

¿Por qué el Estado no responde adecuadamente a los conflictos sociales? ¿Qué hacer al respecto?

Martín Tanaka (Instituto de Estudios Peruanos)



Identificado así tres factores relevantes para entender la respuesta del Estado a los conflictos: la falta de capacidades institucionales; en un contexto de crecimiento económico los desafíos que se presentan han excedido las capacidades de respuesta tanto del aparato público como del sistema político el Estado carece de políticas de largo plazo y el sistema político carece de actores consolidados

Introducción

Uno de los grandes problemas de la política peruana posterior a la caída del gobierno de Alberto Fujimori ha sido el aumento del número y la magnitud de los conflictos sociales (Garay y Tanaka: 2009). Los gobiernos de Alejandro Toledo y Alan García han sufrido un número de conflictos mucho mayor a los del fujimorismo, lo que constituye una paradoja. La transición política de los años 2000 y 2001 buscó explícitamente institucionalizar en el país mecanismos de deliberación pública que desincentivaran la acción colectiva de corte “disruptivo” (Vergara: 2007) y promovieran la mediación institucional de los mismos (Tanaka: 2009).

Destacan aquí la política de descentralización, con la constitución de gobiernos subnacionales electos, y la adopción de un amplio conjunto de mecanismos de participación ciudadana (Remy, 2005). En segundo lugar, la instauración de estos mecanismos se ha dado en un contexto excepcional de crecimiento económico sostenido (De Althaus: 2008), reflejado en un

aumento general del presupuesto de todos los niveles y sectores del Estado (Barrantes y Tanaka, *et al.* 2010). Pese a la confluencia afortunada de aquella reforma con esta coyuntura, hemos presenciado un aumento sustancial de reclamos no mediados institucionalmente, cuyas principales manifestaciones adquieren la forma de conflictos “socio-ambientales” y locales, siguiendo la clasificación de la Defensoría del Pueblo.

Si bien contamos con una relativamente buena descripción de la dinámica de los conflictos en el plano social, poco se ha investigado y escrito sobre la respuesta del Estado ante los mismos: ¿Qué explica la poca eficacia en la respuesta a la conflictividad social? ¿Qué se podría hacer para tener una estrategia de prevención y manejo de los conflictos sociales?

Esta investigación está basada en el análisis de los conflictos registrados en la consultoría realizada por el Instituto de Estudios Peruanos para el “Programa de apoyo para una cultura de paz y fortalecimiento de capacidades nacionales para la prevención y el manejo constructivo de conflictos” (PREVCON) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). En esta consultoría, durante los primeros meses de 2010, pudimos hacer un inventario de 94 conflictos, especialmente relevantes, en las 25 regiones del país durante el periodo 2008-2010, con particular detenimiento en las regiones Ancash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Ica, Junín, Loreto, Piura y Puno, priorizadas en la consultoría. Este inventario incluyó el registro de los recursos institucionales con los que cuenta el Estado para afrontar la conflictividad social¹. Este análisis general se complementó con una examen más detallado de dos casos emblemáticos por su complejidad, el de la “Marcha de los Wari” y el de Bagua.

«Si bien contamos con una relativamente buena descripción de la dinámica de los conflictos en el plano social, poco se ha investigado y escrito sobre la respuesta del Estado ante los mismos»

1/ Consultoría “Mapa de conflictos sociales y actores a nivel nacional” realizado conjuntamente con Ludwig Huber y Patricia Zárate.

Tras la revisión de estos conflictos, mostramos desconfianza hacia las posiciones, comunes en la prensa y en el análisis de la coyuntura, que parecen considerar que el Estado no atiende los conflictos por simple desidia o desinterés cuando tendría teóricamente la posibilidad de hacerlo, por lo que responde sistemáticamente de manera tardía, cuando ellos ponen en cuestión seriamente el orden público. A nuestro juicio, lo que en la superficie aparece como apatía o desidia es, en realidad, expresión de asuntos más complejos que requieren miradas y propuestas que atiendan problemas de fondo.

Hemos identificado así tres factores relevantes para entender la respuesta del Estado a los conflictos: en primer lugar, tenemos la falta de capacidades institucionales, expresada tanto en falta de recursos como de procedimientos claramente establecidos –protocolos de intervención– que orienten la acción pública. En segundo lugar, encontramos que, en un contexto de crecimiento económico acelerado, expansión y ampliación de actividades extractivas y de descentralización del Estado, los desafíos que se presentan han excedido las capacidades de respuesta tanto del aparato público como del sistema político, lo que va más allá de capacidades institucionales rezagadas: implica también la necesidad de cambios normativos que se adecúen a la situación actual. En tercer lugar, encontramos que el Estado carece de políticas de largo plazo y el sistema político carece de actores consolidados, con lo que suelen encontrarse visiones contradictorias respecto a qué debe hacerse, y las decisiones resultan altamente dependientes de funcionarios o autoridades específicas, que además tienen alta rotación; el resultado es una suerte de parálisis o bloqueo institucional que se da tanto al interior de un mismo ámbito de gobierno (nacional, regional o local) como entre niveles, nacional y subnacional.

Tres fallos desde el Estado en el abordaje de los conflictos

a. Falta de capacidades institucionales

El abordaje de los conflictos sociales es un tema aún muy nuevo para el Estado peruano. La primera sistematización de la información disponible sobre los mismos, orientado a la prevención, provino de la Defensoría del Pueblo, que empieza específicamente una labor de recopilación desde mayo de 2004. No obstante, el paso de los años demostraría el carácter crecientemente complejo de los conflictos sociales. Los conflictos han alcanzado un fuerte énfasis regional o interprovincial (ejemplificado en casos como el de Bagua, Majes Sihuas, Moquegua y Tacna, Río

«A nuestro juicio, lo que en la superficie aparece como apatía o desidia es, en realidad, expresión de asuntos más complejos que requieren miradas y propuestas que atiendan problemas de fondo»

Blanco, etc.); ya no descansan meramente en sectores con tradicionales capacidades de movilización como sindicatos o frentes, y recurren crecientemente a repertorios de protesta altamente disruptivos y violentos. Fue este panorama el que llevó al Ejecutivo de Alan García a la necesidad de constituir una entidad *ad-hoc* para el manejo de los conflictos sociales casi a la mitad de su segundo gobierno.

Así, es recién desde 2009, durante la gestión como Presidente del Consejo de Ministros de Yehude Simon, que desde el Ejecutivo se empieza a implementar propiamente una instancia dedicada en exclusiva al abordaje y procesamiento de los conflictos sociales. El reto era muy grande: hasta 2008 solo existía una Unidad de Conflictos (UC) que no pasaba de ser un grupo de análisis e intervención compuesta por un equipo mínimo y con pocos recursos. Simon –y su visión de que la UC debiera entrar a tallar en cualquier escenario de conflictividad que se desbordara– requerían de una potenciación de esa oficina.

Finalizado abruptamente el gabinete Simon, asumió el cargo Javier Velásquez Quesquén, quien inició en la Unidad la política de “sectorialización” de la atención a los conflictos: cada sector y gobierno regional



El abordaje de los conflictos sociales es un tema aún muy nuevo para el Estado peruano.

Foto CIES

«el Estado carece de políticas de largo plazo y el sistema político carece de actores consolidados, con lo que suelen encontrarse visiones contradictorias respecto a qué debe hacerse, y las decisiones resultan altamente dependientes de funcionarios o autoridades específicas»



Foto CIES

La existencia de planes y protocolos para atender conflictos sociales es fundamental.

debería contar con una oficina de procesamiento de los mismos, según sus temas de competencia, que fuera la primera en intervenir frente a los mismos. Dentro de este nuevo marco es que ha aparecido una revitalización de los esfuerzos estatales por crear y consolidar equipos sectoriales en prevención de conflictos: las Direcciones Regionales de Minería, Ministerio del Ambiente (MINAM), Ministerio de Energía y Minas (MEM), Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), entre otros, empiezan a constituir equipos, capacitarlos, y esbozar planes y protocolos de intervención en conflictos bajo la coordinación de la UC de la PCM.

La actuación de la UC de la PCM debiera verse complementada por la actuación en paralelo de los distintos niveles de gobierno y sectores. En este nivel, aún encontramos escenarios de precariedad institucional: con agencias estatales insuficientemente equipadas (en proporción a los retos que tienen) o con planes de intervención ante conflictos sociales precarios o, en algunos sectores, aún inexistentes. En líneas generales, encontramos que los presupuestos de estas entidades tienen un sesgo urbano, lo que constituye una limitación para la prevención de conflictos: ellos suelen darse en zonas alejadas de los principales centros urbanos, donde se asientan las industrias extractivas, y en esos espacios la presencia estatal es especialmente débil. Paralelamente, la existencia de planes y protocolos para atender conflictos sociales es fundamental. Las instituciones nacionales con los mejores protocolos de intervención en conflictos son claramente la Defensoría del Pueblo² y, en menor medida, el MEM. No obstante, detectamos que, en el caso de la Defensoría, los mayores esfuerzos de esta institución apuntan a consolidar sus oficinas locales y regionales,

no así otras dependencias públicas. El MEM, a través de su Oficina General de Gestión Social, hace capacitaciones a sus Direcciones Regionales; no obstante, los niveles de *expertise* no suelen acumularse dada la alta rotación de cargos. Ante ello, en los últimos años, son instituciones vinculadas a la cooperación internacional o las ONG las que cumplen el papel de capacitar a instituciones regionales o locales.

b. Ausencia o insuficiencia de desarrollo normativo

Los nuevos escenarios de expansión del Estado y la economía de mercado han desbordado los marcos normativos existentes; el responder a situaciones nuevas y más exigentes con enfoques propios del pasado atiza antes que reduce los conflictos. Toda la legislación y las rutinas previas, signadas por la lógica de los noventa de atraer inversión en un escenario

«Encontramos que los presupuestos de estas entidades tienen un sesgo urbano, lo que constituye una limitación para la prevención de conflictos: ellos suelen darse en zonas alejadas de los principales centros urbanos, donde se asientan las industrias extractivas, y en esos espacios la presencia estatal es especialmente débil»

2/ La Defensoría del Pueblo cuenta con el "Protocolo de Intervención defensorial en conflictos sociales y políticos".

político y económico impredecible y donde las entidades públicas manejaban magros presupuestos, han quedado caducas. De ahí que a la luz de los retos actuales –notablemente más complejos respecto a los de hace una década en materias como el cuidado del medio ambiente, el control del uso del agua, el uso de los recursos públicos, etc.- las instituciones sean vistas como “permisivas” con los nuevos actores económicos (principalmente empresas).

Es así que, paralelamente a nuestra clasificación sobre las causas de los conflictos sociales que conciernen a determinadas actuaciones estatales, para identificar los retos que requieren cambios en el marco normativo debemos prestar atención a qué puntos contentiosos se suscitan desde el mundo de la sociedad respecto al manejo de los marcos actuales. Hemos identificado cuatro principales: la percepción de incompatibilidad de actividades económicas y formas de vida, el acceso a beneficios económicos privados, el acceso a recursos públicos, y la gestión de bienes y recursos públicos.

Dentro de la primera sub categoría -casos de percepción de incompatibilidad entre actividades económicas y formas de vida- encontramos un escenario social eminentemente rural cuyos miembros ven con desconfianza la aparición o la expansión de actividades extractivas o de grandes proyectos de inversión. Esta aparición suele generar fuertes suspicacias en comunidades que, de una ausencia casi total del Estado hasta hace algunos años, pasan a tener relación directa con empresas que tampoco suelen tener políticas claras de relación con las comunidades. En estos conflictos la necesidad de un cambio normativo apunta a hacer más exigentes los requisitos para el asentamiento de industrias extractivas o la construcción de proyectos de inversión: se requiere de cambios que velen por mejores relaciones desde el momento del otorgamiento de las concesiones, la materialización del derecho de información y consulta a los posibles afectados. Además, cambios que permitan una fiscalización y sanción efectiva ante el incumplimiento de compromisos asumidos, en particular en materia ambiental, entre muchas otras cosas.

En los casos de acceso a beneficios económicos privados encontramos escenarios donde las poblaciones exigen determinadas compensaciones o beneficios (a través de fideicomisos, aportes voluntarios, fondos, etc.) por las actividades que realizan determinadas empresas privadas. Eventualmente la confrontación puede darse entre comunidades, si en la determinación de los beneficiarios implica problemas de límites intercomunales, interprovinciales o interregionales. En estos casos, se requiere que los

«Los nuevos escenarios de expansión del Estado y la economía de mercado han desbordado los marcos normativos existentes; el responder a situaciones nuevas y más exigentes con enfoques propios del pasado atiza antes que reduce los conflictos»

beneficios de la actividad privada estén insertos en planes de desarrollo locales viables técnicamente y legitimados socialmente, sobre unidades territoriales bien definidas.

Los conflictos por acceso a beneficios económicos públicos son los que se producen como resultado de la aparición o eventual aumento de los ingresos por canon, sobre canon, regalías, rentas de aduana, etc. en determinadas regiones. Esto lleva a las poblaciones a exigir bienes de distinto tipo, bien sea como recursos financieros o como bienes públicos. Si bien en esta categoría se encuentran varios casos que requieren abordajes diferentes, el cambio normativo fundamental debiera apuntar a una modificación del criterio territorial sobre el que se reparten los recursos, en vez de priorizar la satisfacción de necesidades por parte de la población, independientemente de la circunscripción en la que se hallen.

Finalmente, como cuarta categoría, encontramos los conflictos por la gestión de los recursos públicos. Estos son conflictos en que se disputa la forma en



Foto CIES

Los conflictos por acceso a beneficios económicos públicos son los que se producen como resultado de la aparición o eventual aumento de los ingresos por canon, sobre canon, regalías, rentas de aduana, etc.



La falta de un sistema de partidos, hacen que en muchas zonas del país las diferentes autoridades asuman orientaciones de política personalistas, muy dispares entre sí o con escasa continuidad en el tiempo.

que los gobiernos –en cualquier nivel- gastan, administran o derivan los recursos públicos. Típicamente se reflejan en acusaciones de corrupción a autoridades o protestas que piden la vacancia o destitución de algún funcionario. Los cambios normativos debieran apuntar a fortalecer los mecanismos institucionales de transparencia de los gobiernos locales: privilegiar el papel fiscalizador bien sea de los consejos regionales o locales y de las instancias participativas.

c. Falta de políticas de Estado y de gobierno (visiones contradictorias)

La aparición de retos nuevos como consecuencia del crecimiento, del aumento de la inversión en industrias extractivas y el proceso de descentralización, en un contexto de fragmentación política y falta de un sistema de partidos, hacen que en muchas zonas del país las diferentes autoridades asuman orientaciones de política personalistas, muy dispares entre sí o con escasa continuidad en el tiempo. Piénsese en el caso de la minería y el choque entre visiones que priman la inversión con las que priorizan el cuidado del medio ambiente. En caso de conflicto entre los intereses de

«Los cambios normativos debieran apuntar a fortalecer los mecanismos institucionales de transparencia de los gobiernos locales: privilegiar el papel fiscalizador bien sea de los consejos regionales o locales y de las instancias participativas»

«La ausencia de criterios consensuados entre las élites políticas nacionales y la falta de articulación entre los distintos niveles de gobierno puede generar un tipo específico de actitud desde el Gobierno Central: dada la dificultad para arribar a consensos, el gobierno podría descuidar la importancia del convencimiento y la creación de una base social amplia sobre el cual desarrollar sus planes»

ambos sectores: ¿cuál debe primar? Estas diferencias enfrentan también al gobierno nacional con gobiernos subnacionales, y a estos últimos entre sí. Este problema podría controlarse con políticas de Estado o actores políticos más consolidados, pero hasta el momento no contamos con ninguno de ellos.

Se presentan así tres subtipos de conflictos dentro de esta categoría: los conflictos que ocurren dentro del nivel central (entre ministros de diferentes sectores, entre Parlamento y Congreso, etc.); los conflictos entre niveles nacional, regional y local (los de mayor frecuencia); y los conflictos entre pares (entre entidades de un mismo nivel, como gobiernos regionales y municipales). Los casos de la “Marcha de los Wari” y Bagua muestran varios ejemplos de esta falta de articulación, como desarrollamos más adelante.

Asimismo, la ausencia de criterios consensuados entre las élites políticas nacionales y la falta de articulación entre los distintos niveles de gobierno puede generar un tipo específico de actitud desde el Gobierno Central: dada la dificultad para arribar a consensos, el gobierno podría descuidar la importancia del convencimiento y la creación de una base social amplia sobre el cual desarrollar sus planes. Creemos que este ha sido el caso del segundo gobierno del Partido Aprista Peruano que, ante la falta de criterios consensuados, decidió llevar adelante su agenda descansando, únicamente, en la supuesta calidad técnica de sus proyectos y sus fuentes de apoyo entre las élites empresariales de Lima. Dicho gobierno se caracterizó por una lógica en la que primó un discurso confrontacional y una práctica en la que se tendió a subestimar la importancia del diálogo, la

consulta, la construcción de legitimidad y consenso social (pese a los esfuerzos puntuales en otro sentido de los presidentes de Consejo de Ministros o de algunos ministros) Todo ello quedó claramente definido en los artículos del Presidente García sobre “El Perro del Hortelano”.

Dos casos emblemáticos: la marcha de los Wari y Bagua

En julio del año 2007 tuvo lugar una multitudinaria marcha proveniente del departamento de Ayacucho. En un contexto político y social convulsionado por frecuentes tomas de carretera, de locales públicos y privados, la llamada “Marcha de los Wari” destacó justamente por ser una movilización masiva y pacífica. Se trató de una “marcha de sacrificio” en la que miles de ayacuchanos se desplazaron desde la ciudad de Huamanga hasta Lima, con la intención de llegar hasta Palacio de Gobierno, con el fin de hacer llegar al gobierno central una serie de demandas y puntos de discusión que consideraban centrales para el desarrollo del departamento.

En este sentido, la “Marcha de los Wari” reivindicaba un repertorio más “institucional” de protesta en un momento en el que primaban estrategias más bien disruptivas del orden social. Por lo tanto, la atención correcta y oportuna a la agenda de la “Marcha de los Wari” por parte del Estado era la oportunidad para un positivo *efecto demostración*, llevando el mensaje, hacia otros grupos y sectores movilizados, de que las movilizaciones no violentas podían alcanzar resultados más importantes que los logrados con el bloqueo de carreteras, toma de locales u otros medios de presión. ¿Fue este el caso?

En el tratamiento de la “Agenda Wari” encontramos varios de los factores antes señalados como detonantes de los conflictos. En un comienzo encontramos el rol polarizador del gobierno –que veía en los manifestantes “intereses políticos disfrazados”-. En segundo lugar, encontramos falta de capacidades institucionales, reflejados en la ausencia de un plan de competitividad (exigencia del gobierno central al Gobierno Regional de Ayacucho para negociar los proyectos) y la no presentación de expedientes de proyectos a nivel definitivo -que permitiera su financiamiento y ejecución- por parte del Gobierno Regional. Asimismo, la desarticulación política se muestra en varios niveles: la desconfianza creciente entre el Secretario Técnico de la mesa de diálogo –un consejero regional- y el mismo Gobierno Regional que lo había elegido como su representante. A nivel central, el compromiso que había asumido Yehude Simon de

«La atención correcta y oportuna a la agenda de la “Marcha de los Wari” por parte del Estado era la oportunidad para un positivo efecto demostración, llevando el mensaje, hacia otros grupos y sectores movilizados, de que las movilizaciones no violentas podían alcanzar resultados más importantes que los logrados con el bloqueo de carreteras, toma de locales u otros medios de presión»

declarar regiones de atención preferente a Ayacucho, Apurímac y Huancavelica no fue asumido inmediatamente por el nuevo gabinete de Velásquez Quesquén. Finalmente, el entrampamiento que tuvo la propuesta de modificación de la ley de canon, propuesta de la “Agenda Wari” en el Congreso, responde a esta desarticulación: los parlamentarios no tomaron en cuenta la propuesta del Gobierno Regional de Ayacucho, en buena medida porque era una propuesta más dentro de muchas generadas por diversos actores regionales sin mediación con el nivel nacional.

De otro lado, los sucesos de Bagua (ocurridos en junio de 2009) constituyen el conflicto social más importante por el que pasó el segundo gobierno de Alan García, que dejó un lamentable saldo de 33 personas fallecidas (23 efectivos policiales, cinco pobladores de Bagua y cinco indígenas), un desaparecido y más



“Marcha de los Wari” reivindicaba un repertorio más “institucional” de protesta en un momento en el que primaban estrategias más bien disruptivas del orden social.

Foto CIES

«Un primer problema con la delegación de facultades hacia el Ejecutivo fue que los términos de dicha delegación fueron muy amplios; lo que facilitó un abuso de dichas capacidades por el Ejecutivo (Informe del Ex congresista Guido Lombardi)»

de 200 heridos. Si bien a primera vista parecíamos estar ante un caso de tozudez gubernamental dirigida a imponer una agenda de desarrollo no consensuada, también existe evidencia sobre un eventual “resultado inesperado” producto de la actuación de una serie de sectores que querían aprovechar una coyuntura propicia para ver aprobada cierta normatividad pasando por alto la participación del parlamento y compromisos internacionales.

Arguyendo la necesidad de celeridad para aprobar los decretos que adecúen la normatividad peruana a las exigencias del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el gobierno del Presidente García solicitó al Congreso la delegación de facultades legislativas, y el Congreso aceptó. Si bien este es un procedimiento normal en las democracias, la delegación se vio enturbiada por una serie de comportamientos poco transparentes.

Así, como señala el informe del ex congresista Guido Lombardi, un primer problema con la delegación de facultades hacia el Ejecutivo fue que los términos de dicha delegación fueron muy amplios; lo que facilitó

un abuso de dichas capacidades por el Ejecutivo. Se terminó legislando sobre temas ajenos a los autorizados con el mandato de delegación. La redacción de dichos términos, por lo demás, fue hecha de manera muy apresurada y en el límite del tiempo disponible. Asimismo, la comisión del Congreso revisora de los proyectos recibió poca colaboración del Poder Ejecutivo. Todo ello nos habla de la necesidad de limitar los márgenes de maniobra extremadamente amplios con los que se maneja el Ejecutivo en la delegación de facultades; delegación que requeriría estar normada más estrictamente para evitar situaciones de abuso.

Estos decretos versaron –entre otras cosas- sobre temas que afectaban a la población amazónica indígena, como la ley forestal o los requisitos a la compra-venta de tierras en la selva, que requerían cumplir con el requisito de la consulta previa. De ahí nacería el conflicto con la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y otras organizaciones amazónicas. Frente a ello, la falta de articulación política fue clave para que el Ejecutivo lleve adelante una negociación fallida, que al final constituyó una gran derrota para este.

Cabe recordar que Yehude Simon –en su calidad de político no aprista, convocado inesperadamente para ejercer el cargo en reemplazo de Jorge del Castillo- no necesariamente contaba con el respaldo del partido de gobierno. De otro lado, Simon tuvo que defender y negociar la aceptación de decretos en cuya elaboración no había participado. Es así que se presentara una lógica contradictoria desde el Estado: mientras el premier Simon se involucraba personalmente en garantizarles a los dirigentes nativos recoger sus demandas y plasmarlas en leyes, el Congreso y la bancada aprista se mostraba distante a su primer ministro y más bien, como señala el informe Lombardi en sus conclusiones, apostaron por la estrategia de “cansar a quienes protestan”. La debilidad de la estrategia de Simon consistió en que sólo en el Congreso se podría hallar una solución al conflicto, a través de la derogatoria o modificación de los decretos cuestionados. Hacia el final del conflicto, pareció que finalmente el Parlamento optaría por derogarlos, pero al no hacerlo las protestas se exacerbaban y en el operativo policial de desalojo se dieron los lamentables acontecimientos de Bagua de junio de 2009. Como puede verse, podría decirse que estos sucesos, que constituyeron un serio revés para el gobierno, fueron consecuencia de la ausencia de una lógica de prevención, de la aprobación de decretos inconstitucionales, de la debilidad del Congreso para cumplir funciones de control del Poder Ejecutivo, y de las contradicciones y descoordinaciones entre el Presidente de la República, el Presidente

Foto CIES



Es necesario limitar los márgenes de maniobra extremadamente amplios con los que se maneja el Ejecutivo en la delegación de facultades; delegación que requeriría estar normada más estrictamente para evitar situaciones de abuso.

«Concluimos que el problema de una conflictividad social que desborda los marcos institucionales no será resuelto exclusivamente con un aumento del presupuesto y el desarrollo de metodologías de diálogo y negociación de alguna entidad estatal encargada de tareas de prevención»

del Consejo de Ministros, y la bancada oficialista en el Congreso.

Reflexiones finales

En términos de recomendaciones, concluimos que el problema de una conflictividad social que desborda los marcos institucionales no será resuelto exclusivamente con un aumento del presupuesto y el desarrollo de metodologías de diálogo y negociación de alguna entidad estatal encargada de tareas de prevención (aunque esta sea una tarea imprescindible), ni tampoco con un cambio en la orientación económica del país, necesariamente. Urge atender también un rezago normativo e institucional, así como un rezago de los actores del sistema político en cuanto a la comprensión del nuevo escenario local – rural resultado del crecimiento económico, el aumento del presupuesto público y la política de descentralización. Esto lleva a la necesidad de revisar el marco normativo actualmente existente, ideado en un contexto totalmente diferente al actual.

Encontramos como nudos especialmente críticos la normatividad que regula la etapa previa a la explotación en las industrias extractivas y energéticas (concesión, exploración); asimismo, la que norma

tanto la asignación de los recursos públicos (con una lógica territorial que tiende a fragmentar y agudizar la conflictividad) como el uso de los mismos (que tiende a desarrollar lógicas poco transparentes, por lo que habría que fortalecer los consejos regionales y municipales y sus instancias participativas). De otro lado, es importante avanzar en la consolidación de políticas de Estado y de los actores políticos en los planos nacional, regional y local; de persistir la fragmentación horizontal y vertical existente en el sistema político, los avances en la institucionalidad estatal serán siempre limitados. Esa consolidación debería tener como eje la creación de un gran consenso político en torno a la necesidad de priorizar los intereses y demandas de la población más excluida, que ha asumido una renovada presencia política.

Así, por más que ahora contemos con un gobierno de una orientación política diferente a la anterior, si no se enfrentan los problemas de fondo detectados, la conflictividad social disruptiva seguirá siendo una amenaza a la gobernabilidad democrática del país.



Foto CIES

Se concluye que el problema de una conflictividad social que desborda los marcos institucionales no será resuelto exclusivamente con un aumento del presupuesto y el desarrollo de metodologías de diálogo.