

Hipótesis sobre los conflictos en el Perú actual

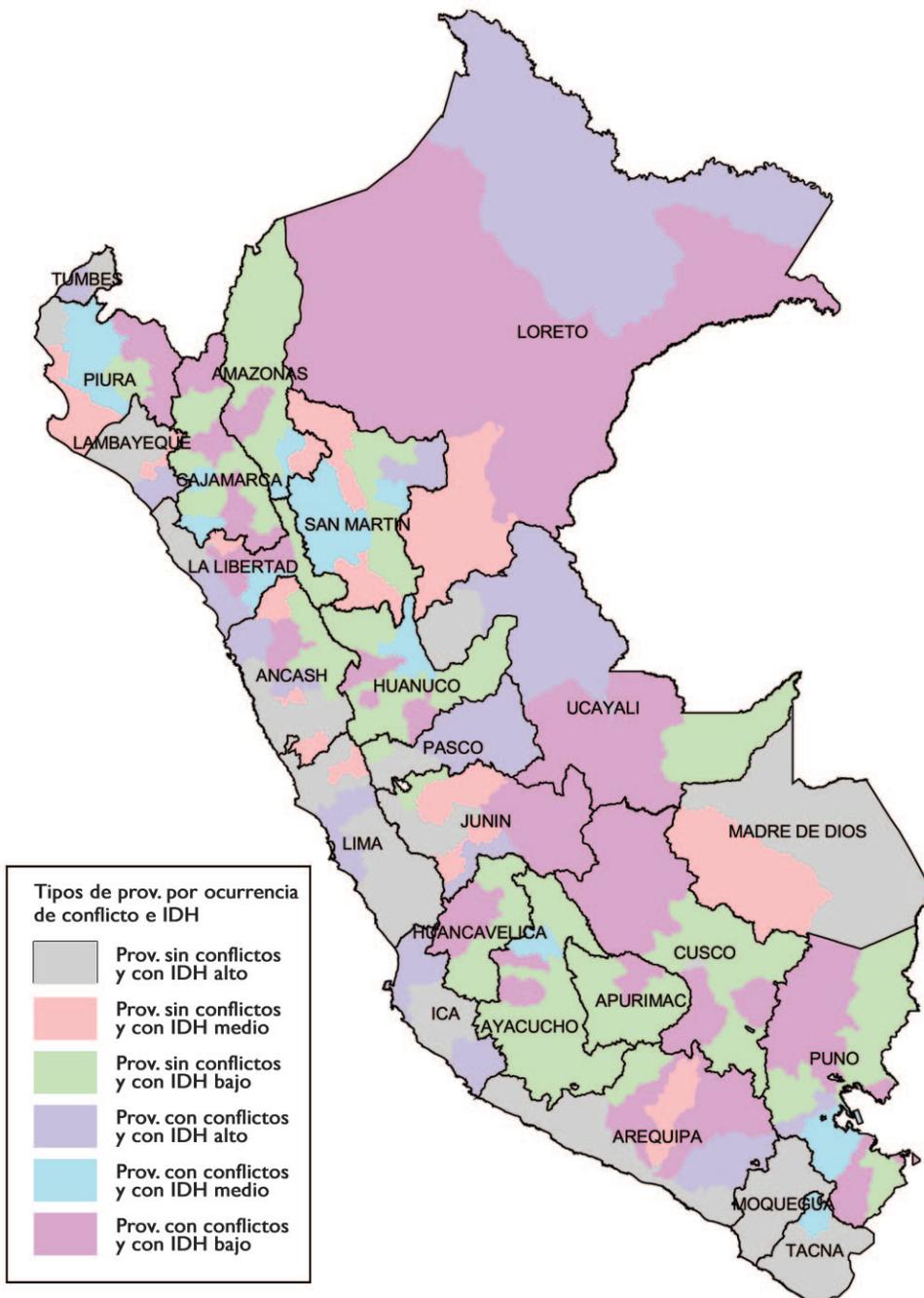
SECUELAS Y LECCIONES DE LOS AÑOS DE VIOLENCIA POLÍTICA



Asociación Civil TRANSPARENCIA
Av. Belén 389, San Isidro, Lima 27, Perú
Teléfonos: (511) 441-3234 / 441-3995 / 441-3916 • Fax (511) 221-7265
E-mail: postmast@transparencia.org.pe



Mapa 5: Provincias donde se desarrollaron conflictos en el 2004, de acuerdo a su nivel de IDH



Fuente: Elaboración propia

HIPÓTESIS SOBRE LOS CONFLICTOS EN EL PERÚ ACTUAL

SECUELAS Y LECCIONES DE LOS AÑOS DE VIOLENCIA POLÍTICA

CARLOS MELÉNDEZ GUERRERO



© Asociación Civil Transparencia
Av. Belén 389, San Isidro, Lima 27, Perú
Teléfonos: (511) 441-3234, 441-3995, 441-3916
Fax: (511) 221-7265
E-mail: postmast@transparencia.org.pe
Web: www.transparencia.org.pe

Edición: Emmy Dekker
Corrección de texto: Emmy Dekker
Diseño de carátula: Fabrizio Sotelo
Diagramación: Fabrizio Sotelo
Impresión: Conexión Gráfica

Lima, diciembre de 2004
Editado por la Asociación Civil Transparencia.
ISBN:
Depósito legal Biblioteca Nacional:

Queda permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre que se cite a la Asociación Civil Transparencia como fuente

La presente obra no representa necesariamente la opinión de Cordaid

INDICE

1. LA INTENSIDAD DEL CONFLICTO ARMADO 1980-2000.....	11
1.1. La expansión de la violencia.....	12
1.2. Las consecuencias de la violencia.....	13
1.3. La pertinencia de las recomendaciones de la CVR.....	18
2 LA PROTESTA SOCIAL EN TIEMPOS DE DEMOCRACIA.....	19
3 HIPÓTESIS SOBRE LOS CONFLICTOS EN EL PERÚ ACTUAL.....	25
Hipótesis 1: ¿Existe continuidad entre la matriz de violencia política desarrollada a partir de la década del ochenta y los conflictos actuales entre autoridades y sus pueblos?.....	26
Hipótesis 2: ¿Es la pobreza el “caldo de cultivo” para los conflictos sociales?.....	33
Hipótesis 3: ¿La existencia y uso de mecanismos formales de participación ciudadana disminuye las posibilidades de conflicto social?.....	40
Hipótesis 4: ¿El retiro de los partidos políticos nacionales de las zonas más alejadas del centro del país y la presencia de políticos independientes como autoridades estatales aumentan los riesgos de algún estallido de violencia social a partir de conflictos locales?.....	51
4. EL ROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ACTUAL ESCENARIO DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL	62
ANEXO.....	67

Hipótesis sobre los Conflictos en el Perú actual

Secuelas y lecciones de los años de violencia política¹

Toda sociedad tiene conflictos. Estos son parte de los procesos sociales al interior de una comunidad humana. En sociedades estructuradas, la solución de aquéllos tiende a canalizarse a través de mecanismos dispuestos por el Estado y la ley, evitando de este modo la exacerbación de los que pudieran devenir en estallidos de violencia. En las sociedades fragmentadas como la nuestra, los conflictos desbordan la institucionalidad democrática, la exhiben insuficiente —a veces inútil— y fácilmente se transforman en desorden y violencia.

El Perú sale de un periodo de violencia política que dejó un saldo de setenta mil muertos y desaparecidos. El país fue objeto de un conflicto interno en el que conciudadanos se enfrentaron, unos a otros, durante veinte años. Organizaciones subversivas, integrantes de las fuerzas armadas y grupos paramilitares pusieron a la sociedad en medio del fuego cruzado. Sin embargo, cuando parecemos ya haber superado los peores años de la violencia y haber reconstituido el sistema democrático, nuevas (¿o antiguas?) sombras aparecen sobre el país.

Después del inicio de la transición democrática (2000-2001) y durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) asistimos a un proceso de crecimiento de conflictos sociales cuya tendencia parece expandirse por todo el territorio. El asesinato, en abril del 2004, del alcalde provincial de El Collao (Puno) a manos de una turba de pobladores de esta provincia develó el nivel de violencia al que pueden llegar los enfrentamientos que existen en el país.

¹ Agradezco los comentarios de Martín Tanaka y Patricia Zárate en las versiones preliminares del estudio. Arturo Maldonado N. participó en el análisis estadístico y georeferencial. Claudia Solari asistió en la elaboración de las bases de datos utilizadas.

Ciudadanos inconformes con sus gobernantes, vecinos insatisfechos con las promesas incumplidas de sus alcaldes, campesinos asediados por explotaciones mineras, pueblos enteros enfrentados por los límites entre sus propiedades, estudiantes universitarios movilizados en contra de las autoridades educativas, entre otros casos, suceden uno tras otro. Bajo un régimen democrático que no consigue institucionalizarse en un sistema de partidos representativos de los sectores más amplios de la sociedad, las posibilidades de estallidos de violencia social son realmente altas y preocupantes.

En agosto del 2003, la Comisión de la Verdad y Reconciliación —formado durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua el 2001 e instalada bajo el actual periodo de gobierno— entregó su Informe Final. En él se daba cuenta de la magnitud, naturaleza y consecuencias del conflicto armado interno que se desarrolló en el país durante el período 1980-2000 y, entre otras cosas, planteaba recomendaciones y reformas institucionales para pacificar el país y evitar brotes de violencia similares. La relevancia de este documento en la actualidad vale preguntarnos: ¿qué hemos aprendido de los veinte años de violencia política que destruyó el país? A la luz de los acontecimientos actuales, ¿qué lecciones del pasado reciente son pertinentes para evitar el recrudecimiento de los conflictos sociales y la imposición de la violencia? ¿O es que estamos destinados a repetir periódicamente errores que perjudiquen la formación de un país y una sociedad democráticos? Y finalmente, ¿cómo hacemos para que la violencia no vuelva a repetirse en las magnitudes que devastaron el país?

Este documento tiene como objetivo plantear algunas hipótesis sobre la naturaleza de los conflictos sociales en el Perú actual teniendo como referencia algunas interpretaciones que frecuentemente se han elaborado sobre la violencia histórica en nuestro país. Consideramos que la utilidad de este texto —antes que académica— es política, de ahí que reiteradamente se planteen preguntas dirigidas a la clase dirigente nacional. El estudio busca, en los hallazgos y recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad, una lectura sobre los conflictos actuales. El análisis estadístico y cuantitativo ayudará en esta tarea.

Con ese objetivo hemos dividido el texto en cuatro capítulos. En el primero, se aborda las consecuencias de una guerra interna, como la que atravesó el país durante las dos últimas décadas, han dejado una sociedad débil, fragmentada y desarticulada. Su recomposición es un desafío, debido a que se superponen con nuevos procesos de conflictividad social. En el segundo capítulo, se describe el nivel de conflictividad que ha alcanzado el país paralelamente al inicio del proceso de transición democrática. En el tercero, se procede a analizar cuatro hipótesis principales sobre la naturaleza de los conflictos actuales en el país. Nuestra intención es relativizar ciertas ideas de sentido común acerca de las razones de la violencia en el país. Ello permitirá, para el capítulo final, discutir políticas de intervención de parte de los dirigentes políticos que tomen en cuenta el tipo de procesos de violencia que se desarrollan actualmente y asuman las lecciones del pasado reciente.

1. LA INTENSIDAD DEL CONFLICTO ARMADO (1980-2000)

De acuerdo con las cifras procesadas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) la violencia desatada en el Perú durante los últimos veinte años dejó como saldo trágico 69 280 muertos y desaparecidos. 1984 y 1989 fueron los años que se reportan como los de mayor intensidad del conflicto armado, de acuerdo al número de víctimas mortales. El primero se inscribe dentro del periodo inicial del conflicto, focalizado en el departamento de Ayacucho (sierra sur), en el que las Fuerzas Armadas tomaron el control de la lucha contrasubversiva con escasos conocimientos de la naturaleza del brote subversivo. El segundo año guarda relación con el periodo de expansión territorial del conflicto por todo el país, que coincide con la generalización de la crisis en sus niveles social, económico y político. Si bien el conflicto interno se dispersó por todo el país, tanto a nivel territorial como social, afectó principalmente a los sectores más excluidos. De acuerdo con las cifras proporcionadas por la CVR, cuatro de los departamentos más afectados por el conflicto armado interno

(Huancavelica, Ayacucho, Apurímac y Huánuco) están ubicados dentro de la lista de los cinco más pobres del país. El 55% de muertos y desaparecidos registrados trabajó en actividades agropecuarias. El 75% de los mismos tenía como lengua materna el quechua y el 68% tenía niveles educativos inferiores a la secundaria. Es decir, el pobre, campesino, de bajo nivel educativo y quechuahablante constituye el perfil de la víctima de la violencia de esos años.

1.1. La expansión de la violencia

La CVR definió cinco grandes regiones en las cuales el conflicto armado interno tuvo mayor intensidad. En el conjunto de ellas se produjo el 91% de las víctimas mortales.

- *La región sur central* (Ayacucho, Huancavelica y Apurímac)
Es donde se inició el conflicto armado interno con una violencia hasta entonces desconocida y cobró la mayor cantidad de víctimas.
- *La región nororiental* (Huánuco, San Martín y Ucayali)
En esta región el conflicto armado se prolongó por más tiempo y se complicó con otras fuentes de violencia, especialmente aquéllas relacionadas al problema del narcotráfico.
- *La región central* (Junín, Pasco y Huancavelica)
Es una región estratégica para el abastecimiento y las comunicaciones de la capital, generadora y transmisora de energía para la red nacional y asentamiento de empresas mineras; funcionó también como refugio de las organizaciones subversivas en la zona de la selva.
- *Lima Metropolitana*
Fue permanentemente asediada desde el inicio de la violencia y concentró, por su visibilidad nacional e internacional, gran cantidad de atentados, pero también fue el espacio de

planificación nacional de la violencia y el foco de agitación y organización en sus asentamientos populares.

- *Sur Andino* (Puno y Cusco)
El conflicto interno se desarrolló alrededor del problema de control de tierras en las áreas ganaderas, en un contexto de reestructuración debido a movilizaciones campesinas.

La expansión de la violencia no sólo fue territorial, sino que además se enraizó en la sociedad. Las investigaciones desarrolladas por la CVR demuestran que las organizaciones subversivas lograron mayor control y tuvieron una presencia más importante y duradera en aquellas zonas donde pudieron utilizar en su provecho situaciones crónicas de conflicto entre sectores de la población o entre pobladores y el Estado. Las limitaciones del proceso de modernización del Estado dejaron abiertos nuevos y viejos conflictos sociales sin resolver, así como aspiraciones de progreso individual o colectivo frustradas. Precisamente la violencia que se inició en 1980 encontró en los espacios donde los límites de la modernización habían generado los conflictos o frustraciones más importantes, un lugar privilegiado donde los proyectos de los grupos subversivos podían enraizarse y desarrollarse.

1.2. Las consecuencias de la violencia

De acuerdo con el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, las dos décadas de violencia política dejaron secuelas severas en el entramado social y político de la sociedad peruana, sobre todo en aquellas zonas donde hubo mayor cantidad de víctimas y donde el conflicto armado fue más severo. A nivel social, la violencia política dejó a su paso una organización comunitaria debilitada y destruida. Muchos peruanos tuvieron que migrar hacia zonas distintas a las que vivían; la generalización de la violencia desordenó y desarticuló la vida cotidiana de cientos de pueblos y recrudesció los conflictos internos en la mayoría de distritos.

El desplazamiento y la huida del lugar de origen desestructuró las diversas instituciones sociales construidas históricamente. Las incursiones armadas destruyeron las normas que orientaban la vida de las comunidades y establecieron la desconfianza —incluso entre mismos paisanos— como una moneda corriente en la vida cotidiana local. La fuerza se develó como autoridad y aquél que controlaba la violencia subordinaba a los pobladores. La ausencia de Estado de Derecho en zonas de emergencia legitimaba aún más la arbitrariedad y el autoritarismo. El conflicto armado potenció muchos conflictos locales de vieja data que fueron utilizados por los grupos alzados en armas para incentivar los odios y rencores internos. Las disputas por tierras o acceso a recursos naturales, las revanchas familiares y los enconos personales de origen diverso sirvieron como motivación para enfrentar a los pobladores entre sí.

A nivel político, la violencia resquebrajó severamente el sistema de representación. Líderes tradicionales de comunidades, dirigentes sociales y cuadros de organizaciones políticas fueron asesinados o tuvieron que migrar, y de esa manera se desplazó el ejercicio del poder de sus legítimos poseedores, perdiéndose los referentes de autoridad de las comunidades. Nuevos liderazgos fueron creciendo entre la destrucción del orden bajo el que se habían desarrollado sus comunidades y los altos niveles de violencia y autoritarismo que caracterizaban el nuevo escenario. La eliminación de líderes creó vacíos de poder en muchas zonas del país, se establecieron nuevos poderes que abusaron de su posición y usurparon funciones.

De acuerdo con el Informe Final de la CVR, las acciones subversivas estuvieron especialmente dirigidas “en contra de aquellos líderes que se encontraban más estrechamente ligados con sus comunidades, organizaciones y municipios”. Para controlar a las poblaciones, el objetivo de Sendero Luminoso consistía en la eliminación de autoridades locales y comunales. En la mayoría de los casos, si éstos no huían, eran asesinados. De acuerdo con el reporte de la CVR aproximadamente 2267 autoridades y dirigentes fueron asesinados y desaparecidos, lo

cual conduce a un real descabezamiento de las organizaciones y comunidades. Las élites dirigenciales y políticas se vieron severamente afectadas, dejando un vacío de cuadros políticos que permitiera dirigir sus pueblos. En medio de esta desorganización, Sendero Luminoso creó un terreno de fácil invasión.

El poder terminó estableciéndose por medio de las armas y deslegitimando el de las autoridades democráticamente elegidas. Primero fue Sendero Luminoso que convocaba autoritariamente a asambleas y a trabajos forzados imponiendo un nuevo modelo de organización, desconociendo el existente en las comunidades. Después fueron las Fuerzas Armadas en las zonas de emergencia, imponiendo la arbitrariedad, que también subordinaron los legítimos poderes locales y la autoridad democrática bajo la justificación de una reconstrucción de las zonas afectadas.

En ese contexto, la justicia se elevó a los designios de la venganza. Las nuevas autoridades tomaban la justicia en sus propias manos. Los grupos subversivos ejecutaban a las personas sin más trámite que el consenso poblacional y en muchos casos sólo por decisión autoritaria e ideológica. Con el “juicio popular” se estableció la “guillotina política”, desplazando completamente a las autoridades, mientras que Sendero Luminoso se apoderaba de hacer justicia en toda forma y a su manera. La “recuperación del orden” en manos de las Fuerzas Armadas no era diferente. En ambos casos, “el poder en lugar de construir una institución que garantizara la continuidad, deshacía las relaciones que generaba la organización social”².

Finalmente, las nuevas generaciones se fueron formando bajo el orden impuesto por Sendero Luminoso. En lugar de defender la construcción y el respeto del orden democrático, aprendían a transgredir los criterios de autoridad ancestralmente construidos. El crecimiento subversivo se daba a costa de quebrar la institucionalidad política.

² Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional (pg. 381)

El boicot electoral atentaba contra los derechos ciudadanos y políticos recientemente adquiridos.

De esta manera, la violencia política dejó secuelas cuya evidencia es actual, con severas consecuencias para la institucionalización del régimen democrático en el país. A nivel político, especialmente, la ausencia de cuadros dirigenciales y partidarios que permitan consolidar el juego democrático se rastrea en la eliminación sistemática que fueron sujetos muchos militantes de partidos políticos durante las dos décadas de la violencia. Sólo durante el gobierno aprista de Alan García (1985-1990) se asesinaron un total de 186 autoridades municipales del partido de gobierno y 133 autoridades estatales en general³. (ver cuadros 1 y 2).

Cuadro 1

Perú 1985-1990: Número de autoridades municipales del Partido Aprista Peruano asesinadas durante el gobierno de Alan García

Cargo municipal	Número
Alcaldes distritales	116
Alcaldes provinciales	19
Teniente alcaldes	22
Regidores	29
Total	186

Fuente: Informe Final de la CVR.

³ Cabe señalar que no se encuentran similares estadísticas para otros periodos de gobierno ni otras agrupaciones políticas.

Cuadro 2
Perú 1985-1990: Número de autoridades asesinadas
durante el gobierno de Alan García

Cargo	Número
Gobernadores	45
Teniente Gobernadores	79
Subprefectos	7
Prefectos	2
Total	133

Fuente: IFCVR

En momentos que se cuestiona la falta de presencia política de los partidos en muchas zonas del país, parece no considerarse que la guerra subversiva contra el Estado eliminó a toda una generación dirigencial que en la actualidad hubiera tenido una decisiva presencia en la defensa del régimen democrático. Sin élites políticas que asumieran los roles de intermediación entre las demandas sociales y las dirigencias nacionales, se creó un vacío cómplice de la despolitización de la sociedad. De esta manera,

“La ley y el orden secuestrados por la violencia del conflicto armado tienen dificultades para rehacerse, incluso en la actualidad. El proyecto anhelado de renovación dirigencial enfrenta un difícil punto de partida, pues la pérdida de dirigentes, a causa de los asesinatos, las desapariciones y los desplazamientos forzados, ha interrumpido la transmisión del aprendizaje social que significa asumir el liderazgo y ha retraído, por el temor y la desconfianza, a quienes les correspondería asumir el papel de las tareas directivas”.⁴

⁴ Op. Cit. pg. 383

1.3. La pertinencia de las recomendaciones de la CVR

La serie de recomendaciones que planteó la CVR en su informe final giran en torno a la necesidad de asegurar la presencia de la autoridad democrática y de los servicios básicos del Estado en todo el territorio. De esta manera se señala la necesidad de integrar al país a sectores excluidos de las principales políticas de Estado y prevenir que los conflictos sociales adquieran niveles que detonen nuevamente la violencia. Queda manifiesto que una importante parte de la sociedad no ha sido integrada a los proyectos modernizadores del Estado y por lo tanto sus intereses no son representados políticamente.

Las recomendaciones generales presentadas por la CVR atienden cuatro aspectos principales:

- a. Recomendaciones para lograr la presencia de la autoridad democrática y de los servicios del Estado en todo el territorio, recogiendo y respetando la organización popular, las identidades locales y la diversidad cultural, y promoviendo la participación ciudadana.
- b. Recomendaciones para afianzar la institucionalidad democrática basada en el liderazgo del poder político, para la defensa nacional y el mantenimiento del orden interno.
- c. Recomendaciones para la reforma del sistema de administración de justicia, para que cumpla efectivamente su papel de defensor de los derechos ciudadanos y del orden constitucional.
- d. Recomendaciones para la elaboración de una reforma que asegure una educación de calidad que promueva los valores democráticos y visiones actualizadas de la realidad social peruana, especialmente en las zonas rurales.

De este conjunto de recomendaciones consideramos pertinente especificar las relacionadas a cuatro aspectos de la sociedad cuya importancia es central para la comprensión de los conflictos actuales. A nivel de los **afectados por la violencia política**, la CVR plantea “establecer metas de corto plazo referidas a las políticas de Estado aprobadas en el Acuerdo Nacional con prioridad de aplicación en las zonas afectadas por la violencia”. Con respecto a las **zonas más pobres** del país, el informe final considera necesario “establecer en las localidades políticas institucionales que aseguren la incorporación de las necesidades de las poblaciones con poca capacidad de presión en los planes y presupuestos municipales. Finalmente, en relación a la presencia de **partidos políticos y mecanismos de participación ciudadana** se recomienda “fortalecer a las organizaciones políticas y sociales para que cumplan funciones de intermediación entre el Estado y la sociedad en todo su territorio”, lo que se traduce en “fortalecer las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza” y “dar una ley de partidos políticos y efectuar modificaciones en el sistema de representación”.

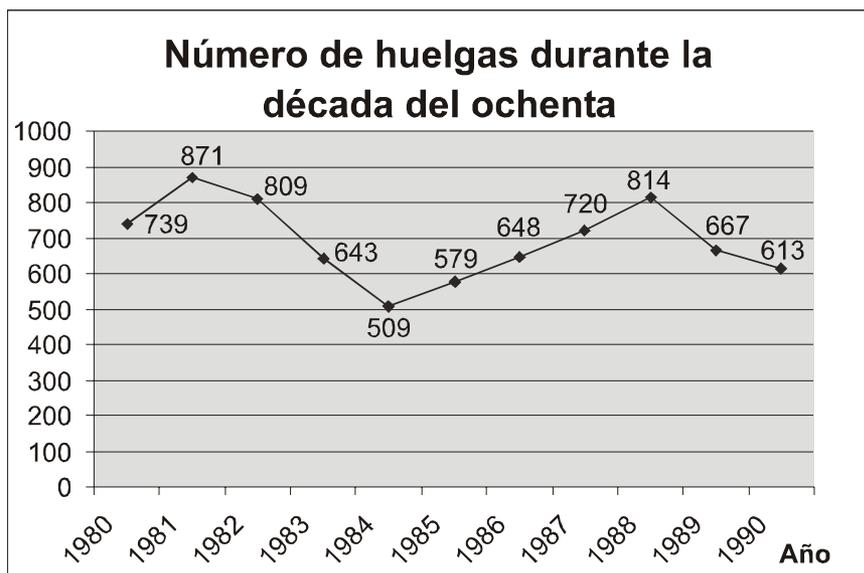
Enfatizamos estos elementos –nivel de afectación de la violencia política, pobreza, presencia de partidos políticos y establecimiento de mecanismos de participación ciudadana—porque los consideramos válidos para una lectura de la situación actual. El hecho que la CVR aborde estos temas en sus recomendaciones da cuenta de la pertinencia de éstas últimas. Además, algunas hipótesis sobre los conflictos sociales en la actualidad se desarrollan en torno a la discusión sobre estos aspectos. Antes de desarrollarlos –tarea que realizaremos en el capítulo tercero—, presentamos el panorama reciente.

2. LA PROTESTA SOCIAL EN TIEMPOS DE DEMOCRACIA

Las transiciones democráticas abren oportunidades para la visibilización de la movilización de sectores sociales en torno a demandas insatisfechas. Hasta cierto punto es convencional el incremento de la protesta social antes y después del final de un régimen

autoritario. En nuestra historia reciente, el término de la Segunda Fase del Gobierno Militar (presidido por Francisco Morales Bermúdez) estuvo precedido de una serie de paralizaciones y protestas, como los paros nacionales de 1977 y 1978. Del mismo modo, los primeros años del segundo gobierno de Acción Popular (presidido por Fernando Belaúnde) fueron los de mayor número de protestas sociales de los ochenta, inclusive mayor a los de la crisis del gobierno aprista. En 1981 se registraron 871 huelgas y en 1982, 809; mientras que en 1989 –año de hiperinflación—este número llegó a 814 paralizaciones (ver gráfico 1). En ese entonces, la fortaleza de los sindicatos y gremios se basaba en su capacidad de agregación de intereses y mediación de los mismos. La Central General de Trabajadores del Perú (CGTP) era el principal actor movilizador y centralizador de la protesta social.

Gráfico 1



Los años que antecedieron la caída del fujimorismo también mostraron un incremento en la protesta social. Frentes regionales y movimientos provenientes del interior del país fueron algunos de los principales actores que, llevando consigo la demanda por la descentralización del país, constituyeron un eje de oposición social significativo para el régimen anterior. El incremento de la protesta social fue sostenido desde el 2000 (año del Gobierno de Transición de Valentín Paniagua) hasta el 2002. Aunque no alcanzó cifras exorbitantes, el incremento de 37 a 64 huelgas anuales en sólo dos años es considerable al tratarse de un periodo de baja sindicalización y de ausencia de organizaciones representativas de la fuerza laboral. (ver cuadro 3)

Cuadro 3
Número de Huelgas 2000-2002

Año	N° Huelgas	Trabajadores en paralizaciones
2000	37	5280
2001	40	11050
2002	64	22925

Fuente: INEI

La apertura del régimen y el mantenimiento de demandas insatisfechas hicieron más evidente el descontento popular. El gobierno de Alejandro Toledo, prácticamente desde el inicio de la gestión, no superó el 30% de aprobación. A nivel social, ello se expresaba en el paulatino incremento de protestas. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido a los inicios de los noventa, no existen agrupaciones que permitan la agregación de intereses y la canalización de los requerimientos en la arena política. La protesta, al igual que la política, se fragmenta y se atomiza. La insatisfacción con el régimen es traducido en descontentos inmediatos, con críticas dentro de los entornos más cercanos de la vida pública de los ciudadanos. Así como durante los años noventa se afirmaba que el alcalde era la autoridad estatal más cerca de la población, ahora comprobamos que tal cercanía lo hace también blanco de las más numerosas protestas en el país.

De acuerdo a la sistematización de los informes presentados por la Defensoría del Pueblo a lo largo del 2004⁵, se presentaron 96 conflictos en todo el país, de los cuáles el 66.67% involucra a, por lo menos, una autoridad edil enfrentada a la población que gobierna o a un sector de ella. 47 municipios distritales y 17 provinciales han sido cuestionados por sus electores. El caso del asesinato de Cirilo Robles, alcalde provincial de El Collao, ha sido el emblemático por el nivel de violencia y crueldad al que llegó. Del mismo modo, conflictos por competencias o decisiones entre autoridades estatales se produjeron en 18 casos (18.75%)⁶, seis casos involucraron a empresas mineras enfrentadas a poblaciones (6.25%), cinco a gobiernos regionales (5.21%) y tres a universidades estatales (3.13%)⁷. (ver cuadro 4)

Cuadro 4
Número de conflictos por tipo durante el 2004

Tipo de conflicto	Número	Porcentaje
Municipal (distrital)	47	48.95%
Municipal (provincial)	17	17.70%
Sectorial	18	18.75%
Minero	6	6.25%
Regional	5	5.21%
Universitario	3	3.13%
Total	96	100.00%

Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

⁵ A lo largo del 2004, la Defensoría del Pueblo ha presentado diez informes sobre la situación de los conflictos entre el pueblo y sus autoridades en todo el país. Se trata de reportes de casos de conflictos que han sido informados a la Defensoría. Esta base no incluye otro tipo de conflictos como protestas sindicales y de movimientos cocaleros, principalmente. La sistematización de la información es responsabilidad exclusiva del autor.

⁶ Por conflictos sectoriales nos referimos a aquellos que involucran a representantes estatales responsables de políticas sectoriales del ejecutivo como educación, agricultura, transportes y comunicaciones, etc.

⁷ La clasificación de los conflictos en municipales (distrital y provincial), sectorial, minero, regional y universitario fue elaborado por el autor.

Del total de 96 conflictos producidos durante el 2004, menos del 30% se ha resuelto. En 30 casos (31.25%) el conflicto se mantiene latente y en 38 (39.58%) se ha logrado canalizarlo a través de un mecanismo formal, aunque ello no asegure completamente la resolución de los mismos (ver cuadro 5).

Cuadro 5
Número de conflictos por situación de los mismos

Situación del Conflicto	Número	Porcentaje
Latente	30	31.25%
Canalizado	38	39.58%
Resuelto	28	29.17%
Total	96	100.00%

Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

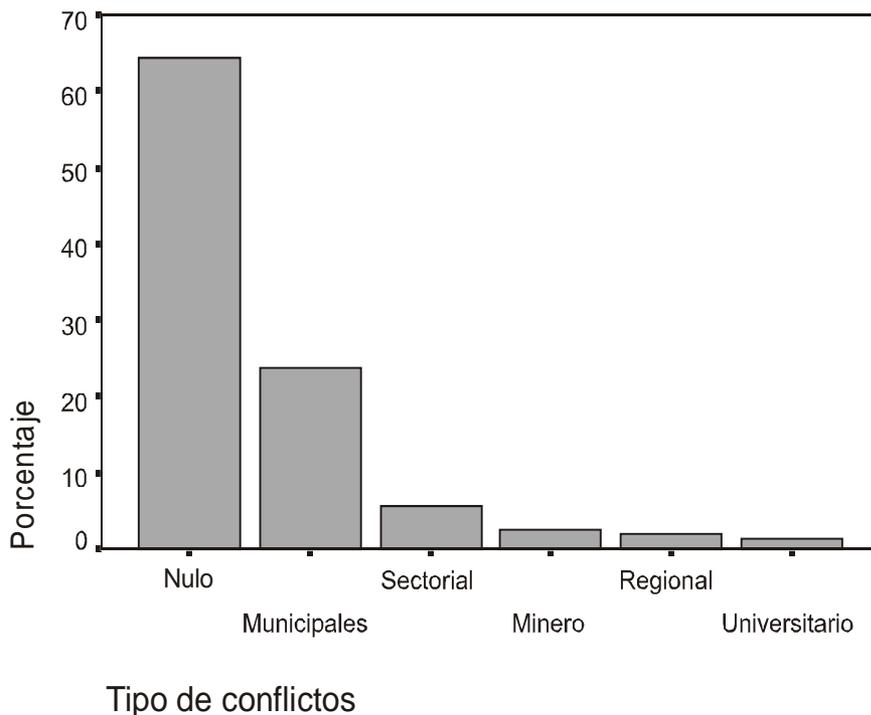
Durante el 2004, en 69 provincias del país (35.6%) sucedió algún tipo de conflicto, mientras que en 125 (64.4%) no se desarrolló ninguno. Dentro de una sola provincia, en muchos casos, se desarrolló más de un tipo de conflicto y también más de un conflicto del mismo tipo. Debido a las necesidades de comparación con otras bases de datos, tomamos como unidad geográfica principal de análisis la jurisdicción provincial, lo cual nos obligó a: 1) definir como “provincia conflictiva” aquella donde se reportaba por lo menos un conflicto; 2) de existir más de un conflicto al interior de la provincia, caracterizar cada una de ellas con el tipo más frecuente dentro de su territorio. De este modo, tenemos que dentro de las 194 provincias del país, en 46 los conflictos de índole municipal fueron preponderantes, en once los de corte sectorial, en cinco los mineros, en cuatro enfrentamientos que involucran algún órgano de gestión regional y en tres de carácter universitario. (ver cuadro 6 y gráfico 2)

Cuadro 6
Tipo de conflictos desarrollados en el 2004 por provincias

Tipo de conflicto	Provincias	Procentaje
No ha habido conflicto	125	64,4
Municipales	46	23,7
Sectorial	11	5,7
Minero	5	2,6
Regional	4	2,1
Universitario	3	1,5
Total	194	100,0

Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

Gráfico 2
Número de provincias donde se desarrollaron conflictos, según tipo, durante el 2004



Geográficamente apreciamos (ver mapa 1) que las zonas de sierra norte (Cajamarca, Piura, La Libertad), Selva Centro Sur (Ucayali, Cusco, Junín, Pasco) y el Altiplano son las zonas de mayor concentración de conflictos durante el 2004. Es en la primera zona mencionada donde se alcanza una mayor diversidad de tipos de conflicto (municipal, minero, sectorial, regional), a diferencia de las otras dos donde son los municipales y sectoriales los más recurrentes. Por otro lado, las provincias del litoral son las de menor conflictividad, así como la región de Madre de Dios, donde la Defensoría no ha registrado ninguno durante el 2004.

3. HIPÓTESIS SOBRE LOS CONFLICTOS EN EL PERÚ ACTUAL

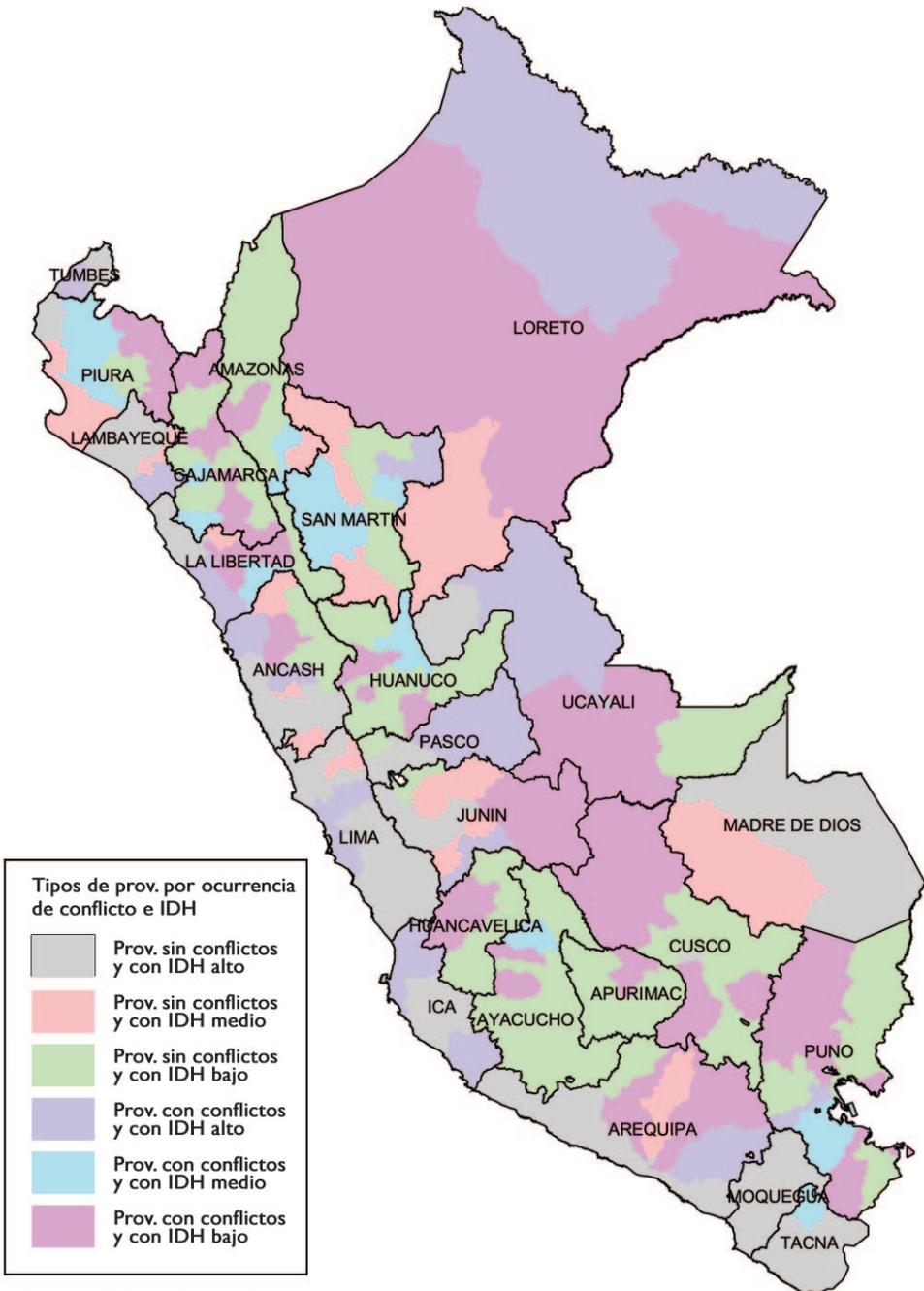
Existe una diversidad de argumentos de fondo que subyacen a las explicaciones sobre los conflictos en el Perú actual. La mayoría de ellos, esgrimidos sin análisis convincentes, forman parte de un sentido común que apela a referentes comunes para dar cuenta, en algunos casos, y justificar sencillamente, en otros, el descontento popular que se manifiesta en niveles de conflictividad y que, como vemos, se extiende en el país. En este capítulo, planteamos algunas de estas ideas como hipótesis de trabajo y buscamos en el análisis estadístico comparativo la señalización de algunas tendencias que confirmen o relativicen razonamientos que lucen la autoridad de verdades incuestionables, cuando en la práctica no lo son tanto. Cada una de estas hipótesis —relevancia de la violencia política en los conflictos actuales, la pobreza como “caldo de cultivo” de la violencia, el establecimiento de mecanismos de participación como mediadores eficientes de los conflictos y la influencia de la adscripción política de las autoridades en su desempeño para evitar enfrentamientos con las poblaciones que gobiernan— guarda, además, estrecha relación con argumentos trabajados por la Comisión de la Verdad y Reconciliación, los cuales son utilizados como principal referencia.

Hipótesis 1: ¿Existe continuidad entre la matriz de violencia política desarrollada a partir de la década del ochenta y los conflictos actuales entre autoridades y sus pueblos?

Desde inicios de la década del ochenta, el país se vió envuelto en una vorágine de violencia que tuvo como dramático resultado la desaparición y muerte de casi 70 mil peruanos. La acción armada de Sendero Luminoso, en sus ansias de “asaltar el poder” y en su guerra contra el Estado democrático, inició un periodo de violencia que tomó como núcleo las zonas más alejadas del país. Como ya lo anticipamos en el primer capítulo, la acción subversiva utilizó como base para la expansión de la intervención armada conflictos locales – tanto históricos como coyunturales— que se desenvolvían al interior de cientos de comunidades. Enfrentamientos generacionales, viejas riñas, rivalidades entre comunidades, etc., en medio de un contexto de insatisfacción y de promesas truncas de modernización, terminaron siendo la médula del crecimiento de la violencia política. ¿Cómo saber si esta vieja matriz de conflictos internos y de problemas estructurales se mantiene vigente y da vida a los enfrentamientos actuales entre ciudadanos y autoridades, tomando en cuenta además que la CVR hace un llamado explícito en sus recomendaciones a establecer metas de corto plazo referidas a políticas de Estado que tengan como prioridad las zonas afectadas por el conflicto armado? Para buscar respuesta a esta pregunta, analizamos a continuación el nivel de incidencia de los conflictos actuales de acuerdo a las zonas afectadas por la violencia política.

Tomando la base de datos elaborada por la Comisión de la Verdad y Reconciliación, distinguimos las provincias del territorio nacional en tres categorías: aquellas donde no hubo muertos o desaparecidos como producto de la violencia política durante las décadas del ochenta y del noventa; aquellas donde la cifra de muertos o desaparecidos alcanzó el ciento; y aquellas donde la excedió. De acuerdo a esta distinción, el 72.7% de provincias del territorio tuvieron víctimas mortales como producto de la violencia política, de las cuales en 108

Mapa 5: Provincias donde se desarrollaron conflictos en el 2004, de acuerdo a su nivel de IDH



Fuente: Elaboración propia

(55.7%) el número de muertos y desaparecidos estuvo por debajo del ciento y en otras 33 (17%) lo superó. Sólo en 53 provincias (27.3%) no hubo víctimas, aunque ello no descarta la presencia de actos subversivos (ver cuadro 7). Como se aprecia en el mapa, la violencia política se extendió por casi todo el territorio, dejando muertos y desaparecidos a su paso. Es la zona centro sur andina y la selva huanuqueña, las de mayor índice de víctimas (ver mapa 2)

Cuadro 7
Número de provincias por número de víctimas/desaparecidos reportados por la CVR

Número de Víctimas	Provincias	Porcentaje
0	53	27,3
1 - 100	108	55,7
101 a más	33	17,0
Total	194	100,0

Fuente: CVR. Elaboración propia.

Si la matriz que permitió el crecimiento de la violencia política a partir de la década del ochenta estuviera vigente en la raíz de los conflictos actuales, al momento de realizar la comparación entre las provincias conflictivas y aquellas donde la intensidad del conflicto armado fue severa, la ocurrencia de los enfrentamientos actuales se concentraría en aquellas provincias donde la cifra de muertos y desaparecidos excedió el ciento. Como vemos en el cuadro 8, en estas provincias el porcentaje de conflictos es ligeramente superior (42.4%) al porcentaje nacional (35.6%). Efectivamente, y como ya lo mencionamos anteriormente, los motivos que llevaron al recrudecimiento de los conflictos locales en los ochenta parecen continuar en algunos casos. Ello, sumado a la destrucción de una capa dirigenal local, perjudica las posibilidades de mediación entre los representantes estatales y la población en general. Sin em-

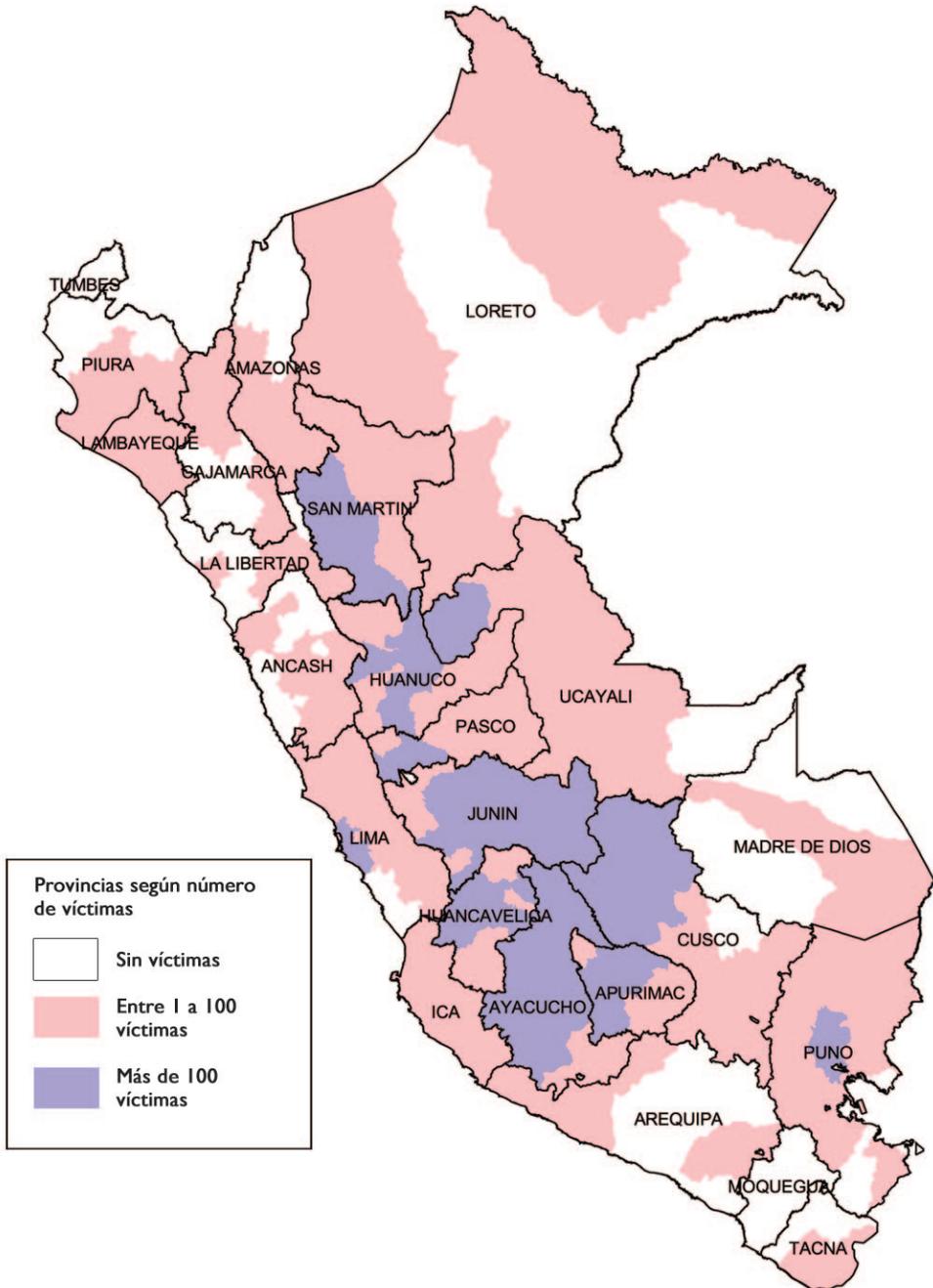
bargo, al comparar con aquellas provincias donde no hubo víctimas mortales de la guerra interna, también encontramos un ligero crecimiento en el porcentaje de ocurrencia de conflictos con respecto a la proporción nacional (ver cuadro 8). Es decir, tanto en provincias que sufrieron la crueldad del conflicto armado como en aquellas en la que éste no se manifestó en gran magnitud, hoy en día y casi indistintamente, se desarrollan conflictos entre las autoridades y sus gobernados. Por lo tanto, podemos arriesgar la interpretación que no existe una sola matriz de violencia que está en la base de los conflictos actuales, sino que existirían otras matrices distintas a las que condujeron a la detonación de la violencia política en los ochenta y que hacen posible que en aquellas zonas, en teoría pacíficas, apareciesen nuevos enfrentamientos que no guarden relación con la violencia histórica.

Cuadro 8
Ocurrencia de conflictos durante el 2004 por número de muertos/desaparecidos reportados por la CVR

			Muertos / Desaparecidos CVR			Total
			0	1-100	101 a más	
Conflictos	No ha habido conflictos	Num. Provincias	33	73	19	125
		% Muertos / Desaparecidos CVR	62,3%	67,6%	57,6%	64,4%
	Ha habido conflictos	Num. Provincias	20	35	14	69
		% Muertos / Desaparecidos CVR	37,7%	32,4%	42,4%	35,6%
Total	Num. Provincias	53	108	33	194	
	% Muertos / Desaparecidos CVR	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fuente: elaboración propia.

Mapa 2: Provincias según número de víctimas producto de la violencia política



Fuente: CVR. Elaboración propia

En un análisis geográfico comprobamos la ausencia de asociación entre severidad del conflicto armado interno y la ocurrencia de enfrentamientos actuales. La distribución entre las seis posibilidades de combinación de estas variables es similar y no se evidencian significativas concentraciones territoriales. Si tomamos como ejemplo las zonas donde la cifra de víctimas estuvo por debajo del ciento, observamos que en estas provincias no se distingue significativamente alguna diferencia entre la ocurrencia o no de un conflicto durante el 2004. Dentro de las provincias que sufrieron la mayor cantidad de víctimas, el número de conflictos es similar al de no conflictos (ver mapa 3).

Hipótesis 2: ¿Es la pobreza el “caldo de cultivo” para los conflictos sociales?

La conclusión 4 del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación señala que se ha constatado que existió una “notoria relación entre la situación de pobreza y exclusión social, y la probabilidad de ser víctima de la violencia”⁸. A pesar que, para muchos, ello ha consagrado una suerte de verdad indiscutible, la ecuación pobreza igual violencia resulta un completo reduccionismo que vale la pena cuestionar. Incluso, el mismo Informe Final así lo señala: “la violencia golpeó principalmente a los habitantes más pobres en las áreas más pobres del país. Sin embargo, la pobreza no explica por sí sola el estallido de un conflicto armado. Es más preciso verla como uno de los factores que contribuyó a encenderlo y como telón de fondo sobre el cual se desarrolló el drama”⁹. Consideramos que esta afirmación también es válida para la explicación de los conflictos actuales. Evidentemente, la pobreza es un problema estructural que está en la raíz de la insatisfacción ciudadana, pero es sólo uno de varios factores que intervienen en el estallido de un conflicto.

⁸ Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional, pg. 344.

⁹ Op. Cit., pg.337.

Para evaluar esta hipótesis de trabajo, efectuamos un análisis utilizando uno de los indicadores que refleja el nivel de desarrollo alcanzado por los habitantes del país: el Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹⁰. Para realizar la comparación, segmentamos los cinco niveles que ofrece este indicador (alto, medio alto, medio, bajo medio y bajo) en sólo tres (alto, medio y bajo). Utilizando esta clasificación, el Perú cuenta con la mayoría de sus provincias ubicadas en el nivel bajo del IDH. El 54% de estas jurisdicciones se encuentra en esta situación, mientras que sólo el 28.4% (55 provincias) puede calificarse dentro del rango de alto desarrollo humano. (ver cuadro 9)

Cuadro 9
Número de provincias de acuerdo a su IDH

IDH	Provincias	Porcentaje
Bajo	106	54,6
Medio	33	17,0
Alto	55	28,4
Total	194	100,0

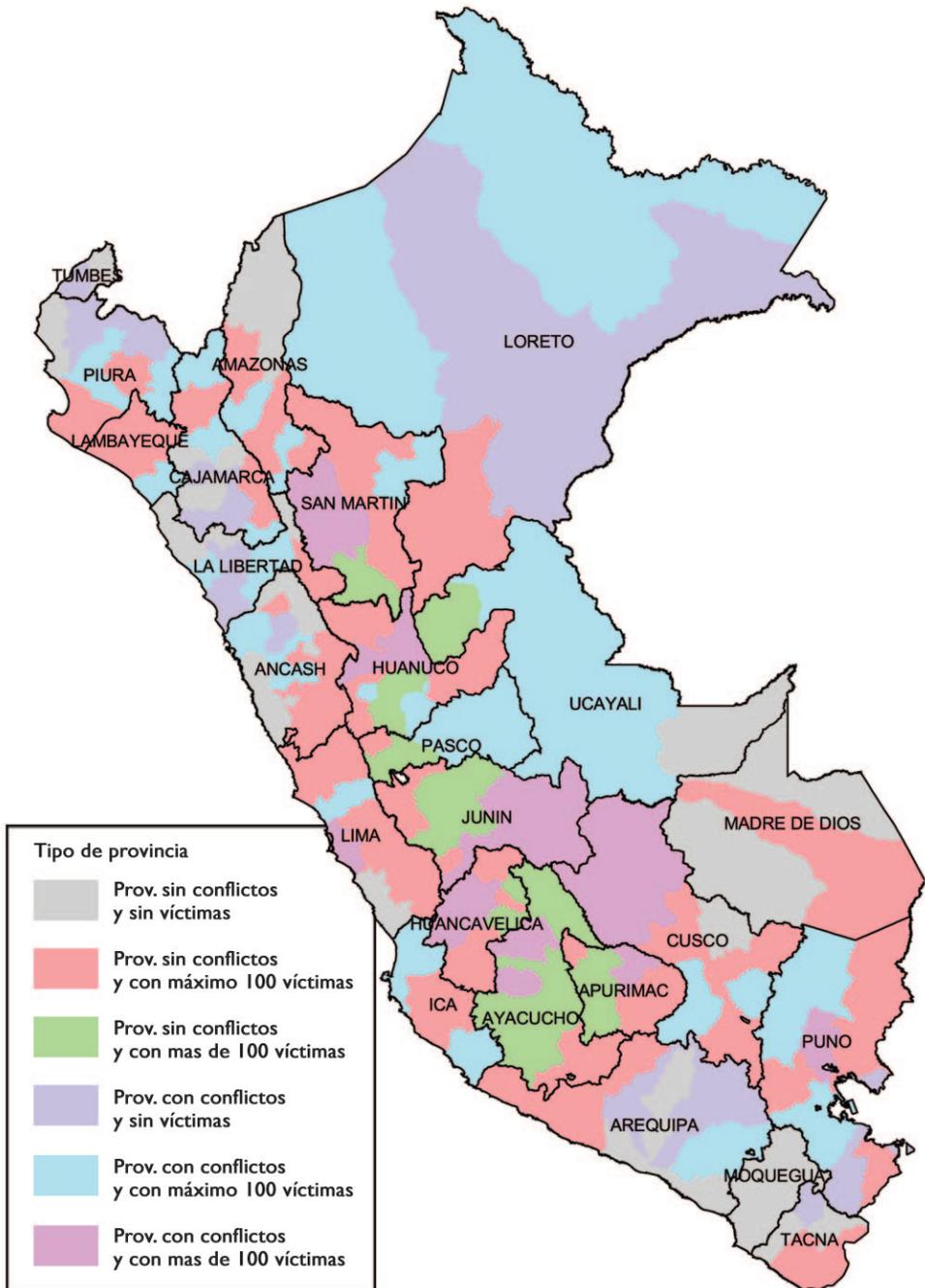
Elaboración propia.

Geográficamente, son las provincias de los departamentos de la costa peruana los que aparecen con el mayor nivel del índice, mientras que en la sierra, específicamente en el sur del país, existe una mayor concentración de poblaciones calificadas con IDH bajo (ver mapa 4).

Si buscamos alguna relación entre aquellas provincias donde sucedieron o no conflictos durante el 2004 y la ubicación de las provincias por niveles de IDH, comprobamos lo relativo que resulta generalizar la pobreza como causa principal de los conflictos actuales. Efectivamente aquellas provincias calificadas con un IDH alto existe un menor porcentaje de jurisdicciones donde se llevaron a cabo conflictos durante el 2004 en comparación con aquellas donde el indicador es bajo.

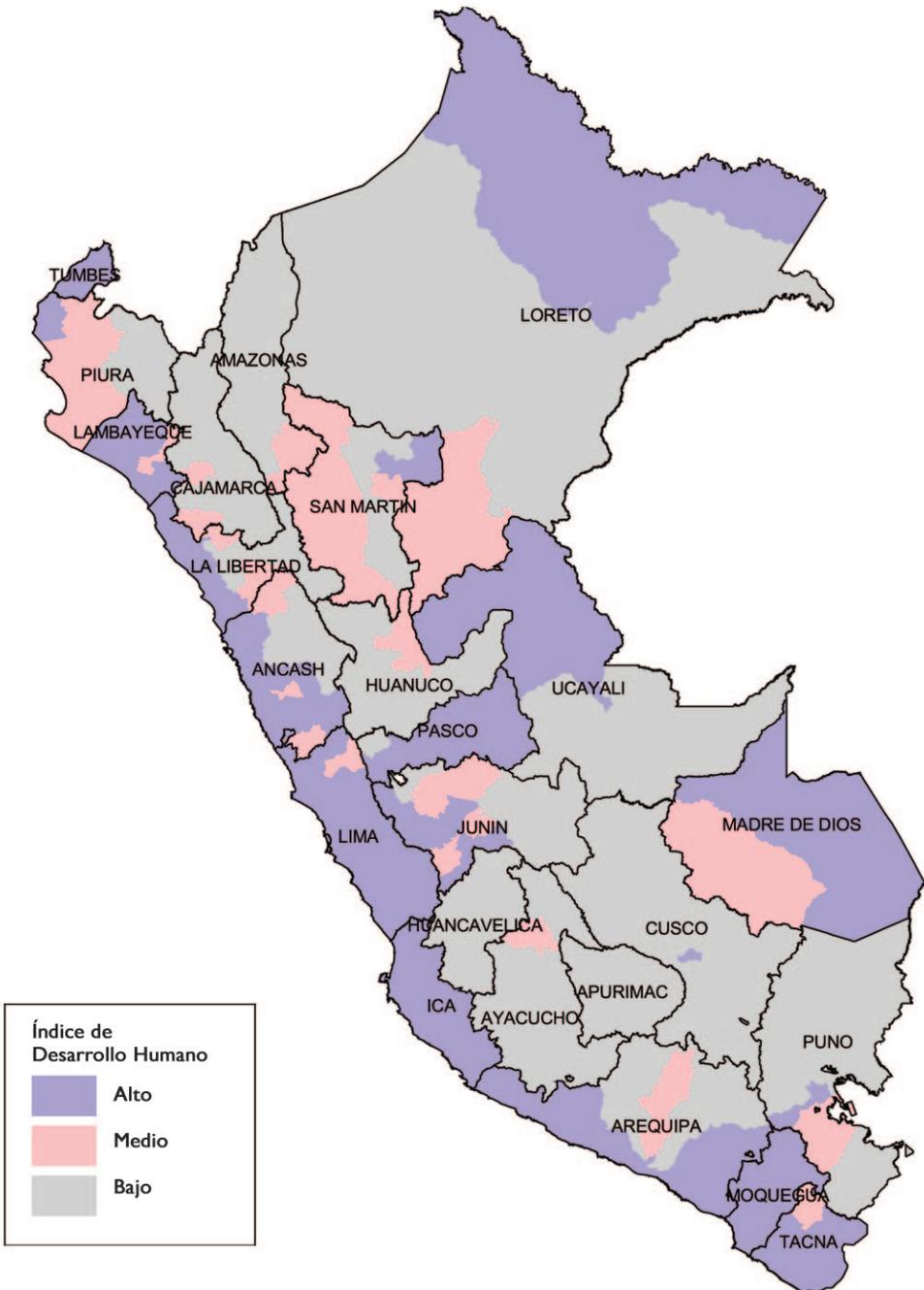
¹⁰ Fuente: www.pnud.org.pe/Inf_Nacional_Humano2002.asp. Cabe indicar que algunos analistas cuestionan la validez de este índice a nivel provincial. Sin embargo, es el único existente para todas estas jurisdicciones a nivel nacional.

Mapa 3: Provincias donde se desarrollaron conflictos en el 2004, según número de víctimas producto de la violencia política



Elaboración propia

Mapa 4: Provincias según índice de Desarrollo Humano



Fuente: PNUD. Elaboración propia

Sin embargo, la diferencia porcentual entre éstas es muy pequeña y alrededor del porcentaje nacional. En el 32.7% de provincias con IDH alto sucedieron conflictos en el último año, es decir tres puntos porcentuales menos que la cifra nacional. Por otro lado, en aquellas provincias con IDH bajo —es decir de mayor pobreza— el incremento porcentual de provincias con conflictos con respecto a las cifras nacionales es sólo de 1% (36.8% en provincias con IDH bajo y 35.6% a nivel nacional). Ello no permite hacer alguna apreciación tajante sobre la relación positiva entre pobreza y conflictividad (ver cuadro 10).

Cuadro 10
Ocurrencia de conflictos durante el 2004 por nivel de IDH

			Índice de Desarrollo Humano			Total
			Bajo	Medio	Alto	
Conflictos	No ha habido conflictos	Num. Provincias	67	21	37	125
		% Índice de Desarrollo Humano	63,2%	63,6%	67,3%	64,4%
	Ha habido conflictos	Núm. Provincias	39	12	18	69
		% Índice de Desarrollo Humano	36,8%	36,4%	32,7%	35,6%
Total		Num. Provincias	106	33	55	194
		% Índice de Desarrollo Humano	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

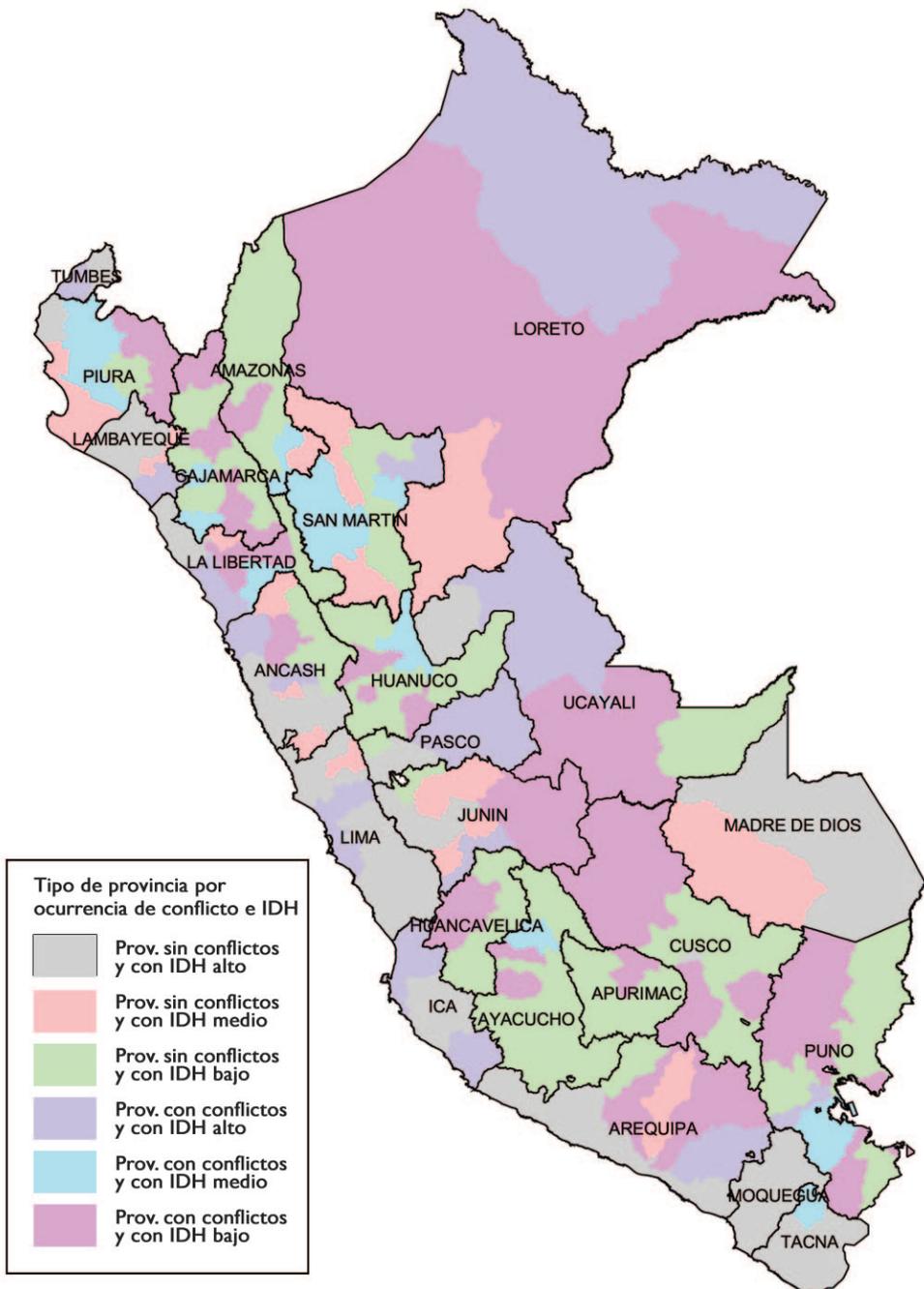
Elaboración propia.

A nivel de la revisión de algunos casos (y su exposición geográfica) podemos precisar algunos elementos sobre esta hipótesis. Las provincias costeñas, caracterizadas por tener un alto IDH, tienden a no acoger conflictos entre alcaldes y sus gobernados (existen algunas excepciones, evidentemente como por ejemplo, por mencionar un caso, los líos del alcalde distrital de Samanco — provincia de Santa, región Ancash— con la población de lugar, lo que llevó al cierre del local municipal), pero sí de otra índole (universitarios movilizados en Trujillo, comerciantes enfrentados al alcalde distrital de Miraflores en Arequipa, pescadores artesanales tumbesinos cierran carreteras como protesta contra las autoridades de su sector, etc.). Sin embargo, la existencia de casos opuestos — provincias con IDH bajo sin ningún tipo de conflictos—negaría la relación entre pobreza y conflictividad. Como observamos (ver mapa 5), existen zonas muy pobres donde, por lo menos durante el 2004, no hubieron casos de conflictos. El trapecio andino y varias provincias de Huánuco, Cajamarca y Amazonas, calificadas como muy pobres, se mantuvieron pacíficas durante el periodo analizado. Por lo tanto, la pobreza, como un único factor, no resulta determinante para el estallido de un conflicto social.

Hipótesis 3: ¿La existencia y uso de mecanismos formales de participación ciudadana disminuye las posibilidades de conflicto social?

De acuerdo con el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, el conflicto armado interno resquebrajó el sistema de participación ciudadana en miles de pueblos y comunidades. Precisamente una de sus recomendaciones apunta hacia el fortalecimiento de las organizaciones sociales para que cumplan con las funciones de intermediación entre el Estado y la sociedad. Es muy puntual el Informe Final, al recomendar, en este sentido, el fortalecimiento de las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza.

Mapa 5: Provincias donde se desarrollaron conflictos en el 2004, de acuerdo a su nivel de IDH



Elaboración propia

Efectivamente, las demandas ciudadanas que no encuentran mecanismos formales de mediación tienden a recrudecerse y convertirse rápidamente en estallidos sociales. Los conflictos y protestas sociales demuestran la ineficiencia de las instituciones formales por canalizar los requerimientos y mediar acuerdos entre las partes involucradas. Muchos consideran que cuánto más se apele a los espacios que otorga la legalidad para resolver conflictos, como por ejemplo asentar una denuncia para buscar la solución a un reclamo justo, la violencia tenderá a desaparecer y a adoptar canales pacíficos y normados por la ley. Sin embargo, es necesario evaluar el funcionamiento de estos mecanismos y su eficiencia en la práctica.

La Constitución de 1993 abrió la posibilidad de una mayor participación ciudadana en los procesos políticos. De acuerdo con la Ley 26300, se instauraban por lo menos cinco tipos de mecanismos de participación para promover en la ciudadanía capacidades de solicitud de leyes específicas (Iniciativas Legislativas) y de reformas constitucionales (referéndum), solicitar rendición de cuentas a autoridades ediles (rendición de cuentas) y llamar a consultas populares para remover o revocar autoridades locales cuyas gestiones concurrieran en serias irregularidades (remoción y revocatoria de autoridades). Hasta la actualidad, salvo 30 iniciativas legislativas, ha sido el mecanismo de revocatoria, de lejos, el más utilizado por la población (ver cuadro 11).

Cuadro 11
Mecanismos de la Ley 26300 utilizados hasta la fecha

Mecanismo	Número de veces
Iniciativas legislativas presentadas al Congreso	30
Referéndum	0
Rendición de cuentas	0
Remoción de autoridades	0
Consultas de revocatorias realizadas	1696

Fuente: Consode.

A través de ella se solicita una consulta popular para evaluar la continuidad o no de autoridades ediles (alcalde y regidores) en sus cargos. Malversación de fondos, corrupción, ausencia de rendición de cuentas o el incumplimiento de promesas electorales son las causales más frecuentemente usadas para plantear las revocatorias. Sin embargo, antes que un mecanismo que evite la radicalización de los conflictos municipales, las revocatorias han sido utilizados como un espacio más de enfrentamiento entre opositores políticos. En muchos casos, desde el inicio mismo de las gestiones, muchos alcaldes sufren la “amenaza” de revocatoria de parte de sus rivales políticos. De esta manera, la difusión de estas consultas pueden ser también un indicador de conflictividad antes que de la canalización pacífica de los mismos. Además, el bajo porcentaje de autoridades revocadas en comparación con las consultas realizadas, mantiene vigente la insatisfacción de la ciudadanía con sus autoridades, lo cual podría radicalizar los conflictos. Desde 1997, año que por primera vez se implementó este mecanismo en el país, se han realizado 1696 consultas de revocatorias (1695 distritales y 1 provincial) las que permitieron revocar de sus cargos a 307 autoridades (80 alcaldes y 227 regidores). Es decir, sólo el 18% de autoridades llevadas a consulta fue removido de sus cargos (ver cuadro 12).

Cuadro 12
Numero de revocatorias realizadas

	Total de autoridades en Consulta	Autoridades revocadas	Porcentaje
2004			
Alcaldes	187	29	16%
Regidores	691	107	15%
2001			
Alcaldes	166	11	7%
Regidores	462	27	6%
1997			
Alcaldes	61	42	69%
Regidores	129	93	72%
Total	1696	309	18%

Como se comprueba, cada periodo se llevan a cabo más consultas de revocatorias. Durante el 2004, se desarrolló la mayor cantidad de las mismas. De las 194 provincias del país, en 95 (49%) se realizó por lo menos una revocatoria distrital. Es decir, en casi la mitad de provincias del país se utilizó este mecanismo para solicitar el retiro de autoridades ediles de sus cargos (ver cuadro 13).

Cuadro 13
Número de revocatorias por provincia

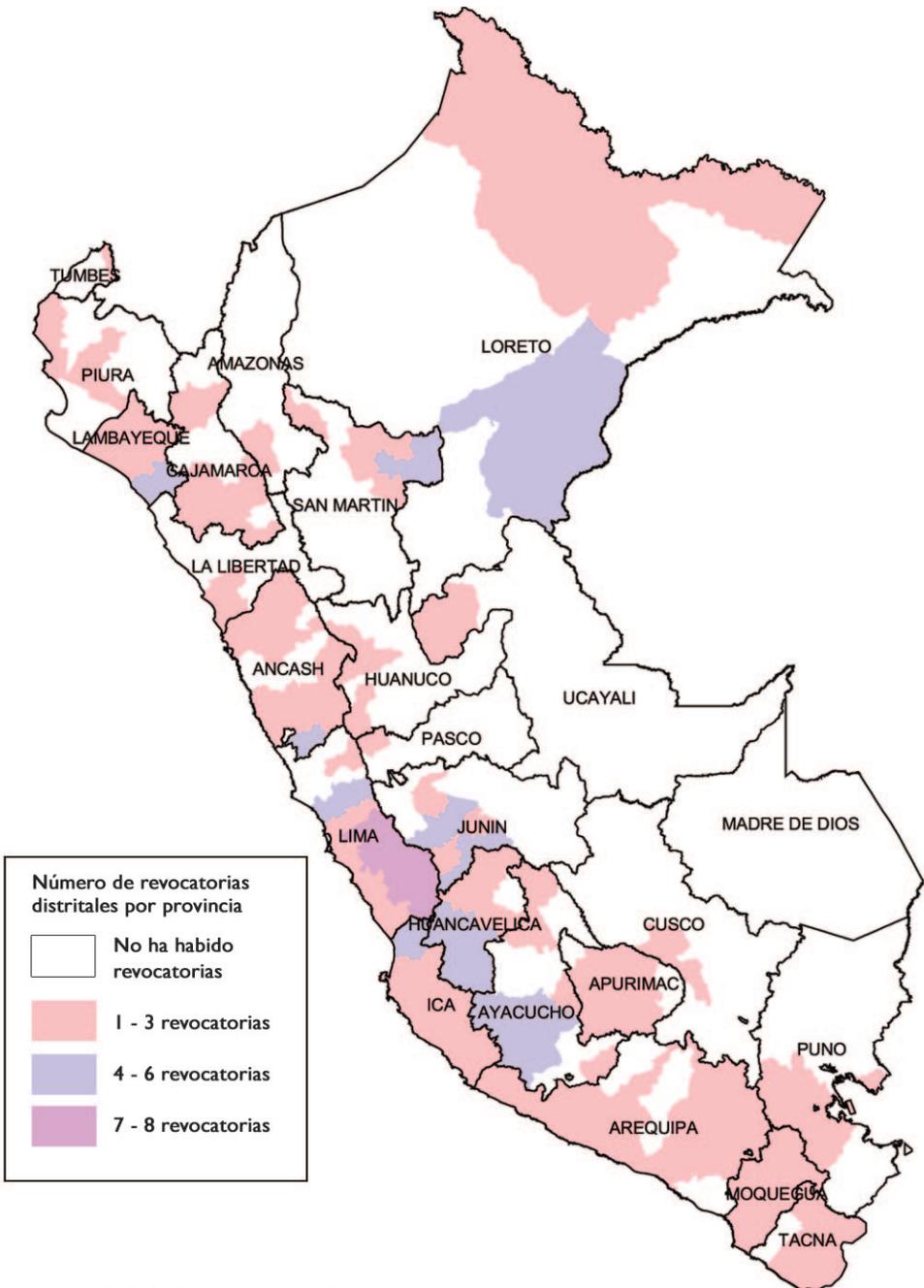
Num. Revocatorias por Provincia	Num. Provincias	Porcentaje
0	99	51,0
1	53	27,3
2	20	10,3
3	9	4,6
4	6	3,1
5	2	1,0
6	3	1,5
8	2	1,0
Total	194	100,0

En el gráfico correspondiente a la ubicación de las provincias donde se llevaron a cabo revocatorias, observamos la mayor concentración de las mismas a lo largo de la costa, de la sierra limeña y del trapecio andino. Específicamente aquellas dos provincias donde se realizaron ocho revocatorias distritales (las de mayor número en este nivel) se encuentran ubicadas en la sierra de Lima (Yauyos y Huarochiri), seguidas por las provincias de Chincha (Ica) y Huaytará (Huancavelica) donde el número de revocatorias distritales también es alto. Por otro lado, la selva es una región donde este tipo de mecanismo es escasamente practicado (ver mapa 6)

La revocatoria, antes que ser un mecanismo de participación ciudadana que prevenga la exacerbación de conflictos locales, puede llegar a tener efectos contraproducentes, y es su propia naturaleza electoral que la conduce hacia la arena del enfrentamiento político. En cambio, existen canales de participación ciudadana cuyas características de funcionamiento, en teoría, imponen la concertación y el acuerdo plural antes que la disputa política. Las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP) cubren estos espacios en un amplio número de provincias y distritos a nivel nacional, y el adecuado cumplimiento de sus tareas de intermediación y planificación servirían, entre otras tareas importantes, para evitar la expansión y radicalización de los conflictos locales.

Tal como observamos en el cuadro 14, el 90% de provincias y el 65% de distritos en todo el país cuentan con este espacio de concertación en políticas públicas implementado por el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua. Estas instancias de concertación entre representantes estatales y de la sociedad civil tienen como objetivo la definición de políticas de alivio a la pobreza en cada una de estas jurisdicciones y pueden, en teoría, intervenir como mediadores en enfrentamientos existentes dentro de sus jurisdicciones.

Mapa 5: Provincias donde se realizaron revocatorias distritales al 2004



Fuente: ONPE. Elaboración propia

Cuadro 14
Número de MCLCP provinciales y distritales por región al 2003

Región	N° Mesas prov.	N° de prov.	Porcentaje	N° Mesas Dist.	N° de Dist.	Porcentaje
Amazonas	7	7	100%	58	83	70%
Ancash	20	20	100%	72	166	43%
Apurímac	7	7	100%	62	80	78%
Arequipa	7	8	88%	56	109	51%
Ayacucho	11	11	100%	38	111	34%
Cajamarca	13	13	100%	70	127	55%
Callao	1	1	100%	6	6	100%
Cusco	11	13	85%	39	108	36%
Huancavelica	6	7	86%	92	94	98%
Huánuco	10	11	91%	37	77	48%
Ica	5	5	100%	32	43	74%
Junín	9	9	100%	78	123	63%
La Libertad	12	12	100%	34	83	41%
Lambayeque	3	3	100%	19	38	50%
Lima Metropolitana	1	1	100%	5	43	12%
Lima Provincias	9	9	100%	35	128	27%
Loreto	5	6	83%	32	49	65%
Madre de Dios	3	3	100%	8	11	73%
Moquegua	3	3	100%	17	20	85%
Pasco	3	3	100%	26	28	93%
Piura	6	8	75%	64	64	100%
Puno	13	13	100%	32	108	30%
San Martín	10	10	100%	69	77	90%
Tacna	4	4	100%	25	27	93%
Tumbes	3	3	100%	10	12	83%
Ucayali	3	4	75%	14	14	100%
Total	184	194	95%	1030	1729	60%

Fuente: MCLCP

Un análisis comparativo entre la existencia de MCLCP provinciales y la ocurrencia de conflictos durante el 2004 sugeriría que estos espacios de concertación son todavía insuficientes como espacios de interlocución representativos de las sociedades locales para que

a través de ellos puedan canalizarse las insatisfacciones de sectores sociales movilizados. Si bien es cierto que en aquellas provincias donde no existen MCLCP provinciales el porcentaje de ocurrencia de conflictos es mayor al correspondiente del nivel nacional (40% en comparación con 35%, respectivamente), en aquellas zonas donde sí existe este espacio de encuentro entre autoridades estatales y sociedad civil, la proporción de provincias con conflicto es similar al nacional (34.8% en comparación con 35%, respectivamente) (ver cuadro 15). Si focalizamos el análisis a nivel distrital, encontramos resultados menos alentadores. De los 42 distritos donde hubieron enfrentamientos entre alcaldes y pobladores, en el 69% (29) existía una mesa de concertación de lucha contra la pobreza de alcance distrital. Por lo tanto, la existencia de MCLCP parecería no influir directamente en la posibilidad de prevenir un conflicto o de canalizarlo a través de este espacio.

Cuadro 15
Ocurrencia de conflictos sociales según existencia de MCLCP provinciales

			Mesa de Concertación		Total
			No hay MCLCP	Sí hay MCLCP	
Conflictos	No ha habido conflictos	Num. Provincias	18	107	125
		% Mesa de concertación	60,0%	65,2%	64,4%
	Ha habido conflictos	Num. Provincias	12	57	69
		% Mesa de concertación	40,0%	34,8%	35,6%
Total		Num. Provincias	30	164	194
		% Mesa de concertación	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia.

Hipótesis 4: ¿El retiro de los partidos políticos nacionales de las zonas más alejadas del centro del país y la presencia de políticos independientes como autoridades estatales aumentan los riesgos de algún estallido de violencia social a partir de conflictos locales?

De acuerdo con el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, “la ausencia de organizaciones partidarias y su repliegue de amplias zonas rurales hizo que las representaciones surgidas de las elecciones en la década de 1980 fueran ténues y giraran crecientemente alrededor de personas, más que de organizaciones y propuestas”¹¹. Ello no permitió la formación de instancias válidas de intermediación política entre el Estado y las necesidades de las poblaciones. Además de los costos humanos del conflicto interno, el sistema de representación política se fragmentó considerablemente. Precisamente, en sus recomendaciones, la CVR hace un llamado a los partidos políticos nacionales a garantizar una mayor presencia y actividad en las zonas rurales y a fortalecer sus organizaciones de modo que sean legítimos intermediarios políticos. Sin embargo, nos preguntamos, ¿la presencia de cuadros de partidos políticos nacionales en los cargos públicos –en vez de independientes políticos— por lo menos disminuye las posibilidades de que conflictos locales adquieran connotaciones de violencia?

Se ha caracterizado a los “independientes” como operadores políticos sin filiaciones ni lealtades orgánicas, ideológicas y partidarias. Evidentemente, al carecer de estos elementos, sus comportamientos se rigen por la satisfacción de intereses particulares, convirtiendo de esta manera al puesto público en una suerte de objeto de pugna política. La fragmentación y desarticulación política tienen que ver con el creciente número de independientes tanto como candidatos en elecciones y como autoridades elegidas, sobre todo a nivel local.

¹¹ Op.Cit. pg. 341

Esta situación ha elevado el nivel de conflictividad política entre varios postores a los cargos públicos. Perdedores de elecciones o incluso otras autoridades de rango menor, se enfrentan a los que ocupan las más altas posiciones locales para desplazarlos del poder. Supuestamente, en aquellas zonas donde no existen organizaciones políticas fuertes que pongan disciplina y ordenen el sistema político, esta conflictividad puede conducir a formas exacerbadas de violencia social y política. El caso de Llave, cuyo alcalde independiente fue asesinado por una turba que protestaba sobre supuestos casos de corrupción en abril del 2004, es emblemático al respecto. Como alternativa, se solicita muy frecuentemente la participación de los partidos políticos nacionales en estas zonas “abandonadas por el Estado y por la clase política”. Sin embargo, en aquellas provincias donde sí existe esta presencia, como veremos a continuación, la situación no es muy distinta.

A nivel de alcaldías provinciales en todo el país, 86 de ellas (es decir el 44.3% del total nacional) son dirigidas por autoridades que pertenecen a agrupaciones independientes de alcance local o regional. El Partido Aprista Peruano (PAP) controla 34 municipios provinciales (17.5%) y es el partido político nacional de mayor éxito en este nivel de gobierno. Otros partidos de matriz tradicional —es decir que provienen de la década anterior al fujimorismo como Acción Popular, Unidad Nacional (cuya base principal es el Partido Popular Cristiano) y el Movimiento Nueva Izquierda (basado en el Partido Comunista del Perú Patria Roja)— sólo controlan once, doce y tres alcaldías provinciales, respectivamente. Agrupaciones políticas formadas en los noventa como Somos Perú y Perú Posible aparecen “a media tabla” con diecinueve y doce alcaldías provinciales, respectivamente. El dominio de agrupaciones políticas independientes resulta abrumador. (ver cuadro 16)

Cuadro 16
Número de alcaldías provinciales por agrupación política del alcalde

Agrupación política	Num. Provincias	Porcentaje
Independientes	86	44,3
PAP	34	17,5
Somos Perú	19	9,8
Perú Posible	12	6,2
Unidad Nacional	12	6,2
Acción Popular	11	5,7
Renacimiento Andino	11	5,7
UPP Frente Amplio	6	3,1
Nueva Izquierda	3	1,5
Total	194	100,0

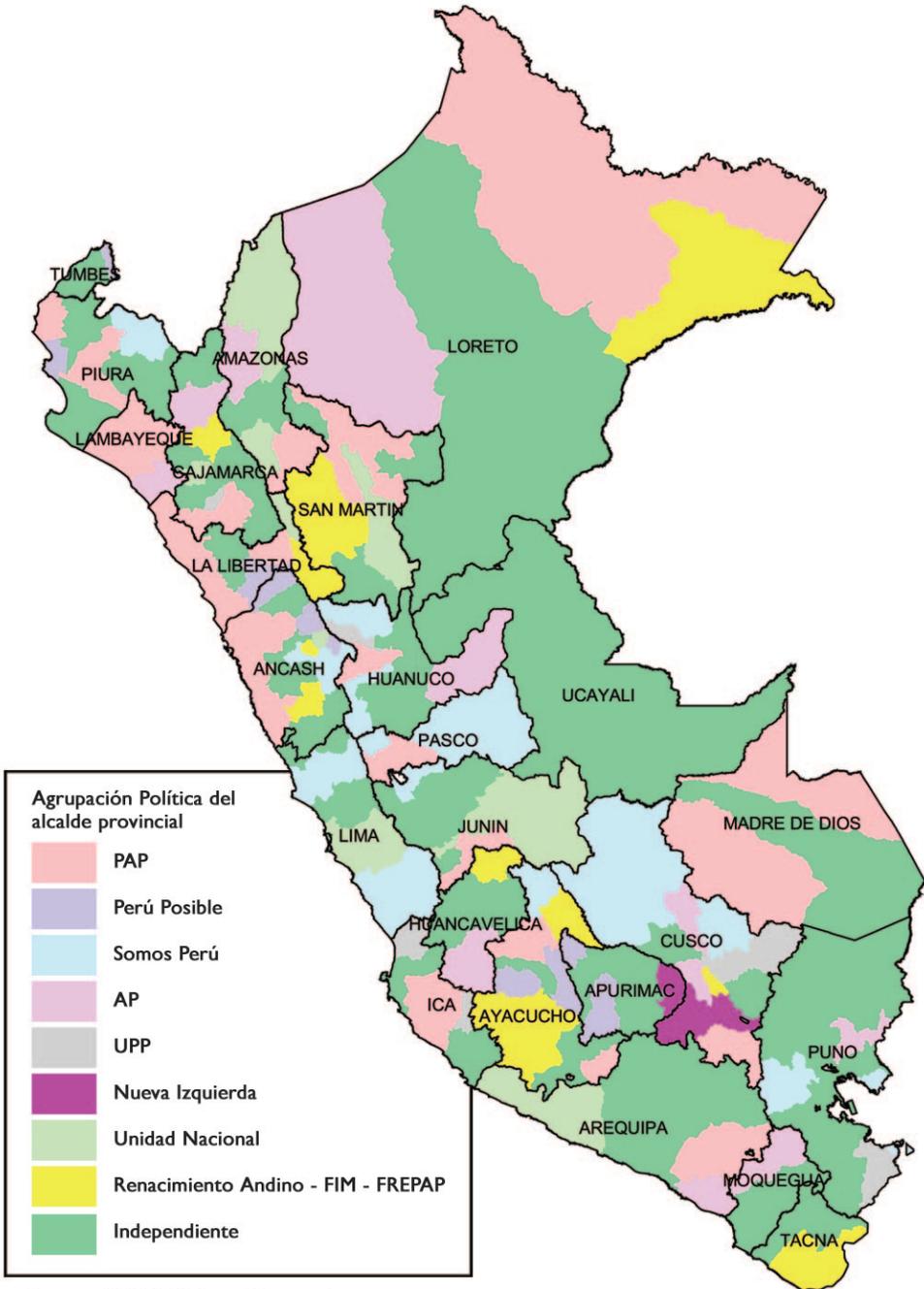
Fuente: ONPE. Elaboración propia.

La presencia de alcaldes independientes se extiende por todo el territorio nacional. Si apreciamos la disposición geográfica de alcaldías provinciales independientes, confirmamos su concentración especialmente en la selva y sierra sur. Sólo en la costa norte aparece una concentración política diferente: la tradicional aprista (ver mapa 7).

Para estimar el nivel de asociación que existe entre la filiación del alcalde provincial y la ocurrencia de conflictos en estas jurisdicciones, recategorizamos las agrupaciones políticas en tres tipos. El primero corresponde a aquellos partidos provenientes de bases orgánicas formadas antes del inicio de la década autoritaria de los noventa. Partidos “tradicionales” como el PAP y AP, y del mismo modo agrupaciones renovadas en base a antiguas matrices orgánicas como Unidad Nacional (PPC) y MNI (Patria Roja) forman parte de esta categoría. El segundo tipo corresponde a organizaciones políticas formadas en la década del noventa. Se trata de agrupaciones nacionales que aparecieron como independientes y bajo la dirección de liderazgos personalizados pero que paulatinamente fueron creando una organización nacional dentro de los parámetros que el autoritarismo fujimorista y la “anti-política” imponían. Estos partidos formados en los noventa son Somos Perú, Perú Posible, Renacimiento Andino, el FIM, Frepap y UPP-Frente Amplio. Finalmente, una tercera categoría la componen el conjunto de movimientos independientes regionales y locales que, como sabemos, no constituyen una fuerza única ni coherente.

Considerando esta recategorización, comprobamos que el nivel de ocurrencia de conflictos se mantiene alrededor del 35% (porcentaje a nivel nacional) tanto en provincias gobernadas por partidos tradicionales como por “independientes”. En ambos casos, el porcentaje de conflictos es mayor al promedio: 38% en las primeras y 40% en las segundas. En aquellos municipios gobernados por partidos formados en los noventa, el porcentaje de ocurrencia de un conflicto disminuye del 35% al 22%. Sin embargo, estamos hablando sólo de once casos, lo cual hace inestable la presumible asociación (ver cuadro 17)

Mapa 7: Provincias de acuerdo a la agrupación política del alcalde provincial



Fuente: ONPE. Elaboración propia

Cuadro 17
Ocurrencia de conflictos durante el 2004 de acuerdo a
agrupación política del alcalde provincial

			Agrupación Política			Total
			Partidos "Tradicionales"	Partidos de los "90s"	Independientes	
Conflictos	No ha habido conflictos	Num. Provincias	37	37	51	125
		% Agrupación Política	61,7%	77,1%	59,3%	64,4%
	Ha habido conflictos	Núm. Provincias	23	11	35	69
		% Agrupación Política	38,3%	22,9%	40,7%	35,6%
Total		Num. Provincias	60	48	86	194
		% Agrupación Política	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia.

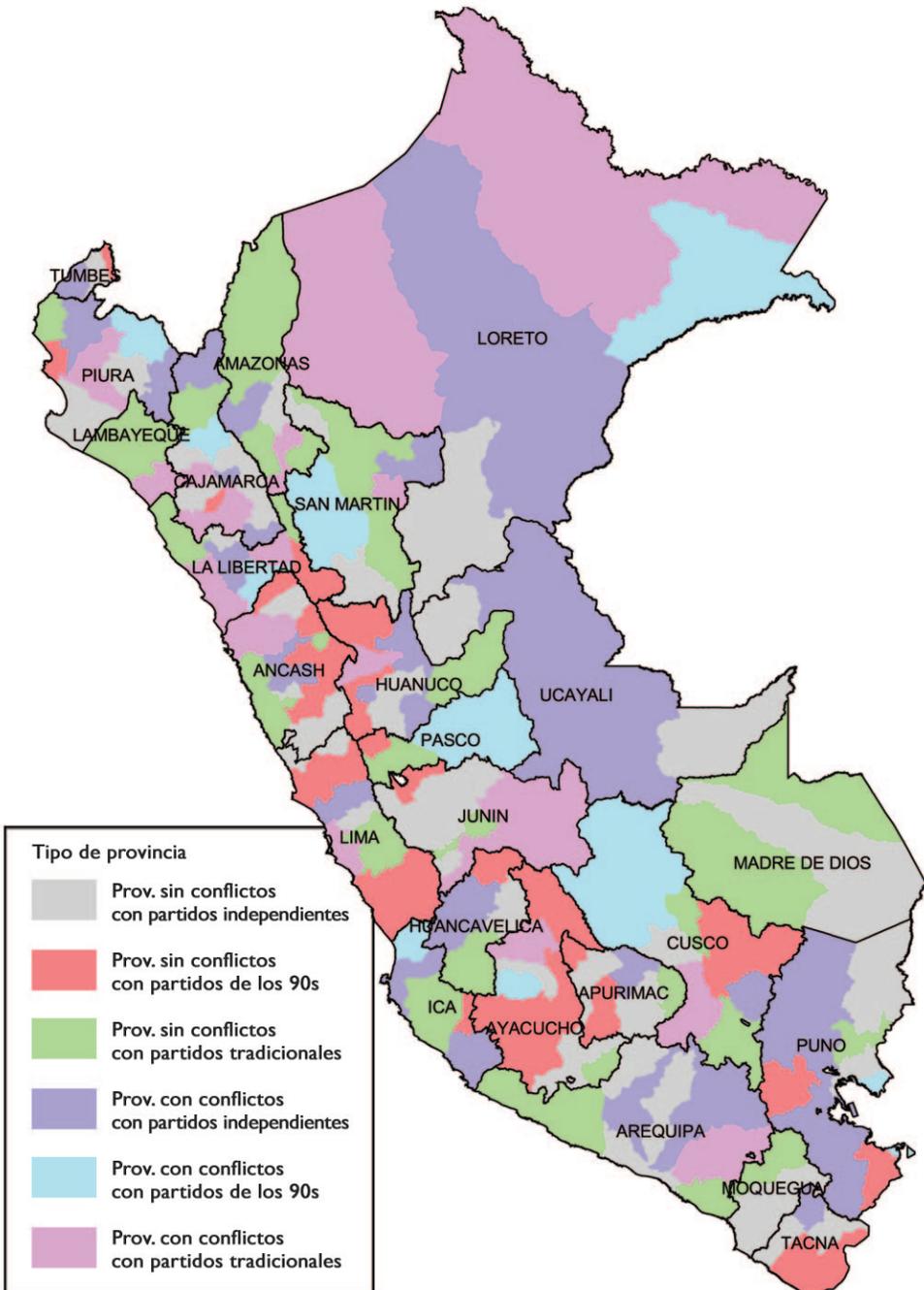
En el mapa comprobamos la dispersión de las posibilidades existentes entre la ocurrencia de conflictos y la agrupación política que gobierna las jurisdicciones provinciales. Tanto en provincias gobernadas por agrupaciones políticas independientes como tradicionales se han producido conflictos durante el 2004. La filiación política de los gobernantes parecería no influir en la proclividad de los conflictos sociales. Cabe resaltar la concentración en la selva (principalmente Ucayali y Puno) y en el altiplano (Puno) de conflictos en provincias

con alcaldes independientes. La cobertura nacional que tuvieron estos casos en los medios de comunicación, sobre todo los puneños, influyeron en la asociación que se hace a nivel de sentido común entre alcalde independiente y posibilidad de conflicto. Sin embargo, como vemos en otras regiones (Junín, Loreto), los conflictos también ocurren en jurisdicciones gobernadas por cuadros partidarios (ver mapa 8)

Si focalizamos nuestro análisis a nivel distrital, volvemos a comprobar la escasa influencia de la militancia partidaria en la neutralización de conflictos, por lo menos durante el periodo estudiado. De un total de 45 conflictos desarrollados al interior de distritos durante el 2004¹², el cual asumimos como muestra representativa del universo nacional, el porcentaje de alcaldes distritales independientes enfrentado con la población no es muy distinto al correspondiente con el número total de alcaldes distritales independientes en el país. Lo mismo sucede con las demás fuerzas políticas que forman parte de esta muestra que utilizamos (ver cuadro 18). Si se notara una diferencia significativa en la distribución de casos por agrupación política entre la muestra y el universo nacional, estaríamos ante la posibilidad de encontrar un factor explicativo. Al no existir éste, enfatizamos nuestro hallazgo: la filiación política no resultaría un elemento importante para explicar la existencia de un conflicto entre autoridades y ciudadanos.

¹² Excluimos de la muestra inicial de 47 casos, los distritos de Puerto Bermúdez (provincia de Oxapampa, región Pasco) y Tingo de Ponasa (provincia de Picota, región San Martín) por tratarse de conflictos entre alcaldes comunales y no distritales.

Mapa 8: Provincias donde se desarrollaron conflictos durante el 2004 según agrupación política del alcalde



Elaboración propia

Cuadro 18
Filiación política del alcalde en los distritos
donde hubieron conflictos durante el 2004

Agrupación política	Casos	Muestra	Nacional
Independiente	17	37.8%	30%
PAP	9	20.0%	13%
Somos Perú	6	13.3%	15%
Perú Posible	3	6.7%	7%
Unidad Nacional	3	6.7%	15%
APP	2	4.4%	
AP	1	2.2%	
FIM	1	2.2%	
FD	1	2.2%	
MNI	1	2.2%	
UPP	1	2.2%	
Otros Partidos			20%
Total	45	100.0%	100%

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

* * *

En este capítulo hemos trabajado en base a cuatro hipótesis para relativizar algunas ideas que se vuelven sentido común en las interpretaciones que se elaboran sobre los conflictos y la violencia en el país. Los procesos que atraviesa el país son mucho más complejos y cualquier argumentación reduccionista puede resultar nociva para las políticas que se planteen en la solución de los casos. Las raíces de los conflictos actuales en el país parecerían obedecer a más de una matriz de violencia social. La evidenciada durante el conflicto armado interno –la insatisfacción ante un proceso de modernización trunco—

es insuficiente para leer el actual panorama. La pobreza tampoco es un factor excluyente como origen de la conflictividad social. Los mecanismos de participación y concertación, tal como están planteados en la actualidad, se muestran como insuficientes ante movilizaciones y protestas que los desbordan. Cuadros de partidos políticos nacionales o independientes locales afrontan el mismo tipo de problemas a la hora de gobernar un municipio. Entonces, ¿por dónde continuamos buscando respuestas y, sobre todo, soluciones ante el crecimiento de los conflictos en el país?

4. EL ROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ACTUAL ESCENARIO DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL.

Si bien es cierto que los factores estructurales –pobreza, secuelas de la violencia política— intervienen en el clima de protesta social, la explicación de los conflictos actuales vendría por el lado del sistema político. De acuerdo con el desarrollo de la hipótesis de trabajo cuatro, la filiación de las autoridades ediles no tiene una asociación directa con la ocurrencia de los conflictos. Ello no necesariamente significa que los cuadros partidarios tampoco son capaces de ofrecer garantías de buen gobierno, sino que, a nivel local por lo menos, tanto autoridades “independientes” como partidarias han homogenizado su conducta política. Los partidos políticos tradicionales salen de un largo periodo de inactividad (me refiero a la década del noventa) y su reaparición en el escenario trae problemas de ausencia de cuadros políticos y debilidad en su estructura orgánica. En muchos casos, inclusive agrupaciones en teoría sólidas como el PAP, recurren a “invitados independientes” para completar sus listas de candidatos.

En el caso de las agrupaciones políticas formadas en la década del noventa, éstas comparten algunos rasgos que las hacen más cercanas a los “independientes locales”. Dependencia excesiva en liderazgos personalizados, autonomía de niveles, ausencia de coordinación orgánica intrapartidaria, etc, son algunas de sus principales

características. La política termina, en los inicios de un nuevo siglo, homogenizándose y sus actores pareciéndose cada vez más, a pesar de las distintas matrices de las cuales provienen. De esta manera, el sistema político es copado por operadores autónomos, con filiaciones cambiantes y fluctuantes, con agendas propias, que han desplazado la función pública a un segundo plano, y parecen imponer su agenda personal por encima de sus responsabilidades.

Por otro lado, los mecanismos de participación resultan insuficientes de la manera cómo están siendo planteados y aplicados. Las revocatorias terminan siendo un espacio más de conflictividad y pierden su naturaleza al ser altamente politizadas y utilizadas como una amenaza entre opositores políticos. En segundo lugar, los espacios de concertación (MCLCP y Consejos de Coordinación Regional y Local¹³) tienen importancia secundaria para un gran porcentaje de autoridades dentro de la lógica de gobierno local. Ello no significa necesariamente la inviabilidad de estos espacios de participación como canales eficientes de intermediación de demandas, sino que no cuentan con una voluntad política real detrás que les otorgue el soporte suficiente.

A pesar de esto, consideramos que estos mecanismos de participación son los llamados a canalizar las demandas sociales que alcanzan niveles de conflictividad. Sin embargo, las autoridades competentes no se plantean ambas esferas (el de la participación ciudadana y el de la protesta social) como complementarias. En los últimos años acudimos al crecimiento de ambos procesos. Por un lado se han establecido, a través de una reforma participativa inédita en el país, mecanismos de participación ciudadana en casi todos los niveles de gobierno: Consejos de Coordinación Regional, Consejos de Coordinación Local, Mesas de Concertación y Presupuestos Participativos distritales, provinciales y regionales. Por otro lado, los conflictos locales se han incrementado

¹³ Los Consejos de Coordinación Local (CCL) y Regional (CCR) no fueron incluidos en el estudio porque, en el primer caso, son muy pocos los instalados como para ser analizados estadísticamente (ahí valdría un estudio cualitativo) y, en el segundo, porque estos existen en todos los gobiernos regionales lo cual no es un elemento discriminador para nuestro análisis que, además, tiene como unidad de comparación la jurisdicción provincial.

considerablemente y algunos ya alcanzan niveles de violencia que atentan contra la institucionalidad democrática. Sin embargo, cada uno de estos procesos asume vidas paralelas propias, con lógicas autónomas e independientes, en los que la protesta y la ley no se encuentran en ningún momento.

Para evitar tal divorcio, se requiere la articulación de ambos sistemas (el de la protesta y el de participación) teniendo como eje articulador al sistema político. Es decir, autoridades locales —alcaldes, regidores, presidentes regionales que son quienes representan el poder político— deberían encontrar la solución de los requerimientos sociales a través de su canalización por los espacios de participación vigentes. El Informe Final de la CVR es contundente al respecto. Se requiere de presencia orgánica y comprometida de cuadros políticos con agendas públicas y no personales que busquen fortalecer los mecanismos de concertación y participación ciudadanos. Sin embargo, como ya vimos, o estas autoridades son independientes o asumen un tipo de conducta política lejos de los cánones democráticos. Mientras el sistema político continúe ocupado por operadores sin compromiso público, el poder no sólo terminará privatizado en liderazgos coyunturales y antipolíticos, sino que las necesidades de la población seguirán siendo postergadas.

Son escasas las autoridades ediles que buscan en los espacios de concertación otorgados por ley legitimar y fortalecer su gestión. Antes que una oportunidad para establecer vínculos de comunicación con sus gobernados, estos son evaluados como obligaciones a cumplir. Al carecer de soporte político, estos espacios quedan limitados a las eventualidades de sus voluntaristas participantes. De esta manera, las posibilidades de acoger la responsabilidad de demandas movilizadas es prácticamente un ejercicio inútil.

Sólo si los partidos políticos, a través de sus autoridades elegidas y sus dirigentes involucrados en la política local, deciden fortalecer estos espacios de concertación y utilizarlos para la mediación de conflictos, aquellos podrán cumplir la función que les corresponde. Mientras los inquilinos del sistema político continúen siendo operadores con agendas propias (ya sean independientes o partidarios), los mecanismos de participación y concertación seguirán siendo ineficientes. Del mismo modo que comprobamos que los conflictos sociales que se llevaron a cabo durante el 2004 obedecerían a voluntades políticas enfrentadas (y no necesariamente a problemas estructurales), la solución de los mismos pasa por una cuestión de decisión política y por la asunción de las responsabilidades que les corresponde a los partidos con respecto al fortalecimiento del régimen democrático.

El conflicto armado que sufrió el país nos deja muchas lecciones para poner en práctica. La historia reciente se refiere a las deficiencias de una clase política sin voluntad ni capacidad de intervención en su rol principal: la intermediación de demandas. Este déficit de política (y de Estado) continúa vigente en muchas zonas del país y, lamentablemente, podría constituir el clima propicio que conduzca los conflictos locales a procesos de mayor violencia. Evidentemente no estamos ante la amenaza de un grupo político armado como lo fue Sendero Luminoso en los ochenta. En épocas de fragmentación política, la amenaza al régimen democrático también se atomiza, pero no desaparece. La proliferación de estallidos sociales ahí donde los conflictos terminen siendo inmanejables institucionalmente puede poner en cuestión la gobernabilidad del país y la misma sensación de Estado, unidad y gobierno puede desvanecerse. La historia nunca se repite igual, pero es urgente atender estos conflictos para que en este caso no se repita de ninguna manera.

ANEXO

MÓDULO PARA TALLERES DE RÉPLICA DIRIGIDO A MILITANTES DE PARTIDOS POLÍTICOS

1. ¿Cómo se evidencian las secuelas de la violencia política en la región donde vive?
2. ¿Cuáles son los conflictos sociales que han aparecido recientemente en su región? ¿Guardan relación con viejos problemas locales o corresponden a un nuevo contexto?
3. En su región, ¿considera que las consecuencias de la violencia política están vigentes en la raíz de los conflictos actuales?
4. En su región, ¿considera que la pobreza es el principal factor que explica el desarrollo de los conflictos actuales?
5. En su región, ¿cuán eficientes son los mecanismos de participación ciudadana –Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, Consejos de Coordinación Local, Consejos de Coordinación Regional, Presupuestos Participativos—para la satisfacción de demandas sociales? Explíquelo con casos reales.
6. En su región, ¿cuáles son las diferencias de conducta política entre cuadros pertenecientes a agrupaciones políticas nacionales y los integrantes de listas independientes locales y regionales? ¿Quiénes contribuyen de mejor manera al fortalecimiento del régimen democrático? ¿Cómo así?
7. ¿Es posible articular los conflictos sociales actuales a través de los mecanismos de participación establecidos por ley? ¿Cuáles son los alcances y limitaciones de esta complementariedad?

