismo. Este panorama está cambiando en los últimos meses con el alza de precios y la baja del dólar; por otro lado, el gobierno no está cumpliendo promesas de la campaña electoral, tales como las referidas a la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), la reforma constitucional, entre otras. Asimismo, persiste un tratamiento privilegiado a las empresas mineras que ha generado continuos debates. Por ello, un analista anotará que se

«[...] administra la abundancia al tiempo que se protege la ganancia».<sup>1</sup>

Esta situación no ha encontrado una efectiva oposición política, pero sí ha dado lugar a una activa y dispersa oposición social. Una de las características de los conflictos sociales desde hace varios años es su escasa articulación nacional, por ello llamó la atención la confluencia de la protesta que se dio en junio del año pasado. Esta confluencia obedecería al errático desempeño del gobierno más que a la fortaleza y proyección nacional de las organizaciones sociales. El alza de precios de esos meses, actuó como un factor catalizador y aglutinador de la protesta. Las protestas son voces que quieren ser escuchadas; el descontento, en cambio, es un estado de ánimo soterrado que se expresa en las encuestas, pero también en la irritabilidad frente al gobierno.

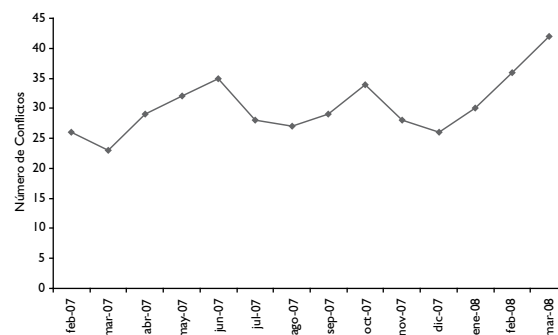
Mientras que en el primer año de gobierno funcionó una especie de moratoria que perfila un escenario de marchas y contramarchas; en este segundo año, está claro que los pocos resultados a las múltiples demandas se combinan con un manejo de la opinión pública que no tolera críticas, con tendencias autoritarias que tienden a *criminalizar* la protesta,<sup>2</sup> con un caudillo cuya aprobación ha disminuido significativamente<sup>3</sup> y con un ejecutivo pro empresarial lejos del Estado social que llevó al aprismo a este segundo período. La protesta sigue desarticulada pero el descontento es creciente; puede haber caudillos o grupos políticos que quieran beneficiarse de estas manifestaciones, pero la protesta no se puede explicar por la capacidad de movilización o convocatoria que detentan. Ignorar la base social de la protesta muestra una ceguera grave frente a caldos de cultivo que un ejecutivo incapaz solo reaviva.

- 1 BALLÓN, Eduardo. «Un año de gobierno aprista: Del cambio responsable al no hagan olas, compañeros». En: *Perú Hoy. Un año sin rumbo*. Lima: Desco, 2007, p. 26
- 2 Al respecto hay diversos pronunciamientos de organizaciones sociales y analistas, entre ellos el de la Coordinadora de Derechos Humanos, publicado en *La República* el 6 de mayo de 2008.
- 3 Según información de APOYO el Presidente Alan García disminuyó en aprobación más de veinte puntos desde febrero del 2007, aunque se observa una recuperación en el presente mes de mayo, que se debería a su papel en la Cumbre ALC UE (EL Comercio 25 de mayo de 2008, página A 10).

## Tendencias y tipos de conflictos

Gráfico 1

Conflictos activos durante el último año<sup>4</sup>



Fuente: Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales. Marzo 2008  
Elaboración propia

Como puede apreciarse, según la información disponible, los conflictos se han mantenido a ritmo sostenido, con fluctuaciones periódicas. Al respecto, hay que hacer notar el pico entre mayo y junio de 2007, en que confluyeron la protesta de gremios sectoriales y regionales, el alza significativa de los últimos meses, y, el peso creciente de los conflictos *ambientalistas* que corresponden a las poblaciones y comunidades afectadas por la minería.

La información desagregada en el siguiente cuadro nos permite también observar que en los primeros meses de 2008 hay una ligera intensificación de los conflictos regionales, municipales y gremiales.

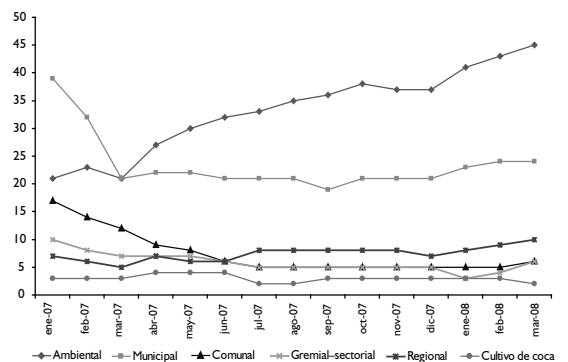
Los conflictos ocasionados por problemas con las autoridades locales, luego de su baja a inicios del año pasado,<sup>5</sup> se han mantenido constantes, representando más del 20% del total en el país durante los últimos seis meses. Una tendencia similar, de un leve crecimiento, muestran los conflictos entre comunidades.

Respecto de los conflictos relacionados con los cultivos de coca, estos se han mantenido en una dimensión casi invariable. Los acuerdos tomados parecen no haber mejorado la situación; a fines de febrero, por ejemplo, más de 3.500 ex cocaleros marcharon en San Martín, para protestar contra la Comisión Nacional para el

- 4 La Defensoría del Pueblo entiende por *conflictos activos* aquellos conflictos que no han sido solucionados y que no han pasado por una etapa de diálogo.
- 5 CORONEL, Omar y MANKY, Omar. «¿Estamos frente a un nuevo escenario social?». *Coyuntura. Análisis Económico y Social de Actualidad*. N.º 13, julio-agosto 2007. Lima.

Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) y denunciar la supuesta *estafa* del Programa de Desarrollo Alternativo.<sup>6</sup> Aunque no han habido movilizaciones nacionales, en Huánuco y otras provincias los paros cocaleros persisten cada cierto tiempo. Más allá de esto, los conflictos con los cocaleros podrían volver a las primeras planas con la posible unificación de las diferentes organizaciones del ámbito nacional.<sup>7</sup>

**Gráfico 2**  
**Razones de los conflictos sociales**



Fuente: Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales. Informes 2007-2008<sup>8</sup>  
Elaboración propia

### Conflictos minero ambientalistas

Los conflictos con las empresas mineras han duplicado su número durante el último año. Esto da cuenta, de la incapacidad del gobierno para intervenir, de una parte, y de otra, de los problemas para atender las demandas de las comunidades. Como se conoce, se trata de un sector en el que han aumentado significativamente las

inversiones; entre 2002 y 2007 las concesiones mineras se incrementaron en más del 87% en zonas ubicadas en los departamentos de Cajamarca, Junín y Piura. Según los informes de la Defensoría del Pueblo, la mayor parte de estos conflictos se han dado en las zonas rurales, el 60% de los conflictos registrados hasta febrero de este año.<sup>9</sup>

Hay también, de este modo, una creciente conciencia ambientalista respecto de la contaminación y del manejo del agua. Estos conflictos están delimitados territorialmente, por lo que no han dado lugar a movilizaciones ni liderazgos nacionales. Algunos sectores de estas mismas comunidades pueden formar parte de espacios de negociación, por lo que en términos generales lo que se pone en cuestión son los términos de las concesiones. Aunque la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) aparece como vocera nacional, en las localidades son las autoridades comunales y municipales quienes interpelan, dialogan y negocian en cada caso concreto. La presencia de las comunidades campesinas y de pequeños pueblos como protagonistas en este escenario, es un cambio fundamental en el desenvolvimiento de estos conflictos y en su resolución.

A lo largo del segundo año de gobierno los conflictos con las empresas mineras han continuado; mientras las empresas ensayan diversas estrategias para lograr alianzas con las comunidades, el gobierno abre debates sobre la propiedad del subsuelo de las comunidades o sobre la legitimidad del referendo que se realizó en Piura y que resultó en rechazo a Majaz. Todo ello configura un panorama de desinformación en el ámbito nacional y de gran confusión, alto riesgo y amedrentamiento de dirigentes comunales y ONG en las zonas en cuestión.<sup>10</sup>

Alan García se comprometió a poner en marcha el impuesto a la sobreganancia (ISG) de las empresas mineras, de este modo el Estado y la empresa compartirían las ganancias. El gobierno no ha hecho nada al respecto; no se ha llegado a revisar el aporte tributario a pesar de que entre 2005 y 2007 las ganancias han continuado creciendo y que según la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) los contratos de *estabilidad tributaria* fueron renegociados por pedido de

6 «Ex cocaleros protestan contra DEVIDA en San Martín». *Coordinadora Nacional de Radio*. <http://www.cnr.org.pe/noticia.php?id=21232>

7 En una entrevista del 26 de marzo de este año, Eduardo Ticerán señaló que se encuentra en evaluación una unificación de los gremios cocaleros del país, «[...] con miras a lograr que sus planteamientos y medidas de fuerza cobren impacto ante el Ejecutivo y la comunidad internacional». *Coordinadora Nacional de Radio*. Internet. <http://www.cnr.org.pe/noticia.php?id=21537>

8 Las definiciones que utiliza la Defensoría del Pueblo son: *ambiental*, enfrentamientos entre poblaciones y empresas que explotan recursos naturales; *municipal*, cuestionamientos a autoridades locales; *regional*, conflictos entre departamentos por demarcación territorial, demandas a gobierno nacional, acceso a recursos; *comunal*, conflictos entre comunidades por delimitación, propiedad, acceso a recursos; *gremial-sectorial*, reivindicaciones laborales o gremiales; *cultivo de coca*, cuestionamientos de agricultores de hoja de coca a política gubernamental de erradicación de cultivos.

9 Defensoría del Pueblo. *Reporte Mensual de Conflictos Sociales*, febrero 2008.

10 Este es el caso de la confrontación entre comuneros ocurrida en Segunda y Cajas en el mes de marzo y que ha sido el encuadre para amedrentar a los defensores del medio ambiente. *La República*, 7 mayo de 2008, pp. 2 y 3.

las propias empresas. Esta situación resulta escandalosa, si se toma en cuenta que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) declara haber recaudado 144 millones, cuando hubiera podido recaudar siete u ocho veces más según los especialistas.<sup>11</sup>

### Derechos humanos en cuestión, una vez más

Un conflicto menos visible se desenvuelve en la dimensión política y simbólica en las batallas por la memoria a lo largo del juicio a Fujimori, donde —en medio de tediosos interrogatorios— el público no logra seguir los argumentos de peso ni decantar la paja del trigo. Sin embargo, constituye un factor altamente positivo que tengamos al acusado sentado en el banquillo; una conquista internacional que no se condice con los lentos avances en términos de judicialización de otros casos, ni con el ritmo de las políticas de reparaciones ni de las reformas que se requieren. Los esfuerzos en el Consejo de Reparaciones lucen modestos a la luz de los padecimientos que siguen experimentando los afectados. A pesar de las dificultades, el movimiento de derechos humanos, entre ellos el Movimiento Para que no se Repita (PQNSR) sigue sus labores en todo el país. En este sentido, el escenario regional —en departamentos que sufrieron el conflicto con intensidad— muestra algunas auspiciosas iniciativas.

Los derechos humanos son una conquista civilizatoria pero un escenario en continua disputa política; está de por medio la justicia, pero también, muchas veces, la vida y la integridad física. Una vez más en los últimos meses, se han producido hechos gravitantes que así lo demuestran; por un lado, la resolución judicial del caso La Cantuta, que constituye un hito a favor de la no impunidad,<sup>12</sup> y por otro, ad portas de la Cumbre Unión Europea-Comunidad Andina se reabrió el debate sobre el papel de las ONG de derechos humanos frente a diversos incidentes y pronunciamientos que el gobierno usó para descalificar y deslegitimar sus labores. El Informe de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos da cuenta de un retroceso en materia de derechos humanos en el país, señalando falta de garantías, no

cumplimiento del Plan Nacional de Derechos Humanos, o amedrentamiento contra las ONG.<sup>13</sup>

### Bolsas de alimentos frente al alza de precios

Una promesa reiterada de los gobiernos es la reactivación del empleo, pero finalmente acaban masificando los programas sociales, sobre todo los de apoyo alimentario. Esto ha ocurrido desde Fujimori hasta Toledo y está repitiéndose con Alan García.

A lo largo del segundo año de gobierno y con la popularidad decreciente, el ejecutivo no ha dado muestras de reorientación de estos programas; por el contrario, ha optado por reforzar el neo-asistencialismo que acompaña las políticas neoliberales con transferencias directas en alimentos a los hogares *más pobres*, distribuyendo bolsas de alimentos que desde el mes de mayo llegan a ellos en camiones de las Fuerzas Armadas.<sup>14</sup>

Las transferencias directas que forman parte de recomendaciones de organismos internacionales en la era de la globalización, son una práctica en el país hace más de treinta años; por lo tanto, sin un marco claro ni adecuado de la estrategia a llevar a cabo, una medida aislada de este tipo solo puede abrir especulaciones y prestarse a la utilización política. No es la primera ni la única vez que el gobierno ofrece dinero; cuántas de ellas constituyen una asistencia que respeta la dignidad, y cuántas, ocasiones para el usufructo y el clientelismo.

Respecto del alza de precios, los datos de la encuesta realizada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) confirman que el 92% de la población de Lima encuestada en el mes de abril sostenía que el aumento es *considerable*, y solo el 27% respaldaba al gobierno confiando en que hará algo al respecto Jürgen Schultz,<sup>15</sup>

11 Ver: CAMPODÓNICO, Humberto. «Utilidades, sobreganancias y óbolo minero». *La República*, sábado 5 de abril de 2008, p. 13.

12 La Primera Sala Penal Especial, presidida por la Juez Inés villa Bonilla reconoció la existencia del comando *Colina* y sentenció al ex Jefe del Servicio de Inteligencia Nacional, Julio Salazar Monroe a 35 años de prisión y a ex integrantes del comando, por la desaparición forzada y homicidio calificado de nueve estudiantes y un profesor de La Cantuta. *La República*, 13 de abril de 2008. Lima.

13 En el informe se menciona además que «[...] desde enero de 2007 se han registrado 78 incidentes» de amenazas, hostilización, difamación, entre otros; contra defensores de los derechos humanos y del medio ambiente. Al respecto, Javier Torres menciona el amedrentamiento contra la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH) por considerar que el MRTA no debería ser incluido en la lista de terroristas de la Unión Europea. *La República*, 6 de mayo de 2008, p. 4.

14 Luego del reparto *piloto* del día 9 de abril, la Ministra anunció que se harán desde el 14 el reparto en hogares seleccionados de asentamientos humanos de Lima, lo que beneficiará a 100 mil familias por seis meses con bolsas de alimentos. *La República*, 13 de abril de 2008, pp. 10 y 11.

15 Intervención en Panel de presentación del *Informe sobre progreso económico y social 2008* del BID, Centro Cultural de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 27 de marzo de 2008.

es contundente al afirmar que la «[...] inflación es pequeña pero sería mucho más si consideramos que los salarios no han aumentado [...]».

### *Paros nacionales y protesta regional*

En los últimos meses se han producido continuas convocatorias a paros y movilizaciones en las regiones del interior del país, que aquí no podemos detallar. Además de diversas movilizaciones en Ancash y en algunos departamentos de la selva, entre las más recientes debemos mencionar la convocatoria a la protesta regional anunciada en Puno, Tacna y Arequipa en el mes de mayo contra la política económica del gobierno, el alza de precios y diversos pedidos específicos de cada región.

Por otro lado, las movilizaciones recientes de Puno incluyen un nuevo ingrediente: la demanda por mayor autonomía para la región. Esta forma parte del discurso del presidente de la región y si bien no encontró eco en anterior oportunidad, está nuevamente en la agenda, aprovechando la coyuntura del referendo que se realizó en Bolivia.

Por último, las relaciones entre el gobierno y los representantes sindicales agrupados en la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) ha dado lugar a continuos enfrentamientos verbales, ello se ha reanudado con ocasión del anuncio de la convocatoria de paro nacional de la CGTP para el 9 de julio. En el paro —protesta organizada contra el alza del costo de vida, las concesiones de los recursos naturales, la privatización de los servicios públicos y la criminalización de la protesta— participarían los frentes regionales y los

gremios del sector agrario, al lado de los sindicatos laborales. Al respecto, el ex ministro Fernando Villarán<sup>16</sup> ha señalado que duda de la fuerza del gremio para hacer el paro, pero que el gobierno no debe exagerar ni *satanizar* la protesta, recordando que el APRA en la época de Toledo impulsó paros, huelgas y marchas y nadie lo *satanizó*.

### *Comentarios finales*

La protesta se desenvuelve hoy, todavía, en un contexto de recuperación económica y de relativa estabilidad política; pero ello, para la mayoría de peruanos aún es un espejismo pues se mantienen en niveles de sobrevivencia. Si bien hay cifras alentadoras de reducción de pobreza extrema, no ocurre lo mismo en materia de desigualdad social, un tema que parece interesar poco a los gobernantes. Las grandes desigualdades están en el trasfondo de muchos de los conflictos descritos.

Los próximos meses seguirán marcados por las tendencias de protesta y descontento antes señaladas, lo cual tiene lugar en un contexto preocupante, en el que las tendencias autoritarias del gobierno se han acentuado<sup>17</sup>.

La deficiencia en regulación y en recolección de impuestos en la explotación de recursos naturales, sobre todo mineros, es un rasgo del gobierno que se torna en problema crónico pues da cuenta de una alianza que no está dispuesto a modificar. Así, las poblaciones afectadas quedan atrapadas entre perros y lobos, seducidas por las estrategias clientelistas o a la búsqueda de nuevos caminos para salir adelante. ■

<sup>16</sup> *Perú 21*, 20 de mayo de 2008, p. 3.

<sup>17</sup> Cuando este artículo esté entrando en edición se abre el debate sobre el decreto 1015 referido a las comunidades campesinas lo cual generará polémicas y tensiones.