

Construyendo democracia

Año 5, N° 15, mayo, 2009

Observatorio Social

desco

Introducción

La crisis internacional es, seguramente, el factor que mayor preocupación despierta actualmente y, en ese sentido, no se han dejado esperar las proyecciones respecto a cómo incidiría en los índices de conflictividad social que manifiesta nuestro país.

En efecto, el recuento y clasificación de conflictos es un ejercicio sistemático –saludable, por cierto– que sirve para tomarle el pulso a las gestiones gubernamentales y detectar síntomas de la salud democrática. Sin embargo, la sociedad no es un organismo biológico y, por tanto, el “diagnóstico” que se hace sobre ella no tiene la precisión médica: en gran medida, el conflicto toma cuerpo a partir de la óptica del observador. Así, un hecho puede ser conflictivo para unos y no para otros: depende del cristal con que se mire.

De esta manera, deberíamos reparar que de un tiempo a esta parte el Estado ha empezado a dejar de lado el término “conflicto” para reemplazarlo por el de “protesta social”. Asociado a esto, está su explícito objetivo de “extinguir” el conflicto, en lugar de transformarlo.

Podría parecer un cambio sin importancia, pero no lo es porque está evidenciando una nueva postura y, por lo mismo, otra caracterización y cambios en la manera de tratar a los hechos clasificados como tales.

Esto conduce a una preocupación que si bien no es nueva, sigue manteniéndose vigente casi en los mismos términos con los que se formuló inicialmente años atrás: ¿Cómo enfoca el Estado la conflictividad social?

Recordemos, al respecto, las precisiones que se formularon en su momento, cuando se recomendaba la necesidad de un sistema nacional que hiciera seguimiento, interviniera y garantizara el cumplimiento de los compromisos adoptados por las partes. En esa misma línea, se

planteaba también, que los esfuerzos realizados por la Defensoría del Pueblo, si bien loables tenían sus límites, dadas las características de ese organismo.

Así, el rumbo tomado por el Estado parece haber sido inverso a las recomendaciones hechas. Lejos de armonizar su mirada y, como correlato de ello, darle mayor eficiencia a su intervención, ha multiplicado sus miradas, fragmentado sus agentes interventores y superpuesto los canales de tratamiento.

Esto podría parecer un problema de gestión, corregible con la aplicación de un mejor diseño. Sin embargo, las causas parecen ser más profundas. La tipificación de los conflictos expresa la manera como entendemos la democracia, los procesos para hacerla sostenible y la generación de la institucionalidad para hacerla posible.

La manera como actúa el Estado podría parecer irracional si partimos de la idea de que los conflictos son algo consustancial a las dinámicas sociales y, por lo mismo, lo que debiera hacerse es formular canales adecuados para procesarlos, involucrando los actores y las instancias correspondientes.

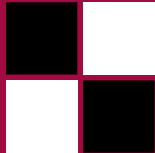
Pero, si los conflictos son vistos como hechos que “afectan la gobernabilidad del país”, como plantea la norma que creó la Comisión Multisectorial de Resolución de Conflictos, en el 2006, entonces lo que viene realizando el actual gobierno se ajusta de manera precisa a esta percepción.

En suma, los gobernantes están en el perfecto derecho de establecer las pautas y herramientas para encuadrar su acción en base a los objetivos que se proponen, siempre y cuando no transgredan las normas. La intención es llamar la atención acerca de la forma como asumen la conflictividad social y la disociación que tiene con el fortalecimiento democrático.



Centro de Estudios
y Promoción del
Desarrollo **desco**

Construyendo
democracia



© **desco**

Hecho el depósito legal
2006-2621

León de la Fuente 110
Lima 17 – Perú
Teléfono: (51-1)613-8300
Fax: (51-1)613-8308
postmaster@desco.org.pe
www.desco.org.pe

Con regla o con compás: *la medición de los conflictos sociales en el Perú, una reflexión sobre su precisión y alcance*

César Bedoya G.*

Todavía queda el traumático recuerdo de las estadísticas que daban cuenta de la violencia política en el Perú entre los años ochenta y noventa, poco a poco y de manera escalofriante, las curvas del número de atentados y víctimas se elevaban progresivamente y sin puntos de inflexión. Finalmente, luego de la captura de Abimael Guzmán y con él, varios dirigentes del Buró Central de Sendero Luminoso, así como del MRTA, las curvas del terror empezaron una saludable caída libre. A este seguimiento cuantitativo le sobrevendría otro, más reciente, el de los conflictos sociales, que empezaron a registrar las protestas ciudadanas de distinta naturaleza y en distintos escenarios. Los registros más habituales, empezaron siendo básicamente seguimientos cronológicos de eventos: qué, cuándo y dónde; más bien descriptivos como episodios sociales determinados y sobre los cuales bastaba saber lo fundamental como para andar informados. De un tiempo a esta parte, los registros han ido complejizándose, formulándose desde determinados enfoques teóricos y con cierto rigor metodológico que permite registrar una serie de variables que pueden explicar la naturaleza del conflicto, su estatus, sus tendencias y, en el mejor de los casos, las posibles pistas para prevenirlos y abordarlos constructivamente.

¿Sirve hacer un registro de la conflictividad social? La primera respuesta sería: depende. En un caso, dicho registro puede servir para tener un panorama general de cómo es que dicha conflictividad evoluciona, si se agudiza o se mantiene, si se

profundiza o se extiende. En otro caso, puede tener un fin más instrumental, que es un poco lo que buscan las nuevas bases de datos sobre conflictividad social, que es la de servir de «alerta temprana». Esto es, tener criterios más afinados para no solamente saber cuántos son y dónde se dan, sino para desplegar acciones preventivas o manejar más elementos de juicio para su abordaje.

En un reciente ensayo de Carolina Garay y Martín Tanaka¹ sobre la protesta social en el Perú entre 1995 y 2006, una primera constatación que hacen los autores es que no existen bases de datos lo suficientemente detalladas y consistentes en el que ésta, esté registrada de manera sistemática y coherente. Para el período, los autores dan cuenta de 5,443 protestas. El horizonte temporal estudiado lo dividen en dos, de 1995 al 2000 y del 2001 al 2006. Al primer período le corresponden 1,976 acciones de protesta y al segundo, 3,467. Porcentualmente y de acuerdo a los mandatos presidenciales en dicho horizonte temporal, se tiene que 35.7 % de las protestas ocurrieron durante el gobierno de Fujimori; 7.3% durante el gobierno de transición de Paniagua; 55.4%, durante el gobierno de Toledo y 1.4% durante los primeros meses del gobierno de García. A partir de un primer análisis de la frecuencia de acciones registradas a lo largo de este período histórico, los autores plantean que en el contexto de la transición democrática, las protestas aumentaron significativamente. Otros datos adicionales, no menos importantes, tienen que ver con que Lima, fue el principal escenario de la protesta social y, siguiendo una clasificación de seis tipos de protestas, se obtuvo que durante el lapso del estudio, las de carácter laboral fueron las más frecuentes, con 2005 registros; seguido de las de carácter político, con 1,597 casos; las presupuestales con 600; las de carácter social, con

* Sociólogo. Miembro fundador de ProDiálogo. Profesor del Diplomado en Gestión de la Responsabilidad Social en la Pontificia Universidad Católica.

¹ Ver: Romeo Grompone y Martín Tanaka. "Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual". IEP. Lima, 2009.



543; las referidas a demandas administrativas, con 496 registros y, finalmente, una categoría general de otros, con 202 registros. El insumo base para el análisis derivó de una base de datos construida *ad hoc* para la investigación, tomando en cuenta únicamente fuentes periodísticas de tres diarios capitalinos: *El Comercio*, *La República* y *Expreso*. Los autores aluden explícitamente que no apelaron a otras fuentes para evitar sesgar la recolección de datos.

La data procesada por los autores permite una mirada panorámica de la evolución de la protesta social en el país, sus actores involucrados, incidencia por región y por tipo. Permite correlacionar frecuencias con determinados momentos de la coyuntura o etapa histórica y llegar a ciertas conclusiones como que al inicio del período estudiado, las protestas son más bien relativamente escasas, producto de la desmovilización social provocada por la crisis y las reformas estructurales, empiezan a incrementarse con el intento de reelección de Fujimori y el pico empieza hacia el período de transición y el gobierno de Toledo (p. 386-7). En tal sentido, contar con bases de datos consistentes y sistemáticas, nos permite abordar el análisis de los conflictos o la protesta social, desde varios ángulos para su comprensión general, sea desde

lo sociológico, lo político o lo histórico y combinando estas miradas.

Actualmente, las dos fuentes oficiales que vienen haciendo seguimiento a los conflictos sociales y cuya información es de acceso público, son la Defensoría del Pueblo, que desde su Unidad de Conflictos Sociales, viene reportándolos de manera mensual, desde el año 2004 y la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Coordinación, desde donde opera el área de Prevención y Análisis de Conflictos, aunque el único reporte para el acceso público, data de octubre de 2008.

De hecho, la fuente más consultada es la de los reportes de la Defensoría del Pueblo, que como dijimos empezaron a difundirse de manera mensual desde el año 2004, además de su boletín diario «Conflictos al día», desde el año 2008 y su «Cronología» de conflictos que ya va en su número 210².

El primer reporte de la Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, registra los conflictos del primer semestre del 2004. En total dan cuenta de 47, distribuidos por regiones. La mayoría de conflictos involucran a autoridades locales (alcaldes provinciales, distritales, regidores) y regionales. El reporte compila una breve reseña en la que aparecen las autoridades involucradas, la localidad en la que se desarrollaba el conflicto, el motivo y la fecha.

² Todos los reportes son accesibles a través de www.defensoria.gob.pe

Para el mes de diciembre del mismo año, el reporte de la Defensoría se había complejizado un poco más y la información era más amplia. Entre otras cosas, establecía el estado de los conflictos, entre activos y resueltos, además de la situación socio económica de las zonas en las que los conflictos se llevaban a cabo y su evolución. Se mantenía, a su vez, la información sobre los actores, el lugar y el motivo del conflicto. Para diciembre de 2004, mes en el que se completó la primera saga anual de conflictos reportados por la Defensoría, se informaron sobre un total de 93 conflictos sociales, de los cuales 47 se mantuvieron activos, la mayoría de ellos, concentrados entre Loreto, Puno, Piura, San Martín y Lima. Un dato incorporado fue el de los mecanismos utilizados para la resolución de los conflictos, sea vía acuerdos, acceso a información o resoluciones administrativas.

Los reportes de la Defensoría del Pueblo, han ido evolucionando. Aún siguen teniendo un componente marcadamente descriptivo y con categorías que, dependiendo del enfoque teórico desde el que se las interprete, pueden llamar a confusión. Además, han sido blanco de las críticas del Ejecutivo y de los gremios empresariales, sobre todo de la Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía, dado que, desde el segundo semestre del 2005 en adelante, han llamado insistentemente la atención sobre el incremento y preeminencia de los llamados conflictos socio ambientales, que involucran a las industrias extractivas, particularmente minería e hidrocarburos.

El reporte más reciente, disponible en el portal de la Defensoría, es de marzo de 2009³. Está dividido en seis secciones. La primera, referida al estado de los conflictos sociales, en la que se informa sobre conflictos activos, latentes, reactivados y resueltos. La segunda, muestra los conflictos por tipo: socio ambiental, por cultivo ilegal de coca, electoral, por demarcación territorial, comunal, laboral, por asuntos de gobierno nacional, regional, local y una sección de otros. Una sección especial sobre acciones colectivas de protesta, por violencia subversiva, alertas tempranas y acciones defensoriales.

Las cifras muestran 238 conflictos sociales, de los cuales 179 se hallan activos y 59 en estado latente; 57 acciones colectivas de protesta y 8 acciones de

naturaleza subversiva. Según distribución espacial, la mayor cantidad de los conflictos se concentran en Cusco (15), Cajamarca (14), Piura (12) Puno (11), Loreto (10) y Junín (10). Por tipo de conflicto, el 49% sigue referido al tema socio ambiental, seguido por los que tienen que ver con asuntos de gobierno local, que llegan al 13% y laboral con 9%. El reporte contiene también, tablas y gráficos que hacen más visual la presentación de los datos. La ficha de cada conflicto contiene una descripción del tipo de conflicto, cierto detalle del caso, el ámbito geográfico donde se desenvuelve, los actores primarios involucrados y el estado actual. El que en los tres últimos años manejen las mismas categorías para clasificar los conflictos, permite trabajar series históricas que facilitan la observación en ciclos largos de tiempo, de la conflictividad social en el país.

Con regla o con compás, lo ideal es poder contar con información significativa y de calidad respecto a la conflictividad social, que sirva como insumo múltiple que nos permita tener una mirada del cuadro, pero también del desenvolvimiento; que nos permita correlacionar variables para el entendimiento de la lógica de los actores, escenarios y momentos; a eso se suma, el uso que le podemos dar al análisis frecuente para contar con elementos de juicio para la prevención y abordaje temprano de conflictos que faciliten dejar de lado la acción tardía e inoportuna, cuando la «sangre ya llegó al río», característica general que ha tenido la acción del Estado respecto a múltiples conflictos, como el que enfrentó a las autoridades ediles de Ilave en abril de 2004, con el resultado de la trágica muerte del Alcalde Cirilo Fernando Robles; o las violentas protestas alrededor de la defensa del cerro Quilish, en setiembre de 2004; o el más reciente «moqueguazo», que empezó a configurarse desde principios de 2007.

Desde un enfoque de transformación de conflictos, es clave contar con información recogida con rigor que registre: los actores del conflicto (primarios), el asunto conflictivo sustantivo (distinto al coyuntural), las necesidades, intereses y posiciones (diferenciándolas) expresadas en las agendas de los actores en conflicto, una precisa caracterización de la etapa del conflicto (latencia, inicio, escalada, crisis, desescalada), las acciones realizadas por los actores, su disposición y condiciones para salidas dialogadas, entre otros puntos.

³ Defensoría del Pueblo "Reporte de conflictos sociales" Dirección de la Unidad de Conflictos Sociales. No. 61. Lima, marzo de 2009.

El Estado caleidoscópico

¿Cómo mira el Estado los conflictos sociales? Debería haber una respuesta. Sin embargo, son muchas. El ojo del Estado es múltiple, diferente y hasta contradictorio cuando se trata de la conflictividad social. Veamos lo que pasa en los diferentes portafolios que asumen presencia ante estos hechos.

Ministerio de Energía y Minas

En este Ministerio funciona la Dirección General de Gestión Social – DGGS que, entre otros asuntos, ejecuta el Programa de Prevención y Manejo de Conflictos Minero Energéticos. Su objetivo es «promover y fomentar las relaciones armoniosas entre los actores de las actividades minero energéticas, mediante el seguimiento de compromisos sociales, la prevención y manejo de conflictos y crisis, y la promoción del desarrollo sostenible del entorno de las actividades minero energéticas».

Para conseguir su objetivo, ha organizado tres líneas: a) Sub Programa de Seguimiento de Compromisos Sociales, que implementa mecanismos para el seguimiento de los compromisos sociales asumidos por los actores involucrados en las actividades minero energéticas; b) Sub Programa de Manejo de Conflictos y Crisis Minero Energéticos, cuya tarea es prevenir y manejar la generación de potenciales conflictos y crisis relacionadas a las actividades minero energéticas, y c) Sub Programa de Promoción de Desarrollo Sostenible, desde el cual se promueve el desarrollo sostenible del entorno social local de las actividades minero energéticas.

En ese sentido, se plantea la siguiente definición: **un conflicto social existe cuando dos o más actores asumen que tienen objetivos, metas, fines, ideas o posiciones incompatibles.**

Desde mediados del 2006, la referida Dirección orientó parte de sus actividades a hacer seguimiento y análisis de los conflictos sociales en dos ámbitos previamente identificados como «subsector Minería» y «subsector Hidrocarburos y Electricidad». Para ello levantó mapas de casos, a los que introdujo categorías para tipificar los hechos. De esta manera, el eje principal de la tipificación es una «escala de

intensidad de los conflictos sociales», que contiene los siguientes grados:

- **Alta intensidad:** conflicto que ha escalado hasta convertirse en inmanejable y que implica incidentes de violencia permanente, involucrando a distintos actores sociales; la posible pérdida de vidas o afectación a la salud e integridad personal; daños a la propiedad privada y/o pública.
- **Mediana intensidad:** conflicto que se mantiene presente en la opinión y agenda públicas. El diálogo puede darse aunque en condiciones adversas.
- **Baja intensidad:** conflicto que está siendo manejado y encausado por las partes involucradas.
- **Resuelto:** conflicto concluido cuyo manejo ha permitido la suscripción de actas de entendimiento o acuerdos.



Luego, con esta clasificación entre manos, se distribuyen los casos –su ubicación espacial– y se procede a definir la intervención. Si la situación es considerada como de «alta intensidad» se buscará rápidamente la finalización o suspensión de las medidas de fuerza y de acuerdos mínimos para el restablecimiento del diálogo y la determinación de responsabilidades, entre otras estrategias. En los casos de «mediana intensidad» se llevarán a cabo actividades de mediación, para evitar el escalamiento de la situación. En los conflictos de «baja intensidad» la DGGS interviene como facilitador, haciendo primar el diálogo y logrando acuerdos. Respecto a los conflictos «resueltos», realiza un seguimiento de los acuerdos.

Cabe anotar que los procedimientos, análisis, intervenciones y resultados eran consignados en un informe trimestral, publicado en la página *web* del Ministerio. Sin embargo, han dejado de ser publicados por esa vía desde el 2008. Asimismo, debe considerarse que recién en abril de ese año se anunció que venía desarrollándose un protocolo de intervención para casos de conflicto social, para poder «uniformizar la aproximación y el tratamiento que los miembros del equipo de Gestión Social hacen de los diferentes casos que les son encargados, de tal manera que pueda implementarse un procedimiento ordenado de trabajo de los casos de conflicto social que esta oficina está siguiendo actualmente».

Diálogo Tripartito

Es una iniciativa que busca reunir a entidades del Estado, comunidades y empresas relacionadas con las actividades de hidrocarburos y gas, en las regiones de Loreto, Ucayali y Madre de Dios. El objetivo es «establecer un mejor relacionamiento entre el Estado, las empresas y las poblaciones y comunidades ubicadas dentro de las áreas de influencia de los proyectos del subsector, promoviendo la coordinación interinstitucional y un trabajo concertado en temas como la promoción de la inversión social y proyectos de desarrollo local en el marco de un desarrollo sostenible, apostando por la ruta del diálogo y previniendo alguna eventual situación de conflicto, entre otros».

El mecanismo implementado es la formación de grupos de trabajo, integrados por representantes de las tres partes involucradas, buscando la construcción

de una agenda consensuada y el establecimiento de alianzas estratégicas.

Comisión Multisectorial para las áreas de influencia de los lotes 1AB y 8 (R.M. N° 346- 2006-PCM)

La Comisión Multisectorial fue creada para actuar en el área de influencia de los lotes 1AB y 8, operados por la Empresa Pluspetrol Norte S.A. En octubre del 2007, presentó el documento «Plan de Acción para mejorar las condiciones socio-ambientales de existencia de las comunidades nativas asentadas en las áreas de influencia de los lotes 1AB y 8, elaborado con la participación del Ministerio de Salud (DIGESA), Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura (INRENA), CONAM, OSINERGMIN, GOREL, municipios provinciales, comunidades y federaciones nativas de la zona de influencia de los lotes en mención.

La base de esta propuesta es la denominada Acta de Dorissa, que se firmó el 22 de octubre del 2006. Como se recuerda, el origen de ese compromiso fue el levantamiento de las comunidades Achuar, ubicadas en Nueva Antioquía, márgenes del río Corrientes, a unos ochenta kilómetros al sureste de Andoas, provincia de Loreto. Las demandas estuvieron centradas en el aumento de cupos laborales asignados por la empresa petrolera y otros puntos concernientes a las relaciones entre la actividad extractiva y los entornos naturales y sociales.





Durante el segundo trimestre del 2008, la Comisión Multisectorial sesionó en dos oportunidades con el objetivo de presentar los avances de las acciones propuestas en el Plan de Acción, además de lo realizado en la implementación del Acta de Dorissa. Pero, seguramente no había mucho que informar.

A dos años de la suscripción del acta de Dorissa, la Defensoría del Pueblo y la Federación de Comunidades Nativas del río Corrientes (Feconaco) realizaron un balance del cumplimiento de los compromisos y, entre sus conclusiones, se afirma que se han producido avances, pero que se advierten retrasos en la ejecución de algunos acuerdos por parte del Gobierno Regional de Loreto. Además, el Plan Integral de Salud del río Corrientes, a cargo de la Dirección Regional de Salud de Loreto, presenta retrasos que no permiten brindar una adecuada atención de salud a la población, pese a que la empresa Pluspetrol realizó depósitos por S/.15'504.571 para su equipamiento¹.

Sistema de Seguimiento y Alerta Temprana de Compromisos Sociales (SSAT)

Este es otro de los medios utilizados por el Ministerio de Energía y Minas, siendo el implementado en el Proyecto Camisea el más conocido, cuya propuesta se hizo en setiembre del 2007. Este SSAT se justificaba, según lo afirmado en los motivos expuestos, porque «un alto porcentaje de conflictos sociales tiene su origen en el incumplimiento o inadecuado cumplimiento de compromisos sociales acordados previamente entre partes (sociedad civil empresas)».

Así, el SSAT Camisea fue concebido como el resultado de una estrecha coordinación que debería haber entre el MINEM, OSINERGMIN, gobiernos regionales y locales, sector privado y la sociedad civil insertos en el área del Proyecto. En este sentido, la Dirección General de Gestión Social, identificó dos áreas geográficas para la implementación del SSAT en el 2008:

- a) Dentro del ámbito del proyecto Camisea en Cusco (Bajo Urubamba), Ayacucho (distrito de Anco) e Ica (provincia de Pisco).

¹ <http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2008-10-31/acta-que-puso-fin-levantamiento-nativos-ha-cumplido-medias.html>

b) Dentro del área de influencia de los lotes 1AB y 8 de la empresa Pluspetrol Norte S.A. en Loreto (en las cuencas de los ríos Corrientes, Tigre y Pastaza).

El SSAT no es concebido como un mecanismo para difundir o alertar eventos conflictivos, sino como un espacio de facilitación para el cumplimiento de los compromisos sociales que las partes han asumido, sin que ellos tengan un marco normativo que las obligue. Sin embargo, más allá de lo lógico que puede aparecer este mecanismo en el papel, caben varias preguntas sobre cómo esto podría aplicarse en regiones como VRAE, que están insertas en los territorios en donde debería implementarse. Así, aun cuando reconoce las dificultades en el referido espacio, los resultados de un enfoque restringido y sin sentidos integradores pueden ser poco significativos, en el mejor de los casos. Por ejemplo:

- 1) ¿Quiénes serían los actores sociales en el VRAE, cuando el Estado asume que «todos» en la provincia de La Mar son «narcoterroristas»?
- 2) ¿Por qué el análisis de conflictividad en la zona no toma en cuenta los factores realmente actuales? Por ejemplo, es clamorosa la ausencia del narcotráfico como factor de violencia.
- 3) ¿Por qué a pesar de reconocer la complejidad real de la conflictividad se privilegia un enfoque restringido a población originaria?
- 4) ¿Por qué el esfuerzo de un SSAT no es articulado con los planes existentes en la zona, por ejemplo, el Plan VRAE?

Si hay evidentes dificultades en el enfoque, también parece suceder lo mismo en los instrumentos. El gráfico siguiente, denominado Matriz de seguimiento de compromisos sociales, es el medio más importante para el SSAT Camisea, con la cual se identifica el Acta, el compromiso social adquirido (compromiso), para a partir de ello y del plazo

máximo comprometido para su ejecución (plazo de entrega), ir estableciendo periódicamente el avance físico así como lo que denominamos el Índice de Avance (IA) y el Índice de Alerta Temprana (IAT).

En el mejor de los casos, estamos ante una herramienta de control social y difícilmente concebible como una de resolución de conflictos. Digamos, por ejemplo, ¿qué sucedería si los índices de cumplimiento no son los aceptables? ¿Cómo se garantiza, políticamente hablando, el cumplimiento de las actas refrendadas? ¿Cómo se neutralizaría la acción de agentes ocultos o invisibles que si bien no aparecen como garantes o responsables, es cierta su influencia en la toma de decisiones? ¿Qué pasaría si la autoridad local firmante, como es bastante probable en un sistema político como el nuestro, se deslegitima ante los ciudadanos?

Por otro lado, ¿qué pasaría si se cumplen los compromisos? Más aun, ¿cómo se garantiza que los compromisos adoptados son eficaces para disminuir la conflictividad?

¿A qué conduce todo esto? A que el compromiso por actas es un acuerdo político entre las partes y esto no es tomado en cuenta. Así, el compromiso aparece reducido a sus aspectos «técnicos» y casi con la única obligación de un cumplimiento formal que, aun así, no aclara el tipo de negociaciones que debe llevarse a cabo, abriendo una brecha bastante grande para los acuerdos informales, por fuera de los canales establecidos. En todo caso, se corre el peligro de que la resolución de conflictos se convierta en un terreno de imagen y relaciones públicas de las autoridades. Dicho de otra manera, si el Estado reacciona ante el conflicto –o la probabilidad de éste– sin duda alguna alentará la multiplicación de los mismos, abriendo «canales» alternativos y efímeros a los establecidos institucionalmente. Si se exige un grupo electrógeno o la mejora de los canales de regadíos, ¿por qué no fortalecer las instancias que deben canalizar y resolver estos problemas –gobiernos locales/regionales, espa-

Matriz de seguimiento de compromisos sociales

Situación	Compromiso	Responsable	Unidad de medida	Cantidad	Plazo de entrega (semanas)	Fecha de inicio	Índice óptimo de avance	Avance físico a la fecha	% de avance físico	Tiempo transcurrido	Índice de avance (IA)	Índice de alerta temprana (IAT)

cios participativos, planes de desarrollo concertado, etc. – en lugar de abrir espacios de vinculación directa entre población y gobierno central?

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

Un primer espacio en el que la PCM resulta siendo protagonista, es la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales, creada en octubre del 2006 mediante Resolución Ministerial 380-2006-PCM. Dicha norma considera que la Unidad de Análisis de Conflictos del hipotético CEPLAN, es la responsable de «**detectar y anticiparse a los conflictos sociales que afecten la gobernabilidad democrática del país**».

Sin embargo, como dicha instancia aún no funciona, la PCM debió proceder a formar la dicha Comisión Multisectorial, integrada por los representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio del Interior, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), Ministerio de Salud, Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) y, Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).

La Secretaría de Coordinación de la PCM

Esta entidad tiene entre sus funciones «coordinar y realizar acciones para la prevención y solución de conflictos». Estos son entendidos desde «**un enfoque interaccionista [sic] de acciones que resultan no sólo de las relaciones entre actores, sino que también éstos pueden ser utilizados como una oportunidad de revertir lo negativo en positivo; conllevando al desarrollo y crecimiento**». Es decir, bajo un lenguaje algo obtuso y enredado tenemos en realidad la conocida y antigua «teoría espasmódica», en la cual los conflictos son manifestaciones reactivas y dirigidas por un ejercicio de «*rational choice*» de los actores.

Es por ello que asume que la prevención de los conflictos tiene como herramienta fundamental el diálogo, con el cual se puede arribar al «mejoramiento del bienestar social». Es tal la importancia que se le asigna al diálogo, que se convierte en medio y fin de la acción: «La estrategia del diálogo busca definir



las metas, las cualidades y los comportamientos a seguir para el logro de un proceso de diálogo exitoso». Más aun, continúa la definición afirmando que «la estrategia del diálogo intenta definir las fases que se deben seguir a fin de lograr que el proceso de diálogo se afirme y logre sus metas».

De esta manera, la PCM estima que el tratamiento de conflictos tiene como finalidad formar Mesas de Diálogo, cuya naturaleza estaría condicionada por la calificación asignada a éstos:

- a) **Intervenciones en la fase preventiva.** Fase del conflicto donde se hallan los casos que no desarrollan o ejecutan acciones de protesta. La Secretaría de Coordinación a través del equipo de análisis y prevención de conflictos sociales organiza mesas de diálogo, mesas técnicas de trabajo, reuniones de coordinación y talleres informativos y de fortalecimiento de capacidades, tanto en provincias como en la misma sede institucional de la PCM.
- b) **Intervenciones en la fase de tratamiento.** Son los casos que han desencadenado o están desencadenando acciones de protesta. Se llevan a cabo negociaciones en mesas de diálogo con el objetivo de llegar a un consenso, deponer las medidas o acciones de protesta y llegar a acuerdos que cubran en mayor grado las necesidades de los actores en conflicto. Durante esta fase, la Secretaría de Coordinación a través del equipo

de análisis y prevención de conflictos sociales lleva a cabo coordinaciones con los diferentes sectores del Poder Ejecutivo y Poderes del Estado, sociedad civil y otras organizaciones.

c) **Intervenciones en la fase de seguimiento.** Finalizadas las negociaciones llegando a acuerdos entre las partes, el caso pasa a la fase de seguimiento, en la cual se realiza el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos por ambas partes. Cabe precisar que en esta fase se realiza también el seguimiento a posibles hechos o situaciones que pudieran reactivar los conflictos, ameritando realizar acciones preventivas, conllevando a que el caso pase a la fase de prevención.

Bajo esta concepción, entre el 2006 y el 2008, la PCM ha instalado 40 mesas de diálogo. En ese sentido, aparentemente existen semejanzas entre el procedimiento de la PCM y la que evidencia el SSAT del Ministerio de Energía y Minas. Sin embargo, en una muestra de cómo el Estado critica al Estado, entre los argumentos que expone el SSAT del MEM explicita que «la PCM viene diseñando un Sistema de Alerta Temprana de prevención de conflictos bajo un esquema clásico, es decir, como un mecanismo de respuesta para mitigar efectos negativos de un fenómeno dado; trasladando de este modo un concepto de SAT aplicado en fenómenos naturales al tema social».

Para proceder de esa forma, la PCM realiza una clasificación geográfica de los hechos, según la fase en los que se encuentran, para luego tipificarlos en:

- Gasíferos
- Agrarios
- Agropecuarios
- Canon
- Laboral
- Hidroenergéticos
- Normativo
- Demarcación territorial
- Cocalero
- Infraestructura
- Hídrico
- Gobernabilidad
- Ambiental
- Minero
- Social

Aun cuando no necesita comentarse las enormes dificultades que deben tener los funcionarios que operan con dicha tipología, debe remarcarse que más allá de su desarticulación, preocupa sobremanera que ésta descansa en una concepción del conflicto que no tiene mucha relación con los factores actuantes en ellos sino con las necesidades políticas del gobierno.

Así, no importaría mucho qué entiende la PCM sobre conflictos «agrarios» y «agropecuarios» o, peor aun, cómo hace para dilucidar entre lo que sería un conflicto «gasífero», «canon» o «hidroenergético»; o entre este último e «hídrico». Seguramente, lo crucial está residiendo en lo que entiende la PCM como conflicto que, como se ha afirmado líneas arriba, es todo acto que entiende como «peligro para la gobernabilidad del país». En todo caso, lo más comprensible sería de un acto atentatorio contra los intereses y pareceres de los gobernantes, porque la fórmula es tan vaga e imprecisa que todo conduce a asumir esa posición.



Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)

Según lo consignado en el manual usado para la capacitación de los pobladores, para este Organismo Público Descentralizado del sector Agricultura, un conflicto es «**un proceso (que tiene diferentes etapas y va cambiando en el tiempo), donde las partes están en desacuerdo o tienen posiciones encontradas (contrarias, contradictorias) con relación a algo (bienes, materiales e inmateriales, poder, ideas, etc.)**».

El conflicto se caracteriza porque es un proceso dinámico y complejo, se expresa como una relación entre las partes, es observable en sus manifestaciones, tiene causas y genera efectos, genera e implica costos y puede permanecer latente, es susceptible de ser analizado. Entre los elementos del conflicto pueden identificarse el problema o situación conflictiva, las personas (partes del conflicto) y actitudes conflictivas, el proceso que sigue el conflicto, el contexto en el que se produce y los factores que coadyuvan a su formación o inhibición.

Por otro lado, el conflicto puede ser positivo (cuando apoya la consecución de los objetivos de las partes comprometidas) o negativo (cuando obstaculiza el logro de objetivos de las partes). Asimismo, los conflictos pueden ser intracomunales, intercomunales o conflictos con terceros, es decir, el que mantiene una comunidad con un parte ajena a la misma (empresa, Estado, ONG, etc.). Por último, los niveles de conflicto se clasifican según el ámbito espacial en el que impacta: local, provincial, regional y nacional.

La Intendencia de Recursos Hídricos

Esta dependencia del INRENA, propone, supervisa y controla las políticas, planes, programas, proyectos y normas sobre el uso y aprovechamiento sostenible del recurso hídrico, además de supervisar y controlar la ejecución de los mismos.

En ese sentido, interviene en la gestión de conflictos originados por el control de los recursos acuíferos. Para ella, un conflicto es «**una situación que surge a consecuencia de los diferentes intereses y motivaciones que poseen los distintos actores sociales involucrados en una circunstancia determinada**».

Los denominados «conflictos de agua» pueden surgir por:

1. Sobreexplotación de las fuentes de agua (cantidad)
2. Vertimiento de efluentes y residuos sólidos (calidad)
3. Regímenes de aprovechamiento no sincronizados entre diversos usuarios (oportunidad)
4. Manejo fragmentado de la distribución
5. Rivalidades territoriales tradicionales
6. Usurpación de competencias
7. Decisiones incorrectas y procesos no transparentes
8. Normatividad imprecisa y ambigua
9. Distribución del canon de agua

Entre ellos, destacan para la Intendencia aquellos que contraponen la actividad agrícola con la minera, como serían los casos de Yanacocha y Quellaveco. Por otro lado, están los que escenifican la pugna de intereses entre las actividades de riego y los que son propios de la generación hidroeléctrica. Asimismo, la Intendencia identifica una serie de casos importantes, como el de Tambo vs. Moquegua, Coracora vs. Yaucay Chaviña, Cascas vs. Contumazá, Bella Unión vs. Acarí, entre otros.

Las funciones de INRENA sobre manejo de conflictos no dejarían de llamar la atención, salvo las diferencias y superposición que tendrían con las labores realizadas por otras dependencias del Estado, pero hay un aspecto importante que si bien se planteó cuando se creó el Ministerio del Ambiente, no parece ser actualmente materia de preocupación.

En efecto, entonces se suponía que el manejo de los recursos naturales debía estar bajo la responsabilidad del flamante Ministerio. Sin embargo, la voluntad política se manifestó contraria a este principio y el manejo del agua y de los recursos forestales quedaron como funciones del Ministerio de Agricultura, a través del INRENA. Los especialistas afirman que las políticas públicas respecto a los tres elementos naturales (agua, tierra, aire) deben ser coordinadas y si no sucede así es imposible una acción adecuada sobre ellos, más aun si se toma en cuenta la problemática que empieza a rodear a los recursos

hídricos y sus implicancias que tiene para una serie de actividades, además de la agrícola.

Sin embargo, parece que no sólo existe un problema de articulación en la política ambiental, sino, también, de incumplimiento de la norma por la falta de previsión acerca de lo que allí se ordena. El artículo 6º de la ley que creó el Ministerio del Ambiente estableció que dicho portafolio debía promover la solución de los conflictos ambientales para, en el artículo 13º, referir a la instalación de un Tribunal de Soluciones de Controversias Ambientales, «*competente para resolver conflictos en materia ambiental a través de la conciliación u otros mecanismos de solución de controversias extrajudiciales, constituyéndose en la instancia previa extrajudicial de carácter obligatorio antes de iniciar una acción judicial en materia ambiental*».

Para los optimistas, ese mandato significaba que, por fin, el Estado había decidido integrar la resolución de los conflictos ambientales. La manera como devino la realidad no les dio la razón: la multiplicidad de instancias y de enfoques sigue siendo la misma que hace un año atrás.

Ministerio del Interior

Finalmente, tenemos la clasificación de los conflictos que realiza el Ministerio del Interior. Para esta dependencia, los conflictos se ordenan según la siguiente tipología: Huelga, Paro, Huelga de Hambre, Plantón/mitin/Concentración, Vigilia, Movilización/Marcha, Toma de Local, Enfrentamiento y Bloqueo de Carreteras.

A su vez, los acontecimientos así clasificados son ordenados mediante un criterio territorial (regiones). Como dato adicional, tenemos el registro de personas detenidas en los actos de protesta.

Conclusiones

Ante el escenario descrito, se ha venido demandando la integración de los sistemas de seguimiento y prevención de conflictos. Al parecer, es una buena idea, pero todo parece indicar que el problema es mucho más grave y tal decisión no contribuiría en buen grado a solucionarla.

El Estado no sólo muestra una mirada fragmentada hacia los conflictos. Es así porque parte de concepciones diferentes, implementa procedimientos

diversos y, lo que es más, los clasifica de múltiples maneras, sin que tengamos una idea cierta de quién debería intervenir –y en qué grado– cuando se suscita un hecho caracterizado como conflicto social.

Esto otorga una amplísima discrecionalidad a los funcionarios y autoridades estatales, en tanto reside en ellos la posibilidad de catalogar un hecho como tal. En ese sentido, volvemos a plantear nuestra preocupación acerca de cómo precisa lo que es un conflicto el dispositivo legal que creó la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos: la acción que pone en peligro la gobernabilidad del país.

Pero, además de estas imprecisiones conceptuales y la multiplicación de procedimientos, habría que resaltar un denominador común que los recorre. Para todos ellos, el conflicto es materia de un tratamiento por fuera de los canales institucionales –debe establecerse una línea de comunicación entre el Estado central, la población concernida y sus dirigentes y, cuando cabe el caso, las empresas– e implementando «mesas de diálogo». Esto puede aparecer como un mecanismo idóneo, pero no lo es. En primer lugar, al extraer la conflictividad de las vías institucionales se releva la obligación de fortalecerlas para soportar esta presión y capacitar a sus agentes para una debida inclusión de las demandas sociales. En segundo lugar, los conflictos terminan siendo una especie de situación negociable entre autoridades y dirigentes –sin mayor promoción de la participación de la sociedad civil–. En tercer lugar, el supuesto es que los actores del conflicto son siempre los visibles, sin considerar que los factores más importantes –y, por lo mismo, los cruciales para una debida resolución– no son evidentes. En cuarto lugar, las mesas de diálogo podrían tener algún efecto cuando lo que allí se negocia tiene correspondencia con los lineamientos de la política del Estado; sin embargo, ocurre que los puntos que se ponen sobre el tapete son, muchas veces, aspectos circunstanciales y específicos.

Sin embargo, por encima de todo lo expuesto descansa un principio fundamental, sin el cual no hay procedimiento de tratamiento de conflictos que valgan: la confianza. En gran medida, la casi ausente eficiencia para tratar estos temas es la deslegitimidad del Estado ante la sociedad, de manera tal que la sospecha se instala inmediatamente y es casi imposible extraerla de los procesos de negociaciones. ■

Claro, sencillo y preciso: *la mejor forma de analizar conflictividad social*

Ivan Ormachea Choque*

Los conflictos sociales adquirieron mucho interés durante el gobierno de Alejandro Toledo debido a las numerosas movilizaciones y crisis impulsadas por diversos movimientos sociales y demandas gremiales. La gobernabilidad se encontraba jaqueada por una ola de protestas y huelgas que hizo temer por la estabilidad del régimen democrático y la gobernabilidad.

Actualmente, existen diversas iniciativas estatales y no estatales para analizar y monitorear conflictos sociales desde diversas perspectivas. Entre éstas destacan los reportes mensuales de la Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo (UCSDP), o los reportes de conflictos sociales de la Unidad de Prevención y Análisis de Conflictos de la PCM¹ (UAPC-PCM) y, la alerta mensual del Observatorio de Conflictos Mineros de la Red Muqui entre otros. Estos esfuerzos han sentado desde ya una línea de análisis que amerita algunas reflexiones.

A través de este espacio, interesa contribuir a la reflexión en torno a los retos que plantea presentar

reportes sobre conflictos sociales, los que por su propia naturaleza multidimensional, demandan claridad analítica, precisión conceptual y sencillez en su elaboración. Bajo estos lentes, nos parece importante aportar algunas recomendaciones.

Una adecuada definición de conflicto social

Partiendo del principio que es sumamente riesgoso y poco riguroso estudiar adecuadamente aquello que no está conceptualmente definido, resulta fundamental para el análisis y monitoreo de conflictos sociales, contar como punto de partida con una definición precisa y apropiada de conflicto social. Nos llama la atención que en algunos reportes estas definiciones no existan o que existan no una sino varias definiciones² o que éstas no se hayan precisado³. Del mismo modo, la definición conceptual de conflicto se asimila en demasía a otros conceptos como protesta social confundiendo con lo que se denomina comportamiento o acción conflictiva destructiva o violenta. Pareciera que los conflictos no existirían si estuvieran en su fase de latencia (formación), al asociarseles con movilizaciones, paros, tomas de locales, de carreteras o de rehenes. Recordemos que los conflictos surgen incluso existiendo acciones conflictivas pacíficas, no se requiere que existan acciones destructivas o violentas. Igualmente, se ha asimilado la noción de conflicto social a la afec-

* Presidente de ProDiálogo, Prevención y Resolución de Conflictos. MA en Resolución de Conflictos por la Syracuse University. Profesor universitario y consultor internacional en prevención y transformación de conflictos.

¹ En el blog Mesa de diálogo www.prodialogo.blogspot.com se encuentran la lista "Instituciones del Estado" que identifica a las entidades estatales que desarrollan funciones de análisis o monitoreo de conflictos.



² La UCSDP cuenta con una definición en el glosario de su portal, una segunda mucho más amplia en el texto Ante todo el diálogo (Ver <http://www.defensoria.gob.pe/ucs/pdf/Ante-todo-el-dialogo-UCS.PDF>), y precisiones adicionales en el Protocolo de Intervención Defensorial en Conflictos Sociales y Políticos que se encuentra en los anexos de la misma publicación.

³ Ver definiciones de la UAPC-PCM en su portal http://sc.pcm.gob.pe/web/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=32

tación o violación de derechos⁴. Tales imprecisiones pueden llevar a pensar a muchos actores sociales en conflicto, que resulta un requisito *sine qua non* actuar destructivamente para ser tomados en cuenta y figurar en los reportes de conflictos sociales como el de la UCSDP o de la UAPC-PCM.

La definición de conflicto social que me parece muy útil por ser clara y precisa proviene de la aportada por Ross Stagner en 1967, la cual ha sido adaptada por Christopher Mitchell⁵ y Louis Kriesberg⁶: “situación en la cual dos o más actores perciben tener objetivos mutuamente incompatibles”. Esta definición manifiesta los requisitos necesarios para la existencia de conflictos sociales: pluralidad de actores, conciencia del estado de conflicto entre los actores e incompatibilidad entre los objetivos que persiguen. Ciertamente que las definiciones podrían complementarse con otros enunciados, pero sin olvidar que cuanto más clara y precisa sea la definición, menos posibilidad de riesgo conceptual existirá.

Claridad terminológica y glosarios

Los reportes deberían incluir dentro de los mismos un glosario, a modo de anexo final, que oriente al lector en cuanto a la terminología que se utiliza en los reportes. De esta manera el lector tendría claridad sobre cómo han sido conceptualizados los términos y no se enfrentará a imprecisiones ni ambigüedades. Paralelamente, un glosario cumple una función

educativa relevante al informar a los lectores sobre cuáles son los conceptos adoptados y propuestos por los especialistas en conflictos. Actualmente, los reportes de conflictos no cuentan con glosarios en los mismos reportes. En otros casos, las definiciones conceptuales o glosarios han sido puestas en sus páginas web.

Claridad en el enfoque

¿Qué busca la sistematización y análisis de la información sobre conflictividad social? Es una de las preguntas que nos hacemos al leer los diferentes informes o reportes de conflictos. Si lo que buscan los reportes de conflicto es solamente sistematizar información a partir de la información analizada, estamos ante un válido esfuerzo de monitoreo. En algunos casos como los reportes de la UCSDP y de la UAPC-PCM, se han introducido enfoques como los de prevención de conflictos. Es decir, aquel conjunto de medidas que contribuyen a la prevención de comportamientos indeseables evitando la escalada conflictiva o limitando sus efectos a un umbral tolerable⁷. Aún así, se requieren mayores esfuerzos por atender a los conflictos en las fases de formación (anticipándose al surgimiento del conflicto) o en sus fases tempranas, para lo cual se precisa de sistemas de alerta temprana (SAT) mucho más especializados.

En los reportes de conflictos sociales prevalecen los enfoques de gestión de conflictos, gestión de crisis⁸ y resolución de conflictos. Los tres orientados a resolver conflictos manifiestos, los que por lo general han entrado o estuvieron en una fase de actividad destructiva y son desescalados a través de procesos de diálogo o comisiones de alto nivel. Se ha hecho un importante esfuerzo por el lado de la UCSDP y de la UAPC-PCM, por el seguimiento de los acuerdos obtenidos en estos procesos. Sin embargo, queda aún



⁴Hasta los reportes de abril del 2008 de la UCSDP se incluía un pie de página al inicio que decía: “Los conflictos incluidos en este reporte son aquellos que han involucrado al menos a alguna de las siguientes situaciones: amenazas a la vida, integridad o salud de las personas, daños a la propiedad pública o privada, afectación al libre tránsito, impedimento del ejercicio de funciones de una autoridad o la paralización de la prestación de servicios públicos”.

⁵Ver *The Structure of International Conflict*. NY: St. Martion's Press. 1981. Pág. 17.

⁶Ver *Constructive Conflicts* NY: Rowman & Littlefield. 2003. Pág. 2.

⁷Fisas Armengol, Vicenc. *Cultura de paz y gestión de conflictos* Barcelona: Icaria. 2006. Pág. 144.

⁸La situación de máxima tensión o violencia que experimenta un conflicto social.



un tramo importante por alcanzar, un enfoque más holístico como el de transformación de conflictos⁹ el cual —desde la teoría del cambio— se enfoca en propiciar mejoras en cuatro niveles: el personal (trabajando con la subjetividad y realidad individual de los actores en conflicto), el relacional (modificando los patrones de relación que propician los conflictos como la inadecuada comunicación, las percepciones y emociones mutuas), el estructural (atacando las causas raíces del sistema que fomentan conflictividad) y el cultural (fomentando patrones de manejo y solución de conflictos constructivos).

Fuentes informativas compatibles con el enfoque

Resulta imprescindible evaluar cuál es la metodología más adecuada para el proceso de acopio de información. Notamos que alguna información proviene de fuentes que no necesariamente apuntan a reconocer que el conflicto es una oportunidad para el cambio social constructivo. La información proviene de

fuentes de inteligencia, policiales o políticas, las que no empatan generalmente con el enfoque de prevención o resolución constructiva de conflictos. Resulta muy distinto, por ejemplo, la información proveniente de un cuerpo policial interesado en identificar quién es quién y qué tipo de comportamientos o desplazamientos viene realizando, que identificar «desde una perspectiva constructiva de intervención en conflictos» quiénes son los actores y cuáles son sus demandas, intereses y necesidades. Un primer enfoque prioriza la identificación del actor y su permanente seguimiento con el fin de preservar la tranquilidad pública y la seguridad, mientras que el segundo prioriza la identificación de los actores en conflicto y sus motivaciones en aras de mejorar la comprensión del conflicto y adoptar la estrategia de intervención más constructiva.

Mejorar la comunicación y la coordinación interinstitucional

Los informes de conflictos sociales deberían contar con un apropiado acompañamiento comunicacional. Nos preocupa que mensualmente los medios hagan mención a los reportes de conflictividad de la UCS-DP y enfatizen en tono sensacionalista el aumento de los conflictos. Este estilo comunicacional refuerza el prejuicio en contra de los conflictos y nos dirige hacia una intervención enfocada en la resolución (liquidación) rápida del conflicto, cuando el problema no es el aumento de estos, sino entender qué condiciones propician su surgimiento y qué están haciendo las instituciones estatales respecto a ellos.

Por otro lado, la información sobre conflictos sociales debería transparentarse y ser de acceso público para los interesados. No se trata tan solo de un mero interés académico, sino de compartir democráticamente información que importa a todos.

Finalmente, ayudaría al país y a su gobernabilidad, empezar un trabajo coordinado entre instituciones estatales y no estatales que vienen ejecutando experiencias de monitoreo e intervención en conflictividad social. Existen numerosas necesidades comunes y complementarias entre estas instituciones y también, se evita la duplicidad de esfuerzos. La UCS-DP y la UAPC-PCM han dado un paso crucial en este sentido al suscribir un convenio de cooperación.

⁹ Ver texto *El pequeño libro de transformación de conflictos* de John Paul Lederach. Bogotá: Good books y Justapaz, 2009.

Notas para aportar al seguimiento de conflicto en la ciudad neoliberal

Teresa Cabrera Espinoza*

1. **Protesta social y conflicto social** han sido durante la presente década, dos de las «unidades» de análisis que más han preocupado a estudiosos y opinantes de nuestra realidad, en vista no sólo de su alto dinamismo, sino de su enorme poder explicativo de los grandes desencuentros de la política nacional.
2. **La oleada de protestas y movilizaciones** que caracterizó el gobierno de Toledo se explicó en gran parte en razón del período de contención que para el tejido social organizado –fastidiado o cooptado, pero sumamente débil– significó el régimen fujimorista. De manera general, puede describirse el signo predominante de ese malestar como la expresión acumulada de las inquietudes redistributivas postergadas durante los noventa y también como el mecanismo por el cual las fuerzas políticas trataron de encontrarse, organizarse y acumular dentro de los nuevos márgenes democráticos.
3. **Este inicial congestionamiento fue ordenándose paulatinamente.** La densidad de las sociedades políticas locales –más o menos extensas y más o menos arraigadas en referentes de poder «tradicionales» – encontró en los recientemente reconstituidos gobiernos regionales, espacios de

poder más localizado y ajustado a su radio de acción, en los que recolocar las demandas que en el período previo habían necesitado de la escala nacional. Hacia 2004 –año en que la Defensoría del Pueblo inicia su registro– la mayor conflictividad se concentraba en las esferas local y regional, presentándose predominantemente en la forma de cuestionamientos, por diversos motivos, a la actuación de la autoridad municipal (distrital y provincial).¹ Progresivamente, la centralidad de las demandas y reclamaciones dirigidas a esta esfera, aun cuando conservan un significativo margen, ha ido cediendo paso frente a la oleada de conflictos entre colectividades/poblaciones y el Estado nacional, a raíz de políticas de manejo de recursos naturales, o directamente contra las empresas del sector extractivo (principalmente minería e hidrocarburos). La tendencia, según Remy, «parece estar cambiando y desarrollándose más depuradamente conflictos en relación con el modelo de crecimiento económico»,² y de manera más amplia «situaciones que enfrentan conflictivamente dos opciones de manejo del espacio y su desarrollo».

4. Si bien queda claro que la expresión más acabada de dicha tendencia es el llamado «conflicto socioambiental»,³ cuyo escenario privilegiado es, en líneas generales, el espacio rural,⁴ **la idea de**



* Investigadora de desco.

¹ Defensoría del Pueblo: “Ante todo, el diálogo”. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos. Lima Perú 2005 y Reportes de Conflictos Sociales correspondientes al año 2004.

² Remy da cuenta de las implicancias de este “tránsito” en Remy, María Isabel “Poca participación y muchos conflictos”. – p. 81-98. En: Perú Hoy. Por aquí compañeros: aprismo y neoliberalismo. – Lima: desco, 2008. 390 p

³ Categoría que inicialmente se denominó “medioambiental” y que se amplió por presentarse de manera bastante más compleja que una demanda de corte ecologista o de sanidad pública.

⁴ Escenario ciertamente complejo si se tiene en cuenta que en él se ubican y reproducen formas particulares –no suficientemente contempladas en el estándar nacional– de propiedad (propiedad comunal), toma de decisiones y ejercicio de autoridad.

este texto es apuntar elementos de las principales dinámicas urbanas vigentes, válidas particularmente –aunque no de forma exclusiva– en el caso de Lima, y su relación con esa identificada tendencia a la acumulación de situaciones –cuando no conflictos propiamente dichos– en que se enfrentan distintas opciones de manejo del espacio, entendiéndose que una de estas opciones es la expresión del actual modelo de crecimiento económico.

LIMA

5. Entre las diversas narraciones disponibles sobre la intensiva transformación social y urbana que sufrió Lima durante la segunda mitad del siglo XX, persiste entre las principales, aquella que ubica a la capital como el punto de llegada de sucesivas oleadas migratorias procedentes de la región andina. En términos bien específicos, este «punto de llegada» no fue estático, sino que fue reubicándose a medida que la propia ciudad fue perdiendo la capacidad de absorber la creciente demanda de espacio de los nuevos habitantes, quienes de saturar lo construido existente y los espacios marginales, pasaron, en razón del déficit que ni el Estado ni el mercado estuvieron en disposición de cubrir, al mero arenal, a la periferia, a los extramuros, a una especie de *tabula rasa* sobre la que se escribiría, como en una novela «por entregas», la nueva ciudad, desde la que se infundiría nuevo aliento a los sectores más tradicionales (populares o no).
6. El peso cultural –y digamos, sicológico– de esta narración, sumado a su efecto patente en el

⁵ En este sentido, los alcances de una crítica contra-hegemónica pueden medirse de manera inversamente proporcional al éxito del modelo del “empresario-emergente-formalizado” como referente modélico de las nuevas clases medias y ruta unívoca para el triunfo de quien proviene del mundo popular. En la cara opuesta de esa épica, no hay vencidos ni olvidados: la condición de víctima está determinada apenas por el poco o nulo atractivo (para la sociología, el análisis político o el interés comercial) de aquellos que no calzan en el modelo ni están en condiciones de realizar el “despegue”. La ruta de la reflexión alrededor de los derrotados, entre la insuficiencia de la existente representación política de izquierda y el boom del discurso De Soto, fue anunciada por Romeo Grompone en su texto de 1990 “Lecturas políticas de la informalidad”. En: *De marginales a informales*. Serie **desco** 25 años. **desco**, Lima.

⁶ Este asunto es advertido, al arrancar la década del 90 en Riofrio, Gustavo. *Producir la ciudad (popular) de los '90. Entre el mercado y el Estado*. Lima, **desco**, 1991. pág. 87.

conjunto del paisaje y la estructura urbana, no ha permitido aún integrar de manera coherente las lecturas críticas sobre el variado impacto que sobre la sociedad limeña y su tejido urbano –el nuevo y el viejo, el emergente y el deteriorado– tuvieron las reformas liberales, en su fase de «shock» (primera mitad de los noventa) y que se suceden hoy como parte de una pretendida fase de consolidación del modelo.⁵ Para hilar una narración coherente de la gran transformación urbana en curso, es necesario trasladar definitivamente algunos hitos. Si bien las características particulares de fenómenos «estructurales» (migración de la fuerza de trabajo en un esquema desarrollista deficiente, con su secuela de pobreza y desigualdad) no han perdido fuerza para explicar el modo de producción y reproducción de ciudad, sí ha ido perdiendo centralidad⁶ ante la ofensiva neoliberal y su forma de modelar el espacio urbano, forma consagrada por la constitución y las leyes sin resistencias significativas, a diferencia de las múltiples y muchas veces contradictorias estrategias y formas de moldear el espacio urbano que trazaron los autoconstructores de Lima en los sucesivos momentos de expansión.

7. Revisaremos a continuación algunos referentes de la dinámica urbana, especialmente sensibles en el diálogo con el modelo de crecimiento económico: a) la normativa que rige a la institución municipal en su variante urbana, b) la política de titulación masiva, c) los programas de edificación de vivienda y d) la proliferación del supermercado como formato predominante de comercio y consumo al menudeo. Estos elementos, de calidades distintas, permiten repasar varios niveles del diálogo entre lo urbano *constituido* y el programa neoliberal *constituyente*. Los dos primeros funcionarán aquí como fuente potencial de conflicto, y a la vez –contradictoriamente– han de ser entendidas como condición para la desactivación de las posibles resistencias conflictivas (o los modos organizacionales sobre los que podrían basarse las resistencias). Los otros dos elementos están considerados en su calidad de ejemplos de producción o resignificación conflictiva del espacio. Por las características de este artículo, quedarán fuera otros referentes,

sustanciosos e igualmente ilustrativos del uso y sentido que cobra el espacio en la ciudad en el predominio del modelo, como la configuración del sistema de transporte público en el esquema del libre mercado o el programa de obras viales que actualmente lleva a cabo la Municipalidad Metropolitana de Lima y que, cabe anotar, ha conducido a la formación de al menos dos focos de resistencia activa (los estudiantes sanmarquinos por el by pass que invade el campus y los vecinos del distrito de Barranco por el retraso de las obras del Metropolitano).



EL MODELO

Municipios

8. A lo largo de la década del noventa, a la par de la implementación de las políticas de ajuste económico, el gobierno peruano emitió una serie de normas que tuvieron como efecto el recorte de los poderes y rentas municipales en la escala provincial, por la vía de la distritalización de competencias o bien de la reasignación de funciones mediante la creación de entidades independientes del poder municipal, entre las que destaca, por su significado y la magnitud de su papel específico, la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI.
9. En una lectura de balance de poder político, el programa de recortes a los municipios provinciales fue parte del esquema de control y reproducción del fujimorismo, caracterizado por anular las intermediaciones institucionales, centralizando la definición de políticas y propiciando en un ámbito micro e hiperlocalizado –la jurisdicción distrital– redes más o menos extensas de clientelaje alrededor de los programas sociales. En una lectura de la ofensiva neoliberal, este proceso formó parte de la interiorización del programa neoliberal en las políticas públicas urbanas, mediante modificaciones sustantivas del aparato estatal local, cuyo fin último sería «movilizar espacios de la ciudad tanto para el crecimiento económico orientado al mercado como para las prácticas de consumo de las élites, asegurando al mismo tiempo el orden y el control de las poblaciones excluidas». ⁷ Con la

dación de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) en 2003 desaparece el amparo legal con que contaban las funciones social y ambiental de la propiedad, se desactivan las facultades municipales para imponer límites a la propiedad privada, además de reducirse la unidad mínima de planificación urbana a la escala distrital (cada municipio distrital aprueba su propio plan urbano). Entre las implicancias de este «rediseño», está la indefensión de los valles de Lurín y Chillón, asediados por la presión urbanizadora; el fraccionamiento administrativo de ejes de escala metropolitana (la Costa Verde es un buen ejemplo), los cambios de zonificación o las limitaciones al desarrollo urbano que ha impuesto la nueva ley de habilitaciones urbanas. En general, se han creado las condiciones para suavizar los costos de los emprendimientos del capital privado, en desmedro de la habitabilidad y el interés público. Por estas razones, cabe comprender a la LOM 2003 como un hito en el proceso de neoliberalización urbana. ⁸ Claro, este proceso es hegemónico, pero no es unívoco: convive con varias otras tendencias. La LOM 2003, por ejemplo, ha sido ampliamente reconocida por dar un marco renovado a la participación ciudadana. Situándola en el momento político post gobierno de transición, y a un año de la promulgación de la ley de bases de la descentralización, es bastante comprensible que se le

⁷ Theodore, Peck y Bizener. *Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados*. Temas Sociales 66. Sur, Corporación de estudios sociales y educación. Santiago de Chile, marzo de 2009.

⁸ Castro-Pozo, Hildebrando. *Comentario de la Ley de Municipalidades*.

haya visto más alineada con los nuevos aires de democratización, que con la re estructuración post ajuste.

Títulos

10. Sobre la política de titulación masiva emprendida por el Estado Peruano, una lectura ajustada al tiempo político, indica que el esquema de formalización ha respondido en general a la desregulación del mercado de tierras, a la apuesta explícita por el «chorreo»⁹ y a la ambivalencia jurídica entre el centralismo de los noventa y las propuestas descentralizadoras de inicios del s. XXI,¹⁰ en la que se superponen los poderes de los municipios y los gobiernos regionales. En una lectura del avance neoliberal, habría que concentrarse en el «objeto» de la política: el título. Riofrío¹¹ identifica como la «base material» de la organización vecinal *el saneamiento legal y acondicionamiento físico del asentamiento*. Aunque la hipótesis es problemática y aún poco explorada¹², con el título de propiedad distribuido como requisito y no como culminación en el camino de la provisión de servicios, y antece-diendo cualquier proceso de acondicionamiento urbano, se introduce una distorsión en la lógica organizativa de los barrios nuevos. Al diluirse la «base material» de la acción colectiva (de todo un asentamiento), y ser reemplazada por la posesión de un título (individual) sobre la tierra, el proceso de consolidación urbana queda librado a su suerte. De más está decir que no hay, ni en diseño, una política o iniciativa estatal que reemplace la acción de los pobladores a este respecto, en un escenario en el que, de un promedio de

61 barriadas aparecidas por año entre el 82 y el 93, hemos pasado a más de 400 por año entre el 94 y el 2002. Estos hechos deben sumarse a las lecturas disponibles sobre la desaceleración de la organización popular como el paso de una política de pobladores a una política de ciudadanos, en un contexto de desregulación de servicios públicos y desmontaje de las redes sociales basadas en programas de asistencia social.

Edificios

11. En cuanto a la política de vivienda, se ha tratado, en el diseño y los resultados, más de una política de promoción de la edificación de vivienda nueva, esto es, orientada a revitalizar a los industriales de la construcción, antes que destinada a cubrir el déficit habitacional histórico, el producido por el crecimiento vegetativo de la población o el déficit cualitativo (referido a las áreas tugurizadas y en pueblos jóvenes). Más allá de esta consideración, y de su correlato en el sostenido aporte del sector al PBI, el impacto en el *hardware* urbano empieza a definirse mejor. De un inicial entusiasmo por la vigorosa actividad constructiva, expresada en la rápida aparición de edificios multifamiliares y conjuntos habitacionales por casi toda la ciudad, se ha pasado a una creciente preocupación por asuntos como la provisión de servicios para estas zonas transformadas y su radio de influencia: desde la capacidad de las redes de agua y desagüe, hasta el diseño de la movilidad (rutas, paraderos) de una población que se multiplicó hasta tres veces, pasando por las necesidades de espacio público y equipamientos comunitarios, hasta el malestar por los cambios en los usos y costumbres que implica en muchísimos barrios el paso de un modelo de unidad de vivienda unifamiliar a edificaciones multifamiliares –sin contar que muchas veces ese malestar incluye dosis de clasismo y de defensa neurótica del «status»–. Resulta pues, tan válida la mirada a las dinámicas cifras en los negocios de materiales de construcción o mobiliario casero, como a las modificaciones ya no sólo de la zonificación urbana, sino de los estándares de edificación de vivienda (reducción del coeficiente de áreas libres, de los ambientes, etc.). En suma, no es sólo que los programas de

⁹ Baste nada más recordar la exposición de motivos del decreto 803, que crea la COFOPRI: “el sistema generará el incremento del valor de los predios de los peruanos de menores recursos; sin acceso a la formalización de sus activos principales, la mayoría de los peruanos no pueden beneficiarse plenamente de la nueva política económica, que incluye estabilización de la moneda y privatización” (las cursivas son nuestras).

¹⁰ Calderón, Julio. *Después de la formalización ¿qué sigue?. Notas acerca de la consolidación de los asentamientos humanos en áreas de bajos ingresos en el Perú*. IV Simposio Urbano del Banco Mundial. Washington, mayo 2007. Pág. 3.

¹¹ *Op. Cit.*, pp. 75.

¹² Véase al respecto: Riofrío y Ramírez-Corzo. *Formalización de la Propiedad y Mejoramiento de Barrios: bien legal, bien marginal*. Serie Estudios Urbanos N°1, **desco** 2006 y Caria. *Títulos Sin Desarrollo: Los efectos de la titulación de tierras en los nuevos barrios de Lima*, Serie Estudios Urbanos N°1, **desco** 2008.

vivienda no estén orientados a las mayorías (no solventes), sino que la vivienda ofertada para la clase media se está produciendo con gran mezquindad y en desmedro de la calidad de vida urbana en general.

Mercados

12. En declaraciones al diario *Gestión* (1.04.2009) el representante de MERCARED (división «corporativa» de la Confederación Nacional de Mercados y Comercio del Perú – CONFENATM), Sr. Aguilar, usó la expresión «guerra comercial» para referirse a la desigual competencia entre la propuesta de su gremio, de repotenciar y «modernizar» los mercados de abastos (con una cartera de 40 proyectos en el país, sobre más de un millar sólo en Lima) y la agresiva expansión del formato supermercadista, que usualmente se da como parte de un proyecto conglomerado de servicios y consumo (mall, strip center, power center, etc.). Una lectura de la situación sería que los bandos de esta «guerra comercial» los conforman, de un lado, la resistencia de los mercados minoristas tradicionales y por otro lado el comportamiento invasivo del capital trasnacional (o nativo subsidiario de intereses trasnacionales). Esta lectura y la opción sentimental por la agremiación de los privados del modelo no trasnacionalizado (la mirada de «asociaciones de comerciantes» y otras formas devaluadas del sistema de cooperativas), olvida algunos problemas de «diseño» en la regulación del abastecimiento en las ciudades, en este caso, de las familias en las ciudades.

13. Para simplificar el argumento, excluyamos a los mercados de los distritos con origen de urbanización informal («de pueblos jóvenes») pues su origen ha sido distinto. Concentrémonos en los grandes mercados municipales. A despecho del programa neoliberal, existe la autoridad pública, apenas aludida en esta «guerra comercial» en su rol de facilitación de la inversión privada, la variante mejor dotada entre sus funciones de promoción de desarrollo económico local. Es cierto que los grandes centros comerciales tienen un envidiable poder de negociación con la autoridad local, además de ventajas que son

imperceptibles para el ojo público (el complejo de un supermercado opera con una sola licencia de funcionamiento, lo cual reduce considerablemente los costos de transacción, frente al problema organizacional que este «detalle» supone para un mercado de abastos, en donde el esquema es «un puesto–un trámite»). Por lo demás, la principal ventaja comparativa del supermercado no es estrictamente económica: radica en que ha sido incorporado por el sentido común ciudadano como un componente sin el cual el paisaje de modernidad (y la legítima demanda de calidad en el servicio) sería incompleto. Sin embargo, hay que pasar la película completa: parte de la «guerra comercial» se libra entre las diversas asociaciones de comerciantes con intereses en los mercados públicos, presionando a las municipalidades,¹³ para que den curso a la privatización allí donde no ha ocurrido, al amparo de la ley 26569, en la que no se detalla (tampoco lo exigen los comerciantes) cuáles serán los mecanismos específicos de regulación de los aspectos sanitarios, de prevención de especulación y monopolio, de medición, etc. es decir, de la protección del interés público. La mayor dotación de puntos en contra para la defensa de la autoridad pública, la ha aportado la actual administración metropolitana, la que tras recuperar el control de la infraestructura del mercado mayorista de Santa Anita, no ha hecho mucho más que anunciar la postergación de los plazos para la re-apertura de dicho complejo.

14. En este vacío, todas las acciones de ordenamiento de mercados –y sus respectivos desbordes en la vía pública– son vistas con sospecha por los minoristas. Son leídas como un emprendimiento que anuncia un intento privatista a favor de una gran empresa –esto de hecho ha ocurrido o está por ocurrir en representativos mercados de Lima–. De hecho, noticieros nacionales como Enlace Nacional o los propios reportes de conflicto de la Defensoría del Pueblo - DP emitidos en lo que va del año, dan cuenta, en el rubro de «acciones colectivas de protesta», de diversos actos de resistencia frente a inter-

¹³ Un ejemplo de las demandas de asociaciones de comerciantes de los mercados puede verse en <http://www.mercadosenred.com/Congresos/CONFENATM.-%20CARTA%20A%20ALAN%20GARCIA.doc>

venciones municipales en reordenamiento o mejoramiento de mercados en prácticamente todas las ciudades medianas del país.¹⁴ Puede aducirse que esta clase de intervenciones responden a procedimientos rutinarios, exigencias de Defensa Civil, necesidades de la caja chica o del clima político local. Esto efectivamente puede ocurrir así, pero no pueden dejar de considerarse los lobby's tanto de las divisiones de negocios de los principales grupos económicos, como los de la resistencia de los minoristas tradicionales. Se puede entender entonces que se citen aquí estos hechos como parte del potencial conflictivo del programa neoliberal para las ciudades. Por esto, una defensa del comercio local barrial como generador de empleo, de reinversión del capital en el territorio y su papel en la identidad barrial, debe reconsiderarse a la luz del debilitamiento estructural de la autoridad pública.

CATEGORÍAS CONFLICTIVAS

15. En los últimos tiempos Lima ha aparecido como escenario de conflictividad social, del modo como aparece cualquier otra localidad del país, a raíz de una serie de episodios entre los que se cuentan la recuperación del mercado de Santa Anita, la movilización de los vecinos de Barranco a raíz de las obras del esquema COSAC, de los vecinos de la Residencial San Felipe por la pretendida construcción de un centro comercial, de los vecinos de Ventanilla por la desviación hacia sus playas de la salida del colector de desagües, de los estudiantes de la Universidad San Marcos por la invasión del campus por un anillo vial. Sin mayor dificultad, cualquiera de ellos encaja en las definiciones de «conflictos por asuntos de gobierno local» o «conflictos socioambientales», aunque varios comporten elementos que harían de una



categoría «conflictos por el espacio público» una opción más precisa y más rica para entender la cualidad distintiva de los fenómenos urbanos, pues no se trata de un conflicto alrededor de la «propiedad» o del «espacio productivo», sino de la habitabilidad y la calidad de vida en la urbe. Sin embargo, y en un artículo que pretende aportar en el entendimiento de la conflictividad urbana en Lima, debe extrañar que todos estos significativos hechos hayan sido hasta este punto excluidos.

16. El sistema de monitoreo de conflictividad social de la Defensoría del Pueblo –hoy por hoy el más completo y legítimo– ha ido construyendo sus categorías sobre la noción del conflicto como un desacuerdo manifiesto, público, alrededor de definir «la organización de la vida social»¹⁵ en un determinado contexto. El carácter abierto de esta definición de alguna manera se delimitó mediante la inclusión –desde su tercer reporte en junio de 2004 y hasta marzo de 2008– de una precisión a pie de página: para ser incluidos en el reporte, en los conflictos debían concurrir «al menos alguna de las siguientes situaciones: amenazas a la vida, integridad o salud de las personas; daños a la propiedad pública o privada; afectación al libre tránsito; impedimento del ejercicio de funciones de una autoridad; o la paralización de la prestación de servicios públicos». Progresivamente, el recojo se ha ido afinando, incluyendo en adelante la figura de acciones colectivas de protesta y eventualmente, la contabilización de hechos dentro de una categoría residual («Otros») para aquellas situaciones que no encajasen en las nueve categorías¹⁶ diseñadas

¹⁴ Entre Enero y Abril de 2009 ocurrió en Ayacucho, Huancayo, Chiclayo, Tumbes, entre otras ciudades que junto con “los conos” de Lima, figuran en el mapa de negocios de Malls Perú (Grupo Falabella) Cooperación AESA (Grupo Brescia), Multimercados Zonales (Grupo Romero) e Interseguro (Grupo Interbank).

¹⁵ Defensoría del Pueblo: “Ante todo, el diálogo”. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos. Lima Perú 2005; página 12.

¹⁶ A saber: 1. Conflictos socio-ambientales, 2. Conflictos por cultivo ilegal de coca, 3. Conflictos electorales, 4. Conflictos por demarcación territorial, 5. Conflictos comunales, 6. Conflictos labores, 7. Conflictos por asuntos de gobierno nacional, 8. Conflictos por asuntos de gobierno regional, 9. Conflictos por asuntos de gobiernos locales.

- y que se asume, no se presentan en número significativo.
17. Los discretos letreritos aparecidos en la urbanización La Aurora (Miraflores), advirtiendo de la naturaleza residencial de la zona («La Aurora no es multifamiliar»); las disputas por el control de centros de abastos, con escenario en pasillos de municipios y juzgados, los enfrentamientos vecinales en la implementación del esquema Agua para Todos, son hechos que no reúnen requisitos para ser reportados como conflictos o acciones de protesta colectiva, no obstante encajar en la definición de incompatibilidad de objetivos en la organización de la vida social.
 18. Creemos que **una categoría crítica es la de «conflictos por asuntos de gobiernos locales»**. Si bien se entiende que las categorías usadas por la DP son operacionalizaciones de configuraciones harto complejas, y que en la realidad los hechos de conflicto se dan como combinación de distintas motivaciones, es también claro que los asuntos públicos que son de la directa incumbencia de los aparatos municipales, por la variedad de los mismos, admiten aún varios niveles de diferenciación que la categoría no estaría recogiendo.
 19. Para empezar, cabe considerar **la distinta magnitud de las escalas distrital y provincial**, cuyas autoridades políticas, por definición, son de distinto alcance y en el diseño institucional de un país que tibiamente apuesta por la descentralización, hemos visto que hay serios asuntos de indefinición o superposición de competencias. Luego, ocurre que las autoridades y funcionarios están en una variable relación de proximidad con eventuales grupos o colectivos movilizados, lo que condicionará las vías para su interpelación. También cabe señalar que en el espacio urbano proliferan fuentes de información que dan cuenta de la realidad local e hiperlocal, como son los periódicos y radios distritales y conales, los boletines vecinales y su última mutación tecnológica: sitios en la web 2.0, todas estas plataformas para la visibilización de conflictos.
 20. Luego, aunque la «frontera» entre lo «urbano» y lo «rural» es, conceptualmente cada vez más un estorbo, constatamos que es válido apreciar diferenciadamente –y sin perder de vista no sólo la interdependencia sino la relación de continuidad espacial– las estrategias y formas de control y reproducción del espacio particulares de cada ámbito. Esto, además en razón de que las condiciones para la agregación de intereses y los recursos disponibles para la movilización son marcadamente distintos, con lo cual las formas de una eventual representación política, también lo serán. Quienes se han detenido a examinar –desde la acción misma o desde el análisis de ciencia política– conflictos vecinales, han aportado valiosos elementos de juicio al respecto.
 21. Por estas razones, nuestro aporte a la «desagregación» de la categoría «conflictos por asuntos de gobiernos locales», o una problematización de la misma con miras a un registro más específico, se ubica en **la configuración urbana como espacio conflictivo, tomando como primera ruta una inquisición por las formas posibles y predominantes de conflicto en un determinado modelo de producción de ciudad y su posibilidad de ser procesadas como asuntos de gobierno local**. Lima, aún excluyendo los «conflictos» más publicitados del último período, ha sido



un caso útil para esta primera exploración. Así, más que una tipología, hemos lanzado algunas ideas acerca del marco en el que se desarrollarían –actual o potencialmente– la diversidad de episodios de malestar, protesta, confrontación y negociación, aún cuando dichos episodios no necesariamente se estén articulando entre sí o no cumplan con la secuencia de latencia, actividad y desescalada que se han logrado definir para los escenarios de conflictividad en el país. Por otro lado, hemos cuidado de sugerir una gama de situaciones conflictivas que tienen en la ciudad su *expresión*, antes que aquellas que tienen en la ciudad su *escenario*. Bajo esta premisa, pierden centralidad en el análisis acciones de protesta colectiva como tomas, movilizaciones, marchas y campamentos que son más bien «medidas de fuerza», puntos culminantes en procesos de negociación con agendas que no aluden a la sustancia urbana.¹⁷

LA PAX DEL MODELO

22. A medida que la ciudad aumentó en tamaño y densidad, las respuestas que se ensayaron para alcanzar el ritmo que tomaba la ya de por sí difícil integración de territorios y poblaciones –circuitos económicos, mercado de trabajo, oferta educativa, movilidad social, etc. – fueron siempre insuficientes. El que la propia administración de la ciudad no haya podido superar este desfase, fue algo que durante varias décadas pudo ser explicado apelando a una serie de limitantes tanto coyunturales como estructurales (falta de políticas acompañadas de recursos públicos y ejecutadas por una autoridad para el desarrollo urbano). La convergencia de una

economía hiperinflacionaria y una situación de violencia política que se dio entre mediados de los ochenta y principios de los noventa, tuvieron consecuencias palpables en el deterioro del escenario urbano.

23. Pero estamos en otro momento. Producto precisamente de las políticas de ajuste, de la austeridad, de la reducción del aparato estatal, del crecimiento del sector servicios y aún con la amarrada renta extractiva, la economía del país creció. Hubo dinero. El poder adquisitivo de los limeños mejoró, sofisticándose sus hábitos de consumo y su participación en el mercado de créditos.¹⁸ Lima ha escalado rápidamente posiciones en los ranking regionales de ciudades atractivas para los negocios. Se concentró la riqueza. Pero por alguna razón, continúan los severos déficits de inversión pública en los distritos pobres de la ciudad. El suelo generó renta, el negocio inmobiliario fue boyante, pero la ciudad no contó con mecanismos para captar esa plusvalía y redistribuirla, acentuándose la segregación urbana. Se promovió el empleo en construcción civil y si en algo crecieron cifras sindicales o fue en la planilla del gremio paralelo a la CGTP, operado por el partido de gobierno o en el índice de accidentes en obra. Hubo chorro.

24. Si es cierto que los episodios más resaltantes de conflictividad social se han producido allí donde se concentran las actividades de acumulación de capital, produciendo enclaves territoriales y acentuando la desigualdad ¿Qué clase de expresión tendrían los conflictos allí donde se producen las operaciones de conversión de capital y de intermediación del mismo en la esfera global? Sin actores que midan fuerzas en la arena pública, se requiere de entradas más finas para detectar cuáles son las incompatibilidades de objetivos e intereses, en la aparente quietud de ánimos que supuestamente se han avenido al avance de la ciudad neoliberal. En medio de la «pax» del modelo, se requieren categorías más finas para captar los crujidos del tejido urbano, los espasmos de organización social. En consonancia con los lineamientos que proponen las agendas para la promoción de la habitabilidad urbana, el marco en el que puede hacerse seguimiento del conflicto en la ciudad puede considerar las siguientes áreas.

¹⁷ Un caso problemático aquí sería la afectación del entorno de los emplazamientos públicos privilegiados como lugares de expresión de la sociedad política. Para poner un ejemplo sustancioso, recordemos los diversos dispositivos de seguridad que impiden a manifestantes llegar al Centro Histórico. O el malestar de los mirafloresinos aledaños a la sede de la PCM, a la que se ha desplazado, a la par que la cuota del poder, el punto referencial de diversas movilizaciones ciudadanas.

¹⁸ Al respecto, ver Romero, Antonio. La economía urbana de Lima Metropolitana: los procesos y retos de desarrollo. Noviembre de 2003. <http://www.urbaed.ungs.edu.ar/textos/Procesos%20y%20retos%20de%20Lima.pdf>

ÁREA	EJEMPLOS
Territorio-sistema de ciudades	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Expansión urbana sobre la frontera agrícola (cuencas de Lurín y del Chillón) ▪ Problemas jurisdiccionales para el otorgamiento de licencias (Lima-Callao, Lima-Huarochirí).
Estructura urbana	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cambios de uso y zonificación económica-ecológica. ▪ Déficit de inversión en infraestructura pública. ▪ Vialidad deficitaria o excluyente (auto vs. personas).
Economía urbana	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Movilización o reserva de espacios para el crecimiento de sector servicios o emplazamientos de consumo, contra otras actividades económicas. ▪ Tiempo perdido en el transporte.
Integración social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Distribución de recursos entre distritos. ▪ Provisión de equipamientos de salud, educación y recreación. ▪ Espacios públicos excluyentes.
Sostenibilidad ambiental	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ruta y destino final del sistema de alcantarillado. ▪ Actividades extractivas o industriales contaminantes. ▪ Asentamientos en zonas de reserva ecológica. ▪ Disposición final de residuos sólidos.
Habitabilidad y la calidad de vida	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acceso y uso del espacio público. ▪ Definición de parámetros urbanísticos. ▪ Zonificación de uso en relación a otorgamiento de licencias de funcionamiento (hostales, discotecas, clínicas, nidos, grifos, casinos, talleres, etc.).
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tugurización. ▪ Desalojos. ▪ Lotizaciones pirata e invasiones. ▪ Central de riesgo inmobiliario.
Gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participación ciudadana y rendición de cuentas. ▪ Seguridad callejera y focos de criminalidad.